



AGENCE DE MODERNISATION  
DES UNIVERSITÉS  
ET ÉTABLISSEMENTS

## RENCONTRE DE L'AGENCE

### « *La préparation budgétaire* »

08 avril 1999

---

Les Rencontres de l'Agence sont des journées d'échanges entre les représentants des établissements. Elles 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.

La Rencontre, organisée le 08 avril, sur le thème de «*la préparation budgétaire*» a été construite autour des séquences suivantes :

- Principales problématiques posées par la préparation budgétaire
- Témoignages de deux établissements : Université Paris 9 - Dauphine  
Université de Bourgogne
- Echanges en ateliers
- Restitution et synthèse

Pour chacun des points énoncés ci-dessus, vous trouverez un résumé de l'intervention ainsi que les principaux témoignages apportés par les participants.

---

Les Rencontres de l'Agence «*La préparation budgétaire*» / 08 avril 1999



## Principales problématiques posées par la préparation budgétaire

Les différentes étapes de la préparation budgétaire sont prévues dans le décret financier.

Au niveau européen, on distingue deux types principaux de procédures de prévision et d'analyse budgétaires pour ce qui concerne les universités :

- système normé : s'appliquant à tout l'établissement jusqu'au niveau des composantes : Suède, Norvège.. ;
- système décentralisé : globalisation des crédits au niveau de l'université qui détermine ses objectifs propres : Allemagne...

Le système français est dual :

- allocation des moyens normée dans le cadre du système SAN REMO
- répartition financière réalisée par chaque université en fonction des objectifs qu'elle a déterminés (contrat quadriennal, plan U3000...).

Quatre points importants sont à prendre en compte pour la préparation budgétaire.

### I. La prévision budgétaire globale par la lettre de cadrage

#### 1) Définition de la stratégie de l'établissement

La prévision d'objectifs doit être faite si possible au mois de juillet mais elle intervient le plus souvent en septembre ou octobre.

Si certains établissements abordent cet exercice de façon formelle, comme une reconduction de l'année précédente, d'autres essayent de lui donner un sens.

La lettre de cadrage permet d'avoir une vue globale des objectifs que l'établissement souhaite se donner.

- Objectifs annuels : les plus difficiles car ils sont soumis à la règle de l'annualité budgétaire :
  - réduction de coûts sur des secteurs particuliers : reprographie, informatique, tarification interne ...
  - programmes transversaux : développement du multimédia ou de l'informatique, développement des outils de gestion..

L'idéal serait de fixer un objectif dans chacun de ces deux secteurs.

En moyenne, 80% des ressources financières d'un établissement sont annualisées et 20% seulement sont pluriannuelles (contrats). La part des ressources pluriannuelles pourrait croître avec le plan U3M, (jusqu'à environ 40%).

- Objectifs pluriannuels : contrats quadriennaux, contrats Etat Région, plans de sécurité, programmes de recherche.

La réalisation des objectifs pluriannuels peut être modulée en fonction des urgences annuelles.

#### 2) Prévision des recettes :

- Les ressources normées ne posent pas de problème sauf en ce qui concerne les effectifs d'étudiants par diplôme : il existe une incertitude non sur les flux mais sur les inscriptions dans les diplômes.

La professionnalisation des universités entraîne une augmentation budgétaire.

Les droits étudiants sont connus assez tard mais connaissent peu d'augmentation ; il existe néanmoins 4 catégories de droits selon les cycles, ce qui peut occasionner des changements en fonction des inscriptions des étudiants.



- Les ressources propres :
  - taxe d'apprentissage variable selon les établissements et selon la conjoncture (chiffre d'affaires des entreprises)
  - formation permanente et apprentissage.
- Les ressources pluriannuelles : la difficulté tient à un certain décalage dans le versement des dotations liées aux contrats quadriennaux qui ne démarrent pas toujours à l'année dite.

### 3) Prévision des dépenses : charges communes

Il s'agit des charges liées à la logistique mobilière et immobilière ou aux objectifs fixés.

Qu'elles soient gérées de façon centralisée ou décentralisée, le Président doit avoir une vue générale de ces charges communes (connaissance du coût relatif de fonctionnement de son établissement).

### 4) Equilibre budgétaire global : la gestion du fonds de roulement de l'Université.

Le Président doit connaître sa marge de manœuvre par rapport au fonds de roulement : peut-il effectuer des prélèvements ou au contraire doit-il faire des économies.

La lettre de cadrage est le premier budget mais il importe de penser aux décisions budgétaires modificatives à venir (en général trois DBM dans l'année)

1<sup>ère</sup> DBM de report des dépenses non soldées

2<sup>ème</sup> DBM de report de l'année précédente

3<sup>ème</sup> DBM qui solde les ressources ou les coûts, constatation des plus ou moins values.

La lettre de cadrage représente un engagement politique du Président.

Elle doit être adoptée en CA et diffusée dans l'établissement pour faire connaître aux enseignants les objectifs de l'université et leur faire comprendre qu'il existe des contraintes budgétaires.

## II. Allocation des ressources entre composantes

- 1) Indicateurs de recettes et de dépenses au niveau des composantes et des centres de responsabilité : les tableaux NABuCo retraçant les % de recettes et de dépenses effectués dans l'année par chaque centre de responsabilité permettent de repérer les comportements économiques des centres de responsabilité (CR dépensiers / CR économes).
- 2) Répartition des charges communes et mode d'allocation des ressources :
  - Procédure centralisée : le centre récupère la totalité des ressources budgétaires et les répartit entre les différentes composantes sur des critères internes ou externes (SANREMO).
  - Procédure décentralisée : la totalité des dotations est donnée au niveau des composantes voire des CR : le Président doit avoir des objectifs très forts et disposer des moyens de vérifier que ces objectifs ont été réalisés.

## III. Procédures d'arbitrage entre composantes

- 1) Les lois d'évolution des coûts des différentes activités : (ex : coût global d'un diplôme, coût d'un système scolaire...) :
  - modèle SANREMO
  - procédure totalement décentralisée
  - procédure par projet : les composantes disparaissent : conception « en matrice ».
- 2) Relation ressources distribuées / résultats attendus / indicateurs de performance :

Il s'agit du contrôle de gestion qui commence à se développer dans l'université : les indicateurs du degré de réalisation des objectifs peuvent être financiers, quantitatifs (taux de succès des étudiants / tutorat...) ou qualitatifs.



3) Sur évaluation ou sous évaluation : problème du suivi du budget et des reports.

Certains centres demandent des reports lors de la dernière DBM afin de disposer de leurs crédits non consommés l'année suivante.

*A Paris 9 aucun report (même pour les crédits inscrits au contrat quadriennal) n'est accepté sauf pour servir des objectifs précis ou si on a répondu aux objectifs communs.*

#### **IV. L'organisation de la préparation budgétaire**

1) Rôle des services centraux

La structure qui prend en charge la préparation budgétaire varie selon les universités :

- Président avec une petite équipe
- Services financiers
- Agence comptable
- Cellule de gestion budgétaire : groupes ad hoc couplés avec une cellule de contrôle de gestion

Actuellement les universités ont un fonctionnement plus décentralisé que centralisé en matière de pratiques budgétaires avec néanmoins une tendance à la centralisation et au renforcement du pouvoir des présidents.

Les deux systèmes sont bons à condition de veiller aux modes de répartition des ressources dans un fonctionnement centralisé et si on dispose d'outils de contrôle dans un fonctionnement décentralisé.

2) Types d'informations disponibles au niveau des différents conseils

Le conseil d'administration est-il informé seulement des masses globales ou reçoit-il la « liasse NABuCo » (budget par composante) ou bien lui présente-t-on des tableaux récapitulatifs : état des reports, état des recettes / en fonction des objectifs.

3) Rôle de la commission financière

Elle doit être consultée pour tous les actes budgétaires (en particulier les DBM) si elle figure dans les statuts de l'université. Sa non convocation est un motif d'annulation.

Quel rôle joue-t-elle ? : éclairage du CA : étude des grandes options  
arbitrage et contrôle des comptes

La commission financière peut soit être exclusivement issue du CA comme c'est le cas à Paris 9 (avec des représentants étudiants), soit être constituée en commission du budget dans laquelle figurent des membres des composantes.

Il importe que les arbitrages du président par rapport aux propositions des unités décentralisées fasse l'objet d'une concertation.

4) Niveaux et modes de concertation et de négociation :

Quels modes de négociation et de concertation sont mis en œuvre avec les différentes composantes : réunions, systèmes d'information, formations, aide à la préparation budgétaire...

**Contact :** **Michel Poix, Vice Président du conseil d'administration de l'Université Paris 9 - Dauphine**  
**Tél : 01 44 05 40 92**  
**E-mail : poix@dauphine.fr**



## La préparation budgétaire à l'Université Paris 9 - Dauphine

### Caractéristiques de l'établissement

7500 étudiants – 23 centres de recherche

6 UFR

13 composantes (4 services communs, 3 services généraux)

153 CR dont 65 dans l'UFR 3è cycle

Faible rôle des niveaux 2 : ils n'ont pas de service financier sauf le service de formation continue et le service commun de la documentation qui disposent d'un ordonnateur par délégation. L'Université est gérée par projet et non par composante ce qui rend les niveaux 2 transparents en matière budgétaire.

### 1<sup>ère</sup> phase : la lettre de cadrage (*début octobre*)

- Aspects politiques : cf exposé de M. Poix
- Aspects techniques : la lettre de cadrage est un manuel et un guide dans l'élaboration pratique du budget :
  - structures : proposition de modifications
  - nomenclatures : indications de modifications de rubriques et de destinations (notice d'utilisation détaillée des destinations donnée en annexe de la lettre de cadrage). La logique des destinations se retrouve dans les projets transversaux.
  - modes d'allocation des ressources fléchées :
    - allocation centralisée : en règle générale toutes les ressources attribuées à l'établissement sont globalisées (ex : contrat quadriennal recherche) et reversées au CR sous forme de dotations
    - allocation décentralisée pour les recettes sur lesquelles les CR exercent un suivi et ont une marge de manœuvre : taxe d'apprentissage, vente de publications, prestations de travaux informatiques
  - calendrier du déroulement de la procédure : phases de préparation, phases de vote... : c'est un point fondamental difficile à faire respecter

La lettre de cadrage accompagnée de toutes ces informations est envoyée dans tous les centres de responsabilité

### 2<sup>ème</sup> phase : l'élaboration des budgets par les CR

Les CR ne saisissent pas leur prévisions dans NABuCo.

- Ces prévisions sont regroupées dans un document de synthèse qui fait ressortir trois éléments :
  - les recettes propres (dont ils suivent la réalisation),
  - les dotations fléchées ou demandées sur des projets spécifiques
  - les dépenses
- L'accompagnement de chaque CR pour la préparation et la finalisation du budget permet d'instaurer un dialogue et de mieux connaître leurs objectifs. Il permet également d'apprécier les marges de manœuvre possibles au moment des arbitrages.



Cet accompagnement, qui représente un investissement très important, a permis de faire mieux comprendre l'utilité de la préparation budgétaire. (meilleure vue, plus globale de son activité par chaque CR).

### **3<sup>ème</sup> phase : les arbitrages**

- Synthèse des demandes de dotation

A partir des documents de synthèse, une consolidation est faite sur NABuCo.

Il faut distinguer les demandes de dotations sur lesquelles il n'y a pas d'arbitrage possible (recherche, quadriennal...) de celles avec possibilité d'arbitrage.

Les synthèses sont transmises aux niveaux 2 pour information

- Travail du président en collaboration avec la commission financière

Le travail le plus important et le plus délicat :

- comparaison de l'état des demandes de financement avec les recettes globalisées
- évaluation du niveau de l'équilibre financier qui se traduit par un prélèvement éventuel sur le fonds de roulement,
- propositions d'arbitrages détaillées par CR (et pas uniquement par UFR).

### **4<sup>ème</sup> phase : votes du CA et élaboration définitive du budget (15 décembre)**

- Au vu des propositions de la commission financière, le CA vote une première fois :
  - arrête les grandes catégories de recettes
  - arrête l'équilibre du budget (et le prélèvement éventuel sur le fonds de roulement)
  - entérine ou modifie, à la marge, les propositions d'arbitrage.

- Exécution des décisions du CA

- les CR modifient leurs prévisions en fonction des arbitrages arrêtés par le CA

Les masses peuvent être modifiées : un CR qui voit sa dotation réduite peut différer un investissement ou un recrutement...

- intervention éventuelle d'arbitrages au niveau 2 : si la dotation attribuée par le ministère pour les DEA est inférieure à leurs demandes, chaque UFR fait une répartition de sa dotation entre ses DEA
- élaboration par consolidation des budgets des UFR dans NABuCo.

- Vote final du budget

- Vote des conseils de niveaux 2
- Arrêté des dotations par niveaux 2
- Vote du CA à partir des documents NABuCo et de documents de synthèse
- Envoi au recteur.

1<sup>ère</sup> DBM en février / mars : reports au titre de l'article 10 du décret

Elle concerne les opérations qui ont été engagées mais non réalisées dans l'année

2<sup>ème</sup> DBM en mai / juin : en lien avec l'adoption du compte financier

3<sup>ème</sup> DBM en octobre : intègre les éventuelles plus values de recettes notamment en matière de taxe d'apprentissage (9% du budget)

**Contact : Sylvie Perrier, agent comptable, chef des services financiers**

**Tél : 01 44 05 43 14**

**E-mail : perrier@dauphine.fr**



## La préparation budgétaire à l'Université de Bourgogne

### Caractéristiques de l'université

Université pluridisciplinaire avec sites décentralisés  
19 UFR - 14 services  
28 000 étudiants dont 8 000 en sciences et en médecine  
1250 enseignants  
760 IATOS  
Budget : 255 MF en 1997 dont 154 MF de subvention d'Etat, 25 MF de droits d'inscription, 30 MF de dotation de la Région

### Procédure budgétaire

Le budget est voté par le CA en décembre : il s'agit en réalité d'un budget conservatoire qui s'appuie sur les ressources antérieures (les composantes peuvent anticiper environ 85% des ressources de l'année n-1).

La commission des moyens examine tous les documents de nature budgétaire avant passage en CA : elle est composée de membres des trois conseils et des responsables des UFR et de services.

En réalité, le moment stratégique est celui de la préparation de la 1<sup>ère</sup> DBM, quand est connue la dotation ministérielle.

Cette dotation est en baisse du fait de la diminution de la masse d'heures complémentaires liée aux créations de postes et d'une diminution légère mais réelle des effectifs étudiants.

Par ailleurs, le contrat s'étant achevé en 1998, l'université se trouve en phase de négociation sans garantie sur l'obtention de dotations contractuelles ni sur les dates de versement.

Une bonne partie des décisions sont prises au niveau central en accordant cependant une confiance forte aux UFR et aux services. Ainsi, il est déduit de la dotation budgétaire :

- un prélèvement pour financer des projets communs, notamment pour la modernisation de la gestion, la formation des personnels, le plan de sécurité...
- une réserve financière stratégique fixée à 2 MF en 1999 pour la mise en place de projets d'intérêt général, si possible inter - UFR et orientés sur les nouvelles technologies.

La masse restante est répartie entre :

- les articles 33 (IUT, école)
- les services centraux
- les UFR (environ 32 MF).



## **Répartition de la dotation aux UFR et aux services**

Une première affectation se fait sur la base des heures complémentaires nécessaires pour assurer le fonctionnement des maquettes des diplômes préparés par les UFR, en prenant en compte le potentiel de personnels et les effectifs arrêtés au 15 décembre.

Le solde de la dotation de fonctionnement aux UFR est calculée, pour l'essentiel, sur la base de son budget de fonctionnement de l'année précédente corrigé par le rapport entre sa part dans la dotation théorique de l'année en cours et sa part dans la dotation théorique de l'année antérieure.

Certaines UFR ont connu cette année une diminution sensible de leur dotation de fonctionnement (jusqu'à 10 voire 15 %) ce qui a entraîné d'importantes discussions en commission des moyens. Mais la proposition de première DBM a été votée à l'unanimité par le CA, avec une motion demandant l'octroi de la totalité de la subvention théorique calculée selon les normes SANREMO, et non 84 % comme pour 1999.

Aux composantes qui ont eu une « dotation négative », il a été demandé de prélever sur leur réserves propres.

**Contact : Jean -Jacques Paul, Vice Président délégué aux moyens et au budget**  
**Tél : 03 80 39 54 58**  
**E-mail : 'jjpaul@u-bourgogne.fr'**



## Compte rendu des échanges en ateliers

Les échanges dans les quatre ateliers ont porté sur les pratiques des universités au regard des principaux points de problématique exposés le matin et à partir des deux témoignages présentés.

Les points majeurs de ces échanges ont été repris par les quatre rapporteurs :

- importance de l'identification d'un vrai lieu de pouvoir en matière budgétaire qui associe l'ensemble des acteurs de l'université
- nécessité, dans un contexte de baisse des ressources :
  - d'affiner les outils budgétaires,
  - de pratiquer une « saine » gestion et de faire des économies (heures complémentaires...)
  - de rechercher des ressources nouvelles
- intérêt de définir les activités qui doivent être mutualisées (logistique) et celles qui restent de la responsabilité des composantes. La mutualisation d'un service peut entraîner une certaine déresponsabilisation des utilisateurs quand ils n'en ressentent plus le coût ou, au contraire, une insatisfaction s'ils ne savent plus apprécier les avantages du service mutualisé tout en considérant que son coût est trop élevé.

La lettre de cadrage est reconnue comme un acte politique fort mais elle reste souvent, dans la réalité, un acte comptable

*Une des universités représentées est très en avance dans la préparation du budget 2000 (lettre de cadrage arrêtée) afin de pouvoir attribuer aux composantes leurs dotations en heures complémentaires en juin, au moment où se prépare la rentrée universitaire.*

Pour l'ensemble des participants, le budget primitif est un acte précis et sérieux qui doit être le plus sincère possible

La procédure de préparation se déroule en général de septembre / octobre jusqu'à décembre

La discussion budgétaire ne porte pas sur la totalité de la masse, ainsi les crédits recherche y échappent (quelques universités font des prélèvements sur ces crédits).

Le degré de centralisation de la préparation dépend de l'existence ou non d'un service financier dans les composantes. Il apparaît que les universités nouvelles ont une gestion plus centralisée car on n'y trouve pas le poids historique des composantes.

La gestion des reports et des réserves est variable selon les établissements :

- gestion centralisée : les composantes ne sont pas autorisées à avoir des réserves. Elles peuvent avoir un droit de tirage sur les réserves centralisées.
- dans un système mixte, une partie des réserves fait l'objet de reports, l'autre partie est mutualisée
- en gestion décentralisée, tous les excédents restent au niveau des composantes : une université a mis en place un système de prêt inter – composantes, dans d'autres cas les composantes ne peuvent utiliser leurs réserves que sur projet

S'agissant de la politique d'amortissement et de la connaissance du patrimoine, si tout le monde est conscient qu'il s'agit d'une contrainte réglementaire qui va devenir forte avec la nouvelle réglementation, peu d'actions ont été menées en ce domaine.



## **Synthèse**

Il est indispensable que la Présidence de l'Université s'implique fortement dans la procédure budgétaire. Les objectifs définis nécessitent de faire des choix (supprimer certaines activités pour en développer d'autres). D'ailleurs, le Ministère demande à chaque université de bien cerner ses objectifs dans le contrat quadriennal.

L'organisation budgétaire et financière des universités doit être repensée en lien avec la mise en place de NABuCo : trop souvent les structures administratives existantes ont été constituées systématiquement en centres de responsabilité.

Dans une perspective d'économies budgétaires, il existe d'importantes possibilités de mutualisation des ressources et des dépenses à travers des projets communs. Il importe, par ailleurs, de mettre en œuvre des projets qui génèrent des fonds propres.

L'accent doit être mis sur les objectifs pluriannuels : réserves, reports, amortissement ( NABuCo 2000 permettra des progrès dans ce domaine).

L'Université française est en train de rattraper son retard en matière d'organisation financière et de gestion budgétaire. Il lui faudra progresser en matière de lutte contre les gaspillages : coût des activités, choix d'offrir tel ou tel diplôme...

Néanmoins, il n'est pas inutile de rappeler que la gestion des universités dans les autres pays est tout aussi délicate.