

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

22 juin 2005

- compte-rendu -



TABLE DES MATIÈRES

Ouverture6

Michel LUSSAULT

Président de l'AMUE

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

LA LOLF : UNE REFORME DE L'ÉTAT8

Présentation de la problématique générale de la LOLF.....8

Eric BERNET

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

1. Principes de la loi organique 8
2. Programme « vie étudiante » 9
3. Le responsable de programme 9
4. L'enseignement supérieur 9
5. Objectifs intermédiaires 9
6. Objectifs stratégiques et indicateurs de résultats 9
7. Projets et rapports annuels de performance 9
8. Documents référents 10

La LOLF et les « opérateurs de l'Etat »11

Philippe DEBROSSE

Missions opérateurs, Direction de la réforme budgétaire, MINEFI

1. Le rôle des opérateurs de l'Etat 11
2. Les enjeux de la LOLF pour les ministères 11
3. Les enjeux de la LOLF pour les opérateurs 11
4. Les enjeux pour la sincérité de la loi de finances 11
5. Le périmètre de la LOLF 11
6. Les conséquences de l'intégration dans le périmètre des opérateurs 12
7. Les travaux de court terme 12
8. Les travaux de moyen terme 12
9. A long terme : la consolidation comptable 13



Eric BERNET

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

1. Contrats quadriennaux, LOLF et indicateurs 13
2. Stratégie des établissements et politique nationale 13
3. Du projet de développement au contrat quadriennal 13
4. Bilan quadriennal : autoévaluation et analyse de la performance 14

Echanges avec la salle15

LA LOLF : UNE DECLINAISON DANS LA GESTION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS...16

Le budget de gestion : s'accorder avec le budget de l'Etat - de la prévision à l'exécution par action -16

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 16
2. Structure par destination et sous-destination..... 17
3. Remarques 17

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 18
2. Elaborer un budget de gestion 18
3. La nomenclature de gestion de l'établissement..... 18
4. La procédure budgétaire 18

Thierry MONTALIEU

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

1. La LOLF à Orléans : quelle démarche ? 19
- Les appuis extérieurs 19
2. Destinations du budget de gestion 19
3. La LOLF à Orléans : quelles questions ? Budget de gestion et calcul des coûts 20

Echanges avec la salle21



AU-DELA DU BUDGET, L'ANALYSE DU COUT DES ACTIONS22

La répartition des coûts de personnel par action22

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 22
2. Affectation des personnels par action 23

Echanges avec la salle24

La nécessité de développer une démarche de comptabilité analytique pour aider au pilotage.....26

Serge BOURGINE

Chargé de domaine finances, département services, AMUE

1. La comptabilité analytique : contexte 26
2. La comptabilité analytique : objectifs 26
3. Mise en œuvre de la comptabilité analytique..... 27

Sophie BONIFAY

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

1. Les enjeux de la comptabilité analytique 28
2. Organisation des données financières..... 28
3. L'affectation des charges indirectes : la définition des clés de répartition..... 29
4. Les critères qualitatifs..... 29
5. Mise en place des tableaux de bord 30
6. Conditions de réussite de la mise en place et de l'utilisation de la comptabilité analytique 30

Un pré-requis : la qualité des comptes31

Gwenaëlle VERSCHEURE

Mission LOLF, Direction des affaires financières, MENESR

1. Dimension comptable : partie intégrante de la LOLF..... 31
2. Les apports de la comptabilité générale à la modernisation de la gestion publique 31
3. L'impact de la qualité des comptes pour les établissements publics de l'Etat 32



Christian AUBERT

Agent comptable, Institut national polytechnique de Grenoble

LES IMPACTS DE LA LOLF SUR LE SYSTEME D'INFORMATION : NECESSITES ET PERSPECTIVES35

La nécessité d'un système d'information35

Magali CLARETON-PEROTIN

Directrice du département édition et intégration, AMUE

1. Le système d'information 35
2. Système d'information et LOLF 35

Les perspectives d'évolution du système de gestion financière : le projet ABCdE, Analyse Budget Comptabilité Des EPSCP36

Hugues PONCHAUT

Chef du projet ABCdE, département édition et intégration, AMUE

1. Contexte - Historique..... 36
2. Objectif du projet 36
3. Démarche générale..... 36
4. La LOLF dans ABCdE..... 37
5. Moyens, structures et modes de travail 37

Bernard CONTAL

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

Conclusion : nouvelles responsabilités, nouvelles libertés ?39

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'abordions 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 REFORME 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 signifiants 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 DECLINAISON DANS LA GESTION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS

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.

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.

2. 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.

3. 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-DELA DU BUDGET, L'ANALYSE DU COUT 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 SYSTEME D'INFORMATION : NECESSITES 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'enlèvement 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 neuf 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.