



AGENCE DE MODERNISATION
DES UNIVERSITÉS
ET ÉTABLISSEMENTS

CYCLE D'ÉCHANGES AUTOUR D'EXPERIENCES

« *L'organisation de la fonction financière* »

1^{er} décembre 1998

Les cycles d'échanges ont pour ambition d'enrichir les pratiques des participants par une confrontation avec d'autres approches, d'autres méthodes et de capitaliser et diffuser les expériences et les savoir faire des établissements.

Le cycle d'échanges, organisé le 1^{er} décembre, sur le thème de «*l'organisation de la fonction financière*» a permis d'aborder les aspects suivants :

- L'identification des fonctions financières et comptables
- La cellule marchés / cellule achats
- Le suivi budgétaire.

Pour chacun des points énoncés ci-dessus, vous trouverez un résumé de l'expérience présentée.

Cycle d'échanges autour d'expériences «*L'organisation de la fonction financière*» / 1^{er} décembre 1998



L'organisation des fonctions financières et comptables

Témoignage de l'Université Louis Pasteur - Strasbourg I

Les Caractéristiques de l'établissement

Une structure complexe à 28 composantes, réparties sur des sites disséminés (80 bâtiments).

Un budget de 740 MF.

17000 étudiants (université moyenne).

1300 enseignants – chercheurs.

850 IATOS (dont 550 sur budget de l'Université plus 200 personnes sur budget de l'Université employées par l'intermédiaire d'une ADER pour l'exécution des contrats de recherche.

84 unités de recherche dont plus des 3/4 sont Unités mixtes ou Unités propres conventionnées. La subvention recherche au contrat quadriennal est de 60 MF HT et la gestion des contrats recherche représente environ 120 MF.

La quasi totalité des analyses médicales du CHU est effectuée par les laboratoires d'analyses universitaires : 200 MF ; environ 400 personnels contractuels.

60 MF de prestations externes (laboratoires d'hydrologie : analyses d'eau...).

La taille de l'établissement et la variété de ses activités rendent nécessaire un suivi financier et comptable extrêmement précis et régulier.

Quelques constats :

1. Une culture gestionnaire peu répandue : les préoccupations principales restent la recherche et l'enseignement : la gestion est un processus d'accompagnement mais pas une priorité.
2. Les modes de recrutement ont privilégié jusqu'à présent des compétences administratives. Il y a peu de cadres A dans les composantes.
3. Un déficit en formation des personnels.
4. La très forte implication des enseignants chercheurs peut entraîner une mauvaise définition du rôle des IATOS.
5. L'arrivée d'une nouvelle équipe, y compris le président, a permis de modifier plus facilement l'organisation.

Le projet : une professionnalisation des fonctions gestionnaires et comptables.

1) Créer une fonction de gestionnaire : c'est un métier qui n'a pas l'importance qu'il devrait avoir vues les caractéristiques de l'établissement. Il importait de créer un **service ressource** qui ait une très forte valeur ajoutée : dans le prolongement de l'action engagée par l'équipe précédente, a été créée une cellule budgétaire et d'études prospectives (centre de ressources clairement situé dans les services centraux et tourné vers le service aux composantes : proposer un dialogue entre gestionnaires et pas seulement exercer un contrôle financier).

Cette fonction de gestionnaire a été appréhendée par l'équipe nouvelle dans sa globalité :

- mieux couvrir le domaine budgétaire et le suivi de l'exécution budgétaire : compétence qui permette d'élaborer un vrai budget, apport théoriques et apports de données (outils, clignotants fournis aux composantes..) aux composantes
- développer le contrôle de gestion et le calcul des coûts : choix de concentrer le contrôle de gestion sur la fonction financière : il s'agit de créer un système d'information utile aussi bien aux services centraux qu'aux composantes
- développer les études et statistiques



- créer un véritable service achats : dépasser le concept de gestion réglementaire pour passer à une gestion économique des approvisionnements

Recrutement d'un spécialiste des achats sur budget de l'université (DESS achat international et expérience professionnelle importante à l'étranger) chargé de l'organisation de procédures d'achats en commun, de standardisation des approvisionnements (matériels scientifiques, produits d'analyse, matériel informatique...), de constitution de services mutualisés (reprographie...) ayant une compétence en matière de négociation avec les fournisseurs.

Le métier de gestionnaire nécessite de mieux associer, mieux informer la communauté universitaire et développer une approche pédagogique afin d'obtenir une adhésion à la démarche.

2) Valoriser la fonction comptable :

L'Agence comptable, recentrée sur ses attributions fondamentales, est organisée en 3 services (35 personnes) :

- contrôle des mandats et titres de recettes / dépenses
- service comptabilité (dont service relance et contentieux)
- service contrats et conventions (180 à 220 contrats annuels).

L'université doit pouvoir s'appuyer sur l'agence comptable notamment pour ce qui concerne :

- les recouvrements, compte tenu du volume d'activité : apprendre aux ordonnateurs à s'intéresser à la partie recette de leur budget
- le conseil juridique dans le domaine financier : l'agence comptable est associée aux choix importants de l'établissement (ex : avis sur les projets de contrats et conventions)
- le contrôle, au sens positif, qui permette de faire des évaluations et d'améliorer les modes de fonctionnement (vision exhaustive a posteriori)
- l'information de l'ordonnateur : travail avec le service financier :
 - explications données aux composantes sur les motifs d'un rejet de mandat
 - analyses en commun, par exemple sur les questions liées à la TVA
 - problématique des amortissements
- la rédaction d'un rapport financier annuel conjoint.

Une comptabilité bien tenue est un outil de gestion et d'information primordial.

Les deux fonctions doivent se développer en parallèle de façon complémentaire : une seule personne ne peut pas remplir ce cahier des charges.
Le responsable de la fonction de gestionnaire a rang de SGA (participation aux travaux du bureau)
Le recentrage sur les attributions fondamentales de l'agent comptable, loin de limiter son rôle, le renforce au bénéfice de l'établissement et le valorise.

La nouvelle équipe est en place depuis le 1^{er} janvier 1998 (SGA depuis septembre 1997).

Il s'agit donc d'une expérience récente qui ne se présente pas comme une révolution mais comme une **démarche pédagogique** afin de créer les conditions d'un dialogue et d'une amélioration du fonctionnement des services et de la qualité du service rendu.

⇒ avant de mettre en place une organisation, il faut créer les conditions qui permettent d'assurer la fonction et la tâche :

Ainsi, pour professionnaliser le service des marchés, on choisit de :

- recruter un spécialiste des achats,
- informatiser la gestion des marchés,
- améliorer la connaissance réglementaire des personnes qui gèrent les marchés

afin que les services adhèrent naturellement à cette organisation dans laquelle ils trouveront la compétence et le service dont ils ont besoin.



Pari : dans un an les services techniques ne géreront plus aucun marché sous l'angle financier mais sans que cela entraîne pour eux une perte de compétence dans ce domaine : point d'équilibre à trouver.

Autre exemple : avant de décider la décentralisation des ordres de recette, on considère qu'il faut d'abord régler les problèmes de facturation et donc proposer un logiciel efficace. Ce logiciel est testé dans quelques composantes qui, si elle sont satisfaites, le font savoir aux autres : extension par cercles concentriques.

En matière d'études et de statistiques, la division financière assure la construction du système statistique et valide les informations qui remontent des services gestionnaires : il importe que chaque service continue à renseigner lui-même le système d'information (la division des personnels « compte » les emplois).

Précisions sur l'organisation du service financier (8 cadres A)

5 grandes fonctions :

1. budget et suivi budgétaire :

La cellule a une fonction d'assistance aux composantes : aide à la préparation du budget, demande d'explications sur les choix budgétaires....

On insiste sur la **sincérité du budget** : les composantes doivent prévoir toutes leurs recettes (prestations) et toutes leurs dépenses (contrats) afin d'avoir dès le 1^{er} janvier un budget qui ressemblera le plus possible au compte budgétaire (ça a été le cas en 1998).

S'agissant de la **politique de réserves**, il s'agit, dans un premier temps, d'amener les composantes à utiliser les reliquats dans le cadre d'une vraie politique d'investissement et non comme de simples reports de précaution : développer un esprit de mutualisation.

Long travail pour connaître les réserves de chaque composante en faisant la part entre ce qui provient des contrats de recherche (auquel on ne touche pas) et ce qui est réellement disponible.

Le suivi de la réalisation des recettes constitue une contrainte pour les composantes : refus de procéder à des DBM si leurs prévisions de recettes ne sont pas réalisées. Ceci afin d'arriver à l'étape suivante : amener les composantes à réduire leurs prévisions de recettes quand elles ont le sentiment qu'elles ne se réaliseront pas.

Création de documents explicatifs et de fiches de procédures :

Réunion des correspondants financiers des composantes et les responsables administratifs pour leur apporter des explications sur les problèmes récurrents.

Création de fiches de procédures (ex : TVA) utilisables par tous (tenir compte des changements de personnels).

2. Contrôle de gestion :

Edition mensuelle d'un **tableau de bord** des services centraux sur une page : ouvertures de crédits, suivi des contrats de recherche, évolution de la trésorerie, suivi des projets (travaux de restructuration)...

Idem pour les UFR : un recto verso par composante : (retraitement des fichiers NABuCo) :

- recto : évolution des étudiants, répartition des enseignants, nombre d'IATOS, nombre de chercheurs, surfaces, nombre d'unité des recherche, nombre de contrats passés depuis le 1^{er} janvier avec comparatif / année précédente, situation des réserves, situation des recettes hors ressources affectées

- verso : situation des dépenses engagées sur un mois donné par regroupement de CR (activités principales de la composante)

Il s'agit de donner aux directeurs de composantes des informations utiles (pourcentage de consommation de crédits et de réalisation de recettes...) pour leur travail de gestionnaire.

Travail sur l'analyse des coûts en cours pour les laboratoires d'analyses médicales : Ex : coût de production des milieux d'analyse / milieux achetés.



3. service des marchés :

Le Service des marchés est rattaché au service financier car l'accent est mis sur la dimension économique de la fonction : il doit gérer l'ensemble des marchés passés dans l'établissement. Il effectue un travail pédagogique auprès des composantes pour éviter les dépassements de seuil des marchés et supprimer par conséquent les réquisitions de l'agent comptable (380 réquisitions pour dépassement du seuil des marchés en 1997, 5 en 1998).

4. service des achats (cf supra)

5. service des études et statistiques :

Suivi des flux d'étudiants, suivi de cohortes, services des enseignants, modélisation de la DGF...il s'agit de fournir tous les renseignements nécessaires aux composantes et aux services centraux.

Décentralisation au niveau des composantes des fonctions d'ordonnateur : pas de saisie au niveau central sauf pour les recettes et dépenses des services centraux eux-mêmes. Eviter doubles saisies en créant des interfaces quand c'est possible.

Même volonté de décentralisation pour les recettes : mise en place d'une application facturation qui va permettre la création de centres de compétences dans chaque composante de l'université. (Réflexion sur l'organisation interne des composantes).

Elaboration en cours d'un Web facturation sur le même principe que le Web commande.

Le problème ne se pose pas en termes de transfert de charge de travail mais en termes de transfert de compétences et d'émergence d'une compétence rationnelle financière au niveau de chaque composante.

Contact : Pascal Aimé, secrétaire général

Tél : 03 88 41 61 14

E-mail : aime@adm-ulp.u-strasbg.fr

Eric Pimmel, secrétaire général adjoint

Tél : 03 88 45 46 43

E-mail : eric.pimmel@adm-ulp.u-strasbg.fr

Rémy Stoltz, agent comptable

Tél : 03 88 41 61 56

E-mail : stoltzr@adm-ulp.u-strasbg.fr



L'organisation des fonctions financières et comptables

Témoignage de l'Université de Cergy – Pontoise

Caractéristiques de l'établissement

7 implantations : 5 à Cergy et 2 à Argenteuil et Sarcelles.

11 000 étudiants dans une ville de 185 000 habitants : Cergy a axé son développement urbain sur l'enseignement supérieur (présence d'établissements privés).

120 000m² construits depuis 1991 ; 160 000 m² en l'an 2000 (7 programmes en cours dont 3 en maîtrise d'ouvrage directe).

Université pluridisciplinaire.

100 diplômés ; 18 équipes de recherche.

250 emplois IATOS et 490 emplois d'enseignants (5 UFR, un IUT, un IPAG).

12 contractuels sur budget universitaire.

Budget de fonctionnement 1999 : 66 MF (essentiellement subvention de l'Etat).

Gestion entièrement centralisée des réserves : 1,8 MF (hors IUT).

Peu de ressources propres (formation continue et contrats de recherche : 4 à 5 MF/an).

Equipe de direction : 12 personnes dont 7 VP, le SG, l'Agent comptable, la directrice de la BU, le SGA. Une équipe concentrée.

Choix d'organisation financière et comptable

1) le **regroupement des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers**. L'agent comptable - chef des services financiers chapeaute 3 services :

- traitements : 3 personnes ; gestion des contractuels, paiement et gestion des heures complémentaires (30% du budget car université jeune), calcul de la dotation HC

- service financier : 9 personnes, dont bureau des marchés (35 marchés nouveaux en 1997)

- agence comptable : 6 personnes.

Décentralisation des engagements et des commandes sauf pour recherche et engagements supérieurs à 50 000F ; 90 à 95 % sont effectués dans NABuCo

Centralisation du mandatement sauf articles 33.

2) la procédure budgétaire se caractérise par une implication forte du président.

Lettre de cadrage transmise en juillet aux VP et directeurs de composantes.

Vote du budget le 24 novembre, cette année.

3) réalité du travail en équipe et du partage de dossiers ; il y a des régulations mais pas de réquisition car le rôle des acteurs et des services (financiers et comptables) ne donne pas lieu à contestation du fait du regroupement des fonctions et de la présence en équipe de direction.

Une « affaire d'homme ou de femme »

Un choix dicté par les personnes en présence, des collaborateurs choisis par le président et constamment légitimés par lui, une volonté de se situer en anticipation, le plus en amont possible pour trouver des solutions dans le cadre réglementaire.



4) principes de fonctionnement :

Promotion d'une culture de gestion.

Ambition de former des équipes dirigeantes car diriger est un métier.

Continuité dans l'action : il faut susciter des vocations parmi les enseignants car les mandats sont courts.

Contact : Jean - Pierre Guyet, secrétaire général

Tél : 01 34 25 61 05

E-mail : guyet@u-cergy.fr

Pierre Dumaz, Agent comptable, chef des services financiers

Tél : 01 34 25 61 48

E-mail : dumaz@u-cergy.fr



D'une cellule marchés à un service achats

Il importe de créer un dispositif évolutif qui aura pour première mission la mise en place d'un système expert donnant un minimum de **sécurité juridique aux procédures contractuelles des universités**. En effet, les universités sont des organisations complexes dont le fonctionnement est assez éloigné des impératifs réglementaires.

La Cellule marchés constitue une étape nécessaire pour « l'acculturation » de l'Université afin d'arriver à termes à une démarche qualité.

Un environnement juridiquement complexe et très évolutif

On constate une prééminence du droit communautaire.

Par la jurisprudence de 1990 - Piémont-de-Bar, le TA de Strasbourg a annulé un contrat administratif entre un établissement public (syndicat mixte) qui faisait de l'adduction d'eau et la commune de Bar au motif que cette prestation de service était d'un niveau supérieur au seuil communautaire de 900KF HT ; ce marché, s'il n'était pas un marché public au sens du droit national l'était néanmoins au sens communautaire.

Depuis une jurisprudence de 1997, les tribunaux administratifs peuvent appliquer aux personnes morales de droit public l'ordonnance de 1986 sur les obligations de mise en concurrence ; le droit de la concurrence s'appliquant aux personnes publiques constitue un bouleversement (ceci pose, par exemple, un problème pour l'UGAP).

Le Code des marchés publics, constitué d'une stratification de textes dont la valeur juridique est incertaine ne contient pas tous les éléments nécessaires à sécuriser un contrat public dans ce domaine.

Parallèlement, apparaît une aggravation de la responsabilité des personnes de droit public : responsabilité surtout pénale avec le délit de favoritisme ou d'avantage injustifié. Parmi les faisceaux d'indices qui permettent la mise en examen, on trouve les dépassements de seuil, les marchés négociés qui ne tiennent pas compte de la notion d'opération, les marchés de régularisation ...

L'université, une organisation complexe trop éloignée des impératifs réglementaires

L'Université n'a pas de façon générale de « culture gestionnaire ».

Dans le cadre des passations de marchés, on a souvent recouru à des pratiques de régularisation après coup.

La cellule marchés : 1^{ère} étape de structuration et d'animation interne :

- Un outil de coordination et d'animation

La cellule marchés doit apporter la solution juridique adéquate à tout problème d'achat qui se pose globalement pour l'audiovisuel, la reprographie, les marchés de travaux, le nettoyage...

Il faut un spécialiste des achats maîtrisant la mise en place des cahiers des charges et la normalisation des procédures.

En l'absence de spécialiste, tout responsable de service doit avoir une bonne connaissance des produits qu'il achète et être capable de prendre en charge l'élaboration de l'appel d'offre (définition du marché) voire même la mise en place d'un crédit bail pour le financement ...



La cellule doit assurer un rôle d'animation, faciliter le dialogue entre ceux qui connaissent bien le produit et le marché et l'acheteur qui ne peut pas tout savoir.

- Un cadre juridique adapté : les marchés à bons de commande comme véritables groupements d'achats des composantes

En pratiquant les marchés à bons de commande, on est dans la démarche vertueuse d'un groupement d'achat (achats moins chers = économie et régularité juridique).

Le niveau 2 garde l'opportunité de la dépense mais le cadre réglementaire est fixé par le niveau 1.

Rappel : il ne peut plus y avoir de montage simple en matière de contrat passé par des personnes publiques. Ainsi, dans le domaine de la restauration collective des personnels, on ne peut plus traiter automatiquement avec le CROUS depuis la jurisprudence « Piémont de Bar » : Il faut une mise en concurrence secteur public/secteur privé confondus.

Précisions sur **les marchés à bon de commande avec remise en compétition des fournisseurs** (très adaptés au marché de la micro) : il s'agit d'une sélection de quelques fournisseurs potentiellement titulaires du marché mais qui sont remis en compétition avant tout achat : c'est une pratique « dure » pour les entreprises qui a suscité les observations de Bruxelles pour non conformité au code de déontologie des marchés communautaires.

La Commission centrale des marchés s'appuyant sur cette observation a émis l'avis suivant : il ne doit y avoir qu'une seule mise en compétition : l'université doit avoir réalisé au préalable une analyse de besoins suffisamment fine et découpé des lots suffisamment précis de telle sorte qu'à chaque lot corresponde un fournisseur. Un groupement momentané de fournisseurs ou un GIE sont considérés comme fournisseur unique.

La mise en place d'une cellule achats doit bénéficier d'un soutien politique fort de la Présidence et une bonne entente avec l'agent comptable.

Vers une démarche qualité dans l'achat public

La fonction d'acheteur public devient un vrai métier. C'est un agent qui sait analyser les besoins, connaît les produits, sait optimiser les procédures d'achat et possède les qualités pédagogiques nécessaires à sa fonction.

On peut envisager le développement de la certification Iso (ex : université de Toulon, région Auvergne) pour les procédures d'achat public.

Personne responsable des marchés (PRM) et seuil des marchés

Pour les Universités, la PRM est le Président ou son délégataire. Le problème essentiel pour nos établissements est de concilier le droit et les pratiques en matière de seuil !

Au nom de l'unité de la personne morale (l'établissement public), **le seuil de passation, au sens du code des marchés et de la Cour des Comptes, ne peut être que l'Université** (le niveau 1 de Nabuco).

Néanmoins, confrontées aux difficultés du terrain, de nombreuses Chambres Régionales des Comptes acceptent que le seuil des marchés soit computed au niveau des **composantes dérogatoires** au sens des articles 32 et 33 de la Loi « Savary ».

Contact : Jean - Claude Selsis, secrétaire général de l'Université Toulouse 2 – Le Mirail

Tél : 05 61 50 43 65

E-mail : selsis@univ-tlse2.fr



Le suivi budgétaire

Témoignage de l'Université Claude Bernard - Lyon 1

Présentation de l'université Claude Bernard

L'Agent comptable est directeur financier et responsable du service des marchés.
Un Secrétaire Général Adjoint a en charge la Direction de la Programmation et du Budget.

Plutôt que de parler de contrôle de gestion, qui est difficile à mettre en place dans un EPCSCP, on parlera plutôt ici d'animation de gestion à partir du suivi budgétaire.

La stratégie de l'université repose sur la **responsabilisation de chacun des niveaux**, acteurs en matière de gestion financière, tels qu'introduits par le décret de 1994.

I- Caractéristiques de l'Université

Budget (hors salaires d'Etat) : 420 MF.

Laboratoires d'analyses : 70 personnes.

Filiale de valorisation : 80 MF de chiffre d'affaires : contrats de recherche, prestations de services et valorisation (brevets) = SA.

27 428 étudiants.

1873 enseignants chercheurs.

1095 IATOS.

380 000 m² sur 8 sites.

Budget : 34 niveaux 2 ; regroupement des composantes de sciences et de santé en deux fédérations ; 3 Services inter-universitaires.

549 centres de responsabilité contre 1000 en 1994.

II- Le suivi budgétaire dans le cadre de la démarche NABuCo s'appuie sur quatre principes directeurs

- La réhabilitation du budget en tant que budget de gestion : la commission des finances du CA travaille dès le mois de juin à l'élaboration de la lettre de cadrage dont la discussion constitue un moment fort de la vie de l'Université. Cette commission, qui est la plus fréquentée (70 à 80 personnes), met en œuvre les priorités définies par l'Université et en particulier dans le contrat de l'établissement.
- Une lisibilité accrue du budget : la mise en place des destinations a permis d'identifier les axes forts du budget. Ces destinations ont évolué au cours des années : création par exemple d'une destination Logistique et Sécurité.
- La responsabilisation des acteurs à chaque niveau : l'établissement (niveau 1), les unités budgétaires (niveaux 2), les centres de responsabilité (niveaux 3). Les décisions de l'Université doivent être prises en mesurant et en faisant apparaître les implications financières. (ex : les coûts de la mise en place de formations professionnalisées (6 IUP, 1 école d'ingénieurs) sont supérieurs à ceux de formations plus traditionnelles).



- La mise en place d'un suivi de gestion : la démarche s'insère dans une dynamique de changement avec :
 - La formation des personnels à la mise en place de la Nouvelle approche budgétaire et comptable (100 personnes) par des personnels de l'Université et par des personnels extérieurs à l'Université (Trésor par exemple), formation des nouveaux nommés à chaque rentrée et formation des élus ; l'objectif étant de créer une culture de gestion
 - La décentralisation des fonctions d'ordonnateur au niveau des dépenses et la mutualisation des compétences : 3 composantes ont effectué le mandatement en test puis l'ont expliqué à leurs homologues : Effet «boule de neige»
 - Le respect de l'arborescence : chaque niveau 2 est responsable de l'ensemble de ses niveaux 3.

Objectifs du suivi budgétaire

A court terme, l'objectif est d'arriver à ce que l'acte budgétaire soit un acte de prévision fiable : le budget initial et le compte financier doivent pouvoir être rapprochés de manière pertinente.

A moyen terme, il s'agit d'affiner les crédits inscrits aux budgets en évaluant mieux les besoins.

Parallèlement, des analyses très utiles sont conduites en complément du suivi budgétaire : flux d'étudiants par champ disciplinaire (observatoire régional), charges d'enseignement (maîtrise des Heures Complémentaires), analyse des coûts (ex : coût de la fonction financière et comptable, coût de la fonction scolarité, coût de la gestion des personnels, reprographie, organisation des services intérieurs).

I - Identification des besoins à chaque niveau

Au niveau 1, l'objectif de l'équipe présidentielle est d'assurer la cohérence entre projet d'établissement et budget de l'année n.

Elle doit aussi :

- Veiller à l'application de la réglementation
- Clarifier la présentation budgétaire
- Eventuellement réorganiser et restructurer l'établissement
- Définir les procédures de gestion : préparation et suivi de l'allocation des moyens ...

Pour cela, l'établissement a notamment mis en œuvre :

- deux journées de formation annuelle pour les personnels, organisées par la Direction budgétaire qui joue le rôle de centre de ressources
- une mise en commun des reliquats en fin d'exercice budgétaire (y compris au niveau des articles 33, IUT, école interne) afin, notamment de financer la mise en sécurité des locaux.

Le niveau 2, composante ayant un budget intégré à celui de l'établissement, fonctionne de la même façon.

Au niveau 3, il importe de donner aux responsables des procédures et des outils pour leur permettre de veiller au respect de leurs enveloppes de crédit et à leur utilisation.

D'une manière générale, des principes clairs de fonctionnement ont été proposés :

- les informations sont partagées
- chaque niveau bénéficie d'une aide au pilotage
- la procédure est dynamique et itérative.



II - En pratique

La démarche a été progressive à partir de la mise en place de NaBuCo en juin 1994 et en fonction d'autres éléments d'évolution :

- l'amélioration de l'outil
- le contrôle de la Cour des Comptes
- la réflexion sur la répartition au sein de l'Université de la fonction financière et comptable

L'UCB n'est pas encore dans une phase aboutie de la démarche dont le principe premier est la responsabilisation d'un maximum d'interlocuteurs facilitée par :

- le choix d'une nomenclature simple pour que les budgets soient préparés avec la collaboration des centres de responsabilité,
- le choix d'une table des destinations très simple afin de se donner la possibilité de partager les informations même avec des collègues non formés au métier de gestionnaire ou de financier.

A) Elaboration du budget et modifications budgétaires

Le budget est préparé selon les procédures NABuCo.

L'assistance aux composantes se traduit par :

- une aide à la prévision budgétaire, à la répartition des moyens, à l'évaluation de leurs ressources propres en faisant des analyses multi-exercices ...
- des formations en vue de les amener à davantage de professionnalisation : notamment pour les procédures et calendriers des modifications budgétaires en intégrant bien les problèmes de prévision des recettes (car, s'ils maîtrisent assez bien les dépenses, les interlocuteurs ont tendance à surestimer les recettes).

B) Suivi de l'exécution budgétaire, avec comme parti pris la confiance.

1) Le principe est l'utilisation maximum de NABuCo avec :

- consultations et éditions en temps réel,
- contrôle du disponible et paramétrage de non-dépassement défini niveau par niveau : le niveau 1 décide pour les niveaux 2 ; les niveaux 2 décident du mode de paramétrage de leurs niveaux 3.

2) Hors NABuCo, des états de suivi de l'exécution ont été mis au point avec un groupe d'utilisateurs en fonction de leurs besoins réels : ils n'ont pas tous les mêmes documents. Deux axes sont poursuivis :

- interfaces = extraits de la base NABuCo retravaillés (cf. ULP) qui permettent d'avoir des documents très adaptés pour, par exemple, comparer leurs dépenses par rapport à leurs ressources incluant dotation et «reliquat autorisé»,
- consultation sur le Web en cours d'expérimentation.

D'une manière générale, on constate un progrès sur les engagements : passage de 30% à 78% d'engagements préalables.

Au niveau 1 sont communiqués, au minimum à chaque fin de mois :

- le suivi de l'exécution par nature et de gestion en dépenses et recettes,
- les titres et mandats par niveau 2 en montant et en nombre (comparaison entre deux exercices),
- la comparaison dépenses nettes / ensemble des ressources (sur deux exercices),
- un point sur les subventions ministérielles,
- un point sur les heures complémentaires,
- un point sur les opérations de logistique immobilière et de mise en sécurité,
- un point en fonction des demandes spécifiques.

Au niveau 2, les responsables disposent :

- d'une situation de l'exécution budgétaire par nature et de gestion du niveau 2 : des CR nœuds et des CR feuilles,

* Le niveau 2 «présidence» assure, quant à lui, le suivi de la Dotation globale de fonctionnement et le suivi des droits d'inscription.



Au niveau 3, est disponible la situation de chaque CR nœud et infra en dépenses et recettes avec des éditions de factures mandatées pour les CR qui ne sont pas informatisés.

3) Retour / bilan

- Mise en place de tableaux de bord : cf. ULP.
- L'analyse des coûts est entreprise dans le cadre de groupes de travail spécifiques par domaine (coûts de scolarité : un par UFR, un par groupe d'UFR, un central) ou par fonction (financière : démarcation entre services centraux et composantes).
- Le compte rendu de l'exécution s'accompagne d'une approche thématique efficace en termes de prise de conscience des collègues :
 - . présentation par thème et pas seulement par nature ou destination en accompagnement du compte financier :Chaque UB renseigne un même document par type de dépenses et de ressources en regard de deux indicateurs : nombre d'étudiants et nombre d'IATOS par exemple.

. présentation par grande fonction centrale
L'allocation de moyens donne lieu à des changements et des adaptations :
des clés de répartition des moyens de l'établissement
des clés de répartition des charges communes.

En termes d'organisation, les groupes permettent :

- le redéploiement éventuel services centraux / composantes,
- la mise en place de formations complémentaires,
- l'évolution du système de délégation : chaque fois qu'un centre de responsabilité (niveau 3 ou infra) démontre ses compétences, on lui accorde une délégation pour les engagements et les commandes dans un objectif de valorisation.

III - Limites du suivi budgétaire

1) Dans l'actuel NaBuCo il n'y a pas de notions transversales : les universités ont toutes des interfaces qui débouchent sur un tableur ou un système de dérivation qui permettent de consolider de manière personnalisée les informations financières disponibles.

En effet, il n'est pas prévu la possibilité d'interroger la base en précisant une date d'observation ou d'éditer des données historisées (il faut obtenir ces informations en dehors de NaBuCo), ni de faire des comparaisons multi-exercices, ni d'assurer le suivi des programmes pluriannuels d'investissement.

Dans NABuCo 2000, existent les notions de projet, de structures organisationnelles transverses, d'équipes (notion plus fine que CR). Cela correspond à un besoin exprimé par de nombreux utilisateurs.

2) Limites de l'analyse

Dans NABuCo actuel, n'existe pas de comptabilité analytique. En conséquence, on dispose d'unités d'observations peu fines d'autant que le croisement rubrique / destinations n'existe plus ; d'où des difficultés à calculer des coûts consolidés.

L'Université Claude Bernard, site pilote, a eu par ailleurs des difficultés liées aux modifications de l'arborescence. Or, le suivi multi-exercice suppose des structures et des nomenclatures pérennes.



3) Limites du suivi budgétaire par rapport au suivi de gestion

Le suivi budgétaire ne couvre pas le champ des missions des établissements. Il ne permet pas de mesurer la qualité du service rendu à l'utilisateur, ni la performance en regard des efforts accomplis : on vérifie l'adéquation objectifs / moyens mais pas l'adéquation efficacité / moyens.

Contact : Jacques Flacher, secrétaire général **Tél. : 04 72 44 80 28**
E-mail : jflacher@adm.univ-lyon1.fr
Paule Joubert - Pinet, secrétaire général adjoint
Tél. : 04 72 44 15 10
E-mail : Paule.Joubert-Pinet@adm.univ-lyon1.fr
Michel Perrin, agent comptable **Tél. : 04 78 77 70 54**