

Séminaire
*« Valoriser les informations financières
pour aider à la décision »*
16 mai 2003



TABLE DES MATIERES

ALLOCUTION D'OUVERTURE	3
SUIVI DU CONTRAT QUADRIENNAL ET BUDGET PAR OBJECTIF	5
Introduction	
Evaluation des politiques publiques : les politiques universitaires	
La dimension technique	
Poitiers 2003 : mise en œuvre du Budget Par Objectif	
LE TABLEAU DE BORD MENSUEL : OUTIL DE PILOTAGE DE L'ÉQUIPE DE DIRECTION	15
Présentation générale du tableau de bord mensuel	
Conception du tableau de bord	
Evolution du tableau de bord	
L'ANALYSE FINANCIÈRE COMME OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION	21
Les conditions de l'analyse financière	
Quelques cas pratiques	
POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET CONTRÔLE DE GESTION	25
Idées directrices	
Approche méthodologique	
Mise en œuvre à l'UPJV	
LE CONTRÔLE DE GESTION DANS L'ADMINISTRATION : QUELS OUTILS POUR QUELS BESOINS ?	31
Les problématiques du développement du contrôle de gestion	
Les outils	
L'exemple des DRAC du Ministère de la Culture : les tableaux de bord	
L'exemple des préfetures « globalisées » : l'analyse comparative	
Le dispositif interministériel	



Allocution d'ouverture

Guy LE VAILLANT

**Directeur du Département Services, Agence de Mutualisation
des Universités et Etablissements**

Bienvenue à l'Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements. Le séminaire qui nous réunit aujourd'hui se situe au croisement de deux démarches complémentaires, aussi bien dans l'action de l'Agence que dans le quotidien de vos établissements. Il s'agit d'associer les notions d'aide à la décision et de valorisation des informations financières. Au cours des débats, nous comprendrons la valorisation des informations financières à la fois au sens d'une représentation de l'information, d'une mise en perspective des données dans le temps, de l'analyse que les établissements peuvent mener vis-à-vis de la réalisation de leurs objectifs, et dans ce cadre, de leurs marges financières.

La notion de valorisation des informations financières ouvre le champ de la professionnalisation mais aussi de la reconnaissance de fonctions essentielles à la réalisation des missions universitaires. Il pourrait paraître naturel qu'elle fasse partie de la culture de nos établissements ; ce n'est pourtant pas encore suffisamment le cas aujourd'hui. L'objectif de valorisation est pourtant poursuivi dans bien d'autres domaines de la gestion des universités, comme la formation ou la gestion des ressources humaines. Il est dans l'intérêt de tous de chercher à traduire de la même manière la situation financière d'un établissement et de mettre en lumière ses marges de manœuvres.

Pour cela, il reste sans doute des barrières ou des incompréhensions à franchir. Souvent, les chiffres font peur, tout comme la technicité requise, qui empêche le politique et le financier de se rejoindre sur des objectifs communs. Il faut reconnaître que la production des données financières relève encore souvent de l'obligation. Parler d'argent dans la sphère publique, nécessite de pénétrer dans un monde de réglementation et de normalisation. De ce point de vue, les établissements publics n'ont sans doute pas encore accompli le saut culturel de leur autonomie et de leur responsabilité financière.

Cette défiance renvoie aussi à notre propre organisation, à l'atomisation des acteurs dans l'utilisation des moyens, à l'appropriation parcellisée des ressources dans les établissements. Cela masque l'identité financière d'un établissement et ne contribue pas facilement à sa représentation, au-delà des exercices obligatoires et convenus.

La notion d'aide à la décision dépasse le cadre financier. Depuis plus de trois ans, l'Agence mène avec des établissements volontaires, une démarche collaborative d'aide au pilotage, basée sur une formation méthodologique et un appui technique. Il s'agit de faire vivre l'exploitation de différentes informations issues de bases de données multiples, pour les croiser, construire des indicateurs et les représenter sous forme de tableaux de bord. L'aide à la décision porte une ambition qui transcende la représentation de chaque métier et qui dépasse la construction encore trop verticale des applications de gestion. Elle offre au politique le moyen de donner une représentation coordonnée et concrète de son action.

Ce séminaire est le pendant d'autres journées, organisées autour du pilotage de la scolarité à partir d'Apogée ou encore du pilotage de la politique de ressources humaines avec Harpège. Il ressort de



l'engagement des établissements participants une volonté d'étayer, de coordonner et d'ajuster leur politique.

Pour répondre aux deux problématiques qui nous intéressent aujourd'hui, des éléments clés sont nécessaires.

- **la volonté politique**

Elle seule permet de fixer des objectifs de suivi et de consolidation financière, au travers du projet d'établissement et de lignes de force suffisamment constantes.

- **le dialogue**

Le dialogue, quant à lui, consiste à instaurer les points de rencontre entre le politique et le technicien. Pour cela, le politique devra s'accaparer les principes de base qui dépassent le cadre de la comptabilité publique, s'approprier leur sens et repérer les données financières essentielles. Pour sa part, le professionnel de la matière devra éclairer la technicité de son métier et s'assurer de la fiabilité des données transmises.

Ces sujets trouvent de multiples échos dans l'actualité :

La nouvelle loi organique sur les Lois de Finances (la nouvelle LOLF) repose sur des principes d'objectifs, de globalisation des moyens et d'évaluation des coûts et des résultats. Si les contours de sa traduction n'en sont pas encore précisés au niveau des établissements publics, il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre sera porteuse d'une mutation importante dans les relations entre l'Etat et les établissements, notamment en matière de contractualisation.

Le projet de loi sur l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur porte en germe le principe du renforcement de l'évaluation comme contrepartie au renforcement de l'autonomie. Nous serons tous d'accord, je pense, sur le fait que l'évaluation externe sera d'autant plus acceptée et renforcée qu'elle s'appuiera sur une auto-évaluation.

Nous vous avons convié à une journée de rencontres autour des projets et des démarches mises en œuvre dans les établissements. Sur ce sujet, chacun a à apprendre de l'autre tout en personnalisant sa démarche. Les présentations qui seront faites s'inscriront dans la volonté des établissements de renforcer le contrôle de gestion et l'auto-évaluation.



Suivi du contrat quadriennal et budget par objectif

Alain MIGNOT

Vice-Président du Conseil d'administration, Université de Poitiers

Jacques DEBORD

Chargé de mission pour le suivi des contrats

Maryan DANEDE

Responsable des affaires budgétaires

Introduction

A priori, il n'y a pas de lien entre le suivi du contrat quadriennal et la mise en œuvre du budget par objectif. En réalité, un même problème se pose dans les deux cas : comment allouer des moyens en fonction d'objectifs et en fonction des résultats passés ? En la matière, l'Université de Poitiers a instauré une démarche pragmatique.

Deux éléments nous ont conduit à réfléchir à la mise en œuvre d'une démarche par objectif, en 2000.

- **la préparation de la répartition des crédits du contrat quadriennal**

Jusqu'alors, il appartenait à une commission de prendre ces décisions, ce qui conduisait à un émiettement et à une absence de politique dans l'attribution des crédits. En outre, l'efficacité des opérations menées n'était pas mesurée.

- **la répartition de la DGF dans les services communs et les services centraux**

Pour répartir une masse de la DGF entre ces services, nous nous appuyions initialement sur les éléments de résultats antérieurs et les informations fournies par les responsables de service ; de ce fait, le budget des services communs et centraux était reconduit d'année en année. Partant du principe que le budget est la traduction de la politique de l'établissement, tel que cela est posé dans les textes, nous avons considéré qu'il appartenait à l'équipe présidentielle de définir les objectifs.

Cette position a été confortée par le vote de la LOLF et par le projet de loi sur le budget global, qui implique des choix politiques forts et une réflexion stratégique sur l'allocation des moyens. Sur la base de ces réflexions, nous avons entrepris deux expériences.



Nous avons d'abord mis en place **neuf groupes de suivi et d'évaluation** pour le contrat quadriennal, correspondant aux grands axes stratégiques du contrat d'établissement - ils ont eu un succès relatif. Ils ont pour but d'affecter les crédits, et pas seulement ceux du contrat quadriennal. Certains groupes ont notamment réparti tous les crédits dans un domaine donné, les crédits du contrat quadriennal, mais aussi les crédits provenant du contrat de plan Etat/région et les crédits provenant de ressources internes.

Pour le budget 2003, nous avons ensuite essayé de construire le budget des services communs et des services centraux par objectif. En l'occurrence, nous avons cherché à élaborer un instrument de détermination de la DGF, mais cela n'a pas fonctionné. Nous avons également pêché par manque de communication, de sorte que notre système a été mal compris. Or la réussite d'une nouvelle démarche suppose une bonne discussion préalable. Compte tenu des difficultés, nous avons amendé notre méthode, étant entendu qu'il est difficile de concilier le budget et le contrat. S'y est ajoutée la question du traitement des UFR dans une logique pluriannuelle, ce à quoi nous avons répondu par un plan sur trois ans d'allocation des moyens de la DGF et des emplois d'enseignants et d'IATOS.

A- Evaluation des politiques publiques : les politiques universitaires

L'évaluation est au cœur des démarches de budget par objectif et de suivi du contrat. Je précise que nous avons travaillé sur le sujet dès l'an 2000, soit avant la LOLF du 1^{er} août 2001. Celle-ci pose maintenant un cadrage cohérent, dont les buts sont :

- passer du contrôle à une évaluation des programmes, c'est-à-dire à une notion d'efficacité ;
- renforcer la transparence et la pertinence des informations.

Pour y parvenir, il s'agit de définir les politiques publiques en termes de missions, de programmes et d'objectifs, d'actions, de moyens et de critères d'évaluation. Précisément, les missions définies par le vote du Parlement seront déclinées en programmes et en crédits affectés à des services chargés d'atteindre un résultat. En contrepartie de cette nouvelle obligation faite aux services, ceux-ci disposeront d'une plus grande liberté en matière d'affectation des crédits.

Ce nouveau cadre implique que les budgets et les emplois s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle. La deuxième caractéristique, concerne la sincérité des budgets et des comptes, qui doit bénéficier d'une définition plus précise, dont la mise en œuvre sera de la compétence des agents comptables. Enfin, il est prévu que la préparation des budgets successifs s'enchaîne par les résultats obtenus, c'est-à-dire que tel ou tel service, (telle ou telle UFR par exemple) pourrait se voir retirer ou ajouter des moyens en fonction de l'atteinte des objectifs fixés.

Dans cette perspective, quel est le rôle du Parlement (du CA) ? Il vote les missions, les programmes et les indicateurs de résultat. Il suit par ailleurs les engagements de service (résultats, indicateurs, coûts). On peut y voir l'amorce d'un SGP, c'est-à-dire un système de gestion de la performance.



I. Un système de gestion de la performance : SGP

Un système de gestion de la performance implique :

- que les objectifs des politiques soient explicités ;
- que les réalisations puissent être normées et mesurées ;
- que l'on accorde aux services une certaine souplesse de gestion en contrepartie des engagements demandés.

Finalement, un système de gestion de la performance est un outil des choix de l'équipe présidentielle, qui passe par l'évaluation, par des audits, par des contrôles *a posteriori*, par des budgets fonction des résultats, sinon obtenus, du moins escomptés, et par un système d'information élargi aux résultats et aux coûts analytiques, dépassant donc la seule information comptable statutairement obligatoire.

En revanche, il faut être clair, un tel système n'est pas ;

- un outil de régulation macroéconomique des DGF,
- un système d'arbitrage entre les grands choix politiques – cette possibilité appartient au Président et au CA
- un outil systématique de suppression des dépenses ;
- une mécanique automatique de répartition des crédits.

- une arme du libéralisme triomphant !!

Nous pensons à Poitiers, que la mise en place d'un SGP dans un service public n'est pas impossible et que même il peut en soutenir et en justifier le développement. L'ensemble de cette démarche est fondé sur la mise en valeur de la responsabilité des acteurs, sur la transparence de l'information, sur une culture du management et sur une recherche de cohérence entre les diverses politiques menées par les établissements.

Nous insistons ici sur le fait qu'il s'agit dans notre propos de gérer la performance de l'Université, et non de gérer les services et les hommes qui les composent par la performance.

La réussite de cette logique suppose plusieurs pré-requis, et en premier lieu la mobilisation politique de l'équipe de direction de l'université. Il faut ensuite un consensus fort, au niveau politique, au niveau des services, au niveau des personnels, ainsi qu'un pilotage de la procédure – l'Université de Poitiers a pour cela choisi d'utiliser sa commission des moyens qui a vu ainsi ses attributions élargies. La réussite passe bien sûr aussi par un système d'information élargi et révisé ainsi, pensons-nous, que par un service dédié à la prospective et à l'évaluation.



II. Cinq perspectives sur le SGP

1. Angle gestion

Sous l'angle de la gestion, le SGP suppose une définition des résultats et des indicateurs et la mise en place d'un système d'information, d'applicatifs ou d'entrepôts de données qui intègrent ces indicateurs. Il importe par ailleurs de spécifier les contrats d'objectif et les projets de service, le tout dans une logique de contrôle qualité ; il y a là un enjeu de management. Du point de vue de l'organisation, se poseront des problèmes d'externalisation/internalisation de certaines prestations, d'affectation des ressources, de GRH... Il sera également nécessaire de définir les niveaux d'évaluation (Université, composantes, services...) : certes, la mise en application de la LOLF manque d'un cadre national, mais attendre des normes ministérielles revient en quelque sorte à refuser l'autonomie et le pilotage de ses propres politiques.

2. Angle technique

L'approche SGP suscite plusieurs questions techniques. Faut-il parler de rendement ou de résultat ? Faut-il utiliser des normes nationales ou définir des normes locales ? Du point de vue budgétaire, le SGP implique la notion de budget « au premier euro » qui consiste à dire qu'il n'y a pas de service dont le budget soit en tout ou partie acquis par les votes précédents.

Certains préfèreront (c'est plus immédiatement efficace pensent-ils) imposer un budget limité pour contraindre à l'efficacité dans ce cadre réduit (vision type Bercy!)

Quoi qu'il en soit, le système de gestion de la performance peut impliquer une redéfinition et un redécoupage des services. Il serait peut-être utile, par exemple, que les services de marchés deviennent des services achats. Il impliquera également une révision des nomenclatures, en particulier des budgets par destination.

3. Angle des procédures

La logique du SGP incite à la pluriannualité et la programmation des investissements, à la technique des enveloppes globalisées, sanctionnée par une évaluation *a posteriori*, et sans doute à l'instauration d'un débat pré-budgétaire sur les choix politiques et les résultats attendus. Il semble également important de réfléchir aux règles d'affectation des excédents éventuels. On peut imaginer alors que soit nécessaire la définition de « LOLF locales ». Le problème du partage entre le critérisé et le contractuel se posera à nouveau.

Peut-être faut-il aussi introduire des mesures de satisfaction du citoyen-étudiant-usager parmi les informations nécessaires.

4. Angle des règles comptables

Le système de gestion de la performance modifie les règles comptables, puisqu'il faut notamment passer à une comptabilité d'engagement, à une comptabilité patrimoniale, voire à une comptabilité



analytique, la limite étant liée aux difficultés qu'il y a à définir des produits explicites. Se posent également la question de l'audit des comptes et de la comptabilité par objectifs (redéfinition opérationnelle des destinations de façon à mieux recouvrir les missions et leurs programmes.

5. Service public et statuts

Certains craignent de cette logique SGP une remise en cause du service public et des statuts des personnels. Mais la recherche d'efficacité et d'efficience ne va pas obligatoirement vers plus de privatisation, de décentralisation ou de sous-traitance ? On peut cependant présumer que les statuts des personnels seront à un moment ou à un autre affectés, tout comme les modalités de gestion des ressources humaines en général (projet de service, formation, reconnaissance...).

III. Leçons et limites de l'expérience des groupes de suivi et d'évaluation

A partir de l'an 2000, ont été mis en place à Poitiers une charge de mission à l'évaluation, des groupes de suivi et d'évaluation par domaine contractuel. De plus, des personnes ont été dédiées au suivi du contrat quadriennal au sein des services financiers. La commission des moyens a également testé un budget par objectif (ces procédures ont été en partie validées par le Conseil d'administration mais une information sur ces nouvelles procédures à été diffusées dans un numéro spécial du journal de l'Université et sur son site intranet).

Les neuf groupes de suivi et d'évaluation (GSE), une présentation sans complaisance:

Les neuf groupes de suivi et d'évaluation (GSE) mis en place ont révélé un certain nombre de problèmes :

- **offre de formation et vie étudiante**

Ce GSE, défini sur un périmètre trop vaste, a eu tendance à fonctionner en guichet, en particulier car il devait reprendre des politiques déjà mises en œuvre dans les précédents contrats.

- **recherche**

Ce GSE n'a que peu servi, car faisant double emploi avec le conseil scientifique et ses commissions propres.

- **politique documentaire**

Le Groupe a bien fait le lien entre la politique documentaire et la politique de formation, il a bénéficié de l'appui des services du SCD.

- **ouvertures sur le monde socioéconomique**

Il s'agissait là de trouver une relation entre le contrat quadriennal, le CPER et certains financements européens. En l'occurrence, le GSE a permis une harmonisation entre ces dispositifs.



- **relations internationales**

Le résultat a été peu cohérent. Une véritable politique collective des RI a du mal à émerger

- **Ressources Humaines**

Le GSE a permis de piloter l'expérience EPI et de mettre en place de nouvelles prestations pour les personnels vacataires. En revanche, les réflexions sur la gestion des ressources humaines ont été limitées.

- **TICE**

Fondé sur des objectifs clairs, ce GSE a donné des résultats pertinents. Par ailleurs, le lien a été fait entre le contrat quadriennal et le contrat CPER. L'existence d'un service central (I Média) a été un support essentiel de l'évaluation et de mise en œuvre.

- **culture et communication**

Les projets relatifs à ce GSE ont difficilement émergé.

- **patrimoine**

Ce GSE ne s'est très peu réuni, mais les résultats ont été atteints... grâce au service DIGIP (Division de la Gestion Immobilière et du Patrimoine) qui a appliqué une planification des travaux de maintenance et de sécurité décidée préalablement.

Dans tous les cas, l'évaluation devait être un aspect important de la démarche ; de ce point de vue, nous avons eu beaucoup de mal à convaincre les GSE que leur mission ne se limitait pas à répartir et suivre des crédits, mais aussi à évaluer leur efficacité voire leur efficience.

Nonobstant ce constat sans complaisance, la méthode GSE a eu des apports bénéfiques :

- appropriation collective du projet d'établissement ;
- crédibilisation des propositions évaluées par des groupes représentatifs de l'université, en toute transparence ;
- diffusion d'une culture de projet, bénéfique à l'image de l'université ;
- mutualisation d'opérations ;
- progrès en termes de cohérence, de programmation et de mutualisation des moyens ;
- début d'instauration d'une logique d'évaluation des politiques.

Pour cela, nous avons pu nous appuyer sur un système d'information peu à peu adapté à l'évaluation, sur la mobilisation des services d'appui, sur la fusion des crédits et un suivi comptable adapté par les services financiers, sur des GSE chargés du suivi des politiques en général, et pas uniquement du contrat.



B- La dimension technique

Pour mettre en œuvre les décisions des GSE, le service des affaires budgétaires, s'est vu confier une mission de suivi financier du contrat quadriennal. Ce service, placé au sein de la Division des Affaires Financières, relève de l'ordonnateur et travaille en étroite relation avec l'agence comptable. Nous avons donc réalisé des missions qui pourraient relever d'un service de prospective et d'évaluation : suivi d'informations financières, élaboration de tableaux de bord... Au sein du service, c'est une personne de catégorie B qui a eu la charge du suivi et de la valorisation des informations strictement financières du contrat quadriennal de développement. Dans ce cadre, elle a, en amont, instruit les dossiers au plan financier, en lien avec la direction et le binôme animant le GSE (un animateur et un membre de l'équipe présidentielle). En aval, elle a participé à la mise en œuvre des décisions de réallocation en interne des crédits du contrat quadriennal, sur la base des décisions prises par le Conseil d'administration. Le service des affaires budgétaires a donc eu un rôle de cellule d'appui, mais aussi de filtre, par rapport aux GSE. La collecte des nombreuses informations financières a permis de fournir synthèses, tableaux de bord et bilans d'étape.

I. Les outils

1. Tableau de bord de suivi des AP/CP/Notifications

Ce tableau de suivi des autorisations de programmes, des crédits de paiement et des notifications internes permet de surveiller l'arrivée des crédits de paiements dans l'optique de l'exécution des programmes. Il fournit le montant des autorisations de programmes attendus et des crédits de paiement reçus. Il nous a permis de réguler notre utilisation de crédits en fonction du rythme des crédits de paiement et de vérifier la bonne émission des titres de recettes. Remis à jour régulièrement, il est inclus dans la synthèse financière trimestrielle destinée à la présidence.

2. Fiche d'allocation de crédits

En interne, il nous a été demandé de préparer une fiche d'allocation des crédits par GSE et par ligne de crédit. Partant de la répartition des crédits par GSE, par programme et par action, nous avons construit cette fiche, qui rend compte du montant disponible par année en fonction de l'échéancier, du montant des notifications internes de crédits déjà réalisés et du montant des crédits à notifier. Elle est placée à la disposition des responsables de GSE pour leur fournir une information fiable. Ces données ont contribué à des bilans financiers d'étape à mi-parcours.

II. Les procédures administratives

1. Sous l'angle de la prévision

En termes de démarche, les GSE appellent les projets, instruisent les dossiers et les examinent en interne pour formuler des propositions recensées dans la fiche d'allocation des moyens, transmise à mon service. Une fois contrôlée, cette fiche est soumise à validation du Président.



2. Sous l'angle de l'exécution

Après examen par le Conseil d'administration des propositions formulées par chaque GSE intervient l'exécution des projets. Il faut distinguer la partie recherche et la partie hors recherche du contrat quadriennal.

Sur le contrat quadriennal hors recherche, le service des affaires budgétaires a pour mission d'informer les composantes et de notifier les crédits alloués par le Conseil d'administration, *via* une notification interne de crédit. De manière à faire face, en cours d'année, aux exigences des GSE, nous avons ouvert un système d'ouverture des crédits du contrat quadriennal hors recherche dans l'UB 900, ce qui permet de le maîtriser et de procéder, après les décisions du Conseil d'administration, à des virements de crédit. Les composantes sont alors chargées d'émettre le titre de recettes et les mandats, ce qui est fait sur une opération particulière, créée par UB, et réservée au contrat quadriennal pour la durée du contrat - il s'agit d'une opération particulière de type 5 dans Nabuco.

Pour la partie recherche, la procédure est quelque peu détournée puisque nous utilisons une destination pour suivre la répartition et l'utilisation des crédits du contrat quadriennal.

En fin d'exercice, nous sommes ainsi en mesure non seulement de fournir un état en termes de répartition des crédits internes du contrat quadriennal, mais aussi de donner un taux d'exécution financier par composante et pour l'établissement.

C- Poitiers 2003 : mise en œuvre d'un Budget Par Objectif

Aujourd'hui, nous cherchons à généraliser un véritable Budget Par Objectif.

I. Mise en œuvre d'un budget par objectif BPO

A partir du projet d'établissement, des projets de service et des textes qui nous encadrent, nous avons réfléchi à des grands axes stratégiques de la politique universitaire (recherche, ouverture socioéconomique, formation initiale...). Ces axes sont déclinés en programmes: par exemple, pour la mission d'internationalisation, il s'agit de développer l'accueil des étudiants étrangers, de favoriser la mobilité des étudiants, de développer des cursus communs – puis en actions (par exemple, pour le programme "accueil des étrangers": installer un guichet unique, développer le français langue étrangère...) L'ensemble de ce schéma sera ensuite plaqué sur l'arborescence des services, ce qui implique d'allouer des moyens aux services et discuter avec eux des indicateurs pertinents.



II. Questions pour conclure

Pourquoi mettre en œuvre le BPO ? L'objectif est d'intégrer politiquement les contrats et les budgets, de moderniser la gestion et l'information et d'associer les acteurs aux choix et méthodes.

Par qui passe cette mise en œuvre ? La commission des moyens intervient pour la définition axes stratégiques (missions) et les programmes. Pour ce qui est des actions et des critères d'évaluation, il faudra mener une discussion entre les services et la commission des moyens – nous en sommes là actuellement. Pour le reste, les services décideront des opérations elles mêmes.

Donc, pour vraiment conclure:

Voulons-nous le faire ?

Pouvons-nous le faire ?

Combien cela coûte-t-il ?

Est-ce rentable ?

La démarche va-t-elle se traduire par une remise en cause du service public ?

Débat :

Sibylle ROCHAS, chargée de mission AMUE

Envisagez-vous de mettre en place le service de prospective et d'évaluation et comment ?

Alain MIGNOT

Un service de prospective et d'évaluation semble effectivement nécessaire. Faut-il pour cela créer un nouveau service ? Nous ne le croyons pas. Il nous semble que ce service doit avant tout fédérer des informations existantes par ailleurs. Quoi qu'il en soit, le sens à donner aux indicateurs doit être préalable à leur construction. Ces réflexions sont politiques et techniques ; elles doivent être menées en parallèle.

Françoise DELABAERE, Secrétaire générale, Université de la Réunion

Il semble que des outils de suivi seront définis au plan national. Avez-vous des informations ?

Alain MIGNOT

Le projet a récemment été modifié et nous n'avons pas d'information précise. Je ne suis pas sûr que ce soit la question fondamentale. Il est important qu'il existe des indicateurs nationaux mais les indicateurs du Ministère, même définis en concertation avec les établissements, seront nécessairement insuffisants.



De la salle

Le contrat est souvent signé à la fin de la première année de son exécution. Comment avez-vous géré les implications sur la mise en œuvre d'indicateurs des GSE ?

Jacques DEBORD

Ce décalage ne nous a pas empêchés de poser des objectifs précis mais a rendu plus complexe notre travail de persuasion auprès des animateurs des GSE.

Maryan DANEDE

Sur un plan financier, nous avons réalisé une exécution du contrat à partir de 2001, pour un contrat courant de 2000 à 2003. Je signale que Nabuco offre peu d'opportunités du point de vue du suivi par projet ; en outre, les possibilités de suivi sont faibles en cas de multi-financement.

Alain MIGNOT

Le suivi du contrat quadriennal est-il une fin en soi ? Pour ma part, je préfère suivre des politiques qu'une source de crédit parmi d'autres. Pour cette raison, je suis favorable plutôt à la notion de groupe de suivi des politiques de l'université.



Le tableau de bord mensuel : outil de pilotage de l'équipe de direction

Sylvie KOENIG
Secrétaire Générale adjointe, Université de Strasbourg I
Anne-Fabienne MALET
Service Statistiques et Evaluation

Le tableau de bord mensuel présenté à l'équipe de direction est l'un des aspects de suivi et d'évaluation mis en place à Strasbourg I, université qui a par ailleurs développé toute une méthodologie de suivi du contrat quadriennal.

I. Présentation générale du tableau de bord mensuel

Sylvie KOENIG

Les indicateurs du tableau de bord permettent d'évaluer la situation ou l'état d'avancement des différents domaines retenus - financiers, recherche, personnel, étudiants, domaine juridique, sécurité. Les informations qui y figurent visent à vérifier que la réalisation correspond aux orientations. C'est un moyen d'observation et un système d'alerte pour l'équipe de pilotage.

La conception du tableau de bord remonte à mai 2002 ; elle fait suite au besoin du président d'avoir des éléments descriptifs de l'activité de l'université. Les éléments existaient de manière éparpillée et nous avons donc centralisé l'information dans un document unique.

Anne-Fabienne MALET

Si le document est mensuel, certains tableaux qu'il contient sont annuels (rémunération des contractuels payés sur budget propre), d'autres sont mensuels (situation des crédits Etat) ; enfin, certains ne varient qu'en cas de modification (liste des personnels permanents sur Budget de l'université). Le tableau du mois de mars a été adressé au Président, au secrétaire général, à l'agent comptable et à la secrétaire générale adjointe. Le prochain tableau – celui du mois d'avril- sera transmis à toute l'équipe de direction.



Sylvie KOENIG

Ce tableau permet d'avoir une information rapide, à n'importe quel moment. Pour cela, il faut une certaine rigueur de la part des différents acteurs quant à l'actualisation de certaines données – le suivi des saisies des résultats dans Apogée par exemple.

II. Conception du tableau de bord

Anne-Fabienne MALET

Le fait que la collecte soit centralisée par le service statistiques et évaluations me semble primordial. Concrètement, j'invite mensuellement chaque service à m'adresser un tableau homogène, ne nécessitant aucune saisie de ma part.

Sylvie KOENIG

Quelles sont les différentes composantes du tableau de bord ?

- **le financement des opérations CPER**

Ce tableau, construit par la Division des Affaires Financières et des Etudes, est élaboré à partir des données Nabuco. Il précise la maîtrise d'ouvrage, la répartition des crédits entre construction et équipement, les cofinanceurs...

- **le financement des opérations CPER recherche et hors recherche**

Les données sont issues de Nabuco mais nous avons nous-même conçus le tableau pour récapituler les données du budget jusqu'à l'encaissement.

- **le suivi des crédits**

Le suivi des crédits Etat dans le cadre du contrat quadriennal 2001-2004 apporte une indication sur le montant total, sur les AP notifiés et sur les CP restant à notifier.

- **l'indication des restes à encaisser**

Elle permet de gérer le retard dans l'attribution des crédits et se révèle très utile pour les opérations importantes.

- **l'état d'avancement des opérations du CPER**

Il s'agit d'un descriptif des opérations d'aménagement, des opérations de maintenance et des opérations de mise en sécurité (calendrier des travaux, budget des opérations...). Le tableau émane de la Division Logistique Immobilière.

- **les avis de la commission de sécurité**

Le tableau de bord inclut les avis de la commission de sécurité par rapport à nos 80 bâtiments. Cela permet par ailleurs de recenser les informations générales qui ont trait au bâti.

- **le suivi financier des contrats de recherche**

Composante par composante, ce document reprend le nombre de contrats, le mode de financement...



Viennent ensuite différents documents ayant trait à la gestion du personnel :

- suivi des CDI et CDD payés par les laboratoires universitaires ;
- situation du nombre de contrats de travail valorisation signé ;
- état du fonds d'indemnisation pour perte d'emploi ;
- état du remplacement de personnels sur budget propre ;
- état trimestriel des indemnités IATOS payées sur le budget de l'Etat ;
- liste des personnels permanents relevant du budget de l'Université.

Anne-Fabienne MALET

L'état des effectifs par composante et par cycle est un tableau important, qui varie tous les mois, jusqu'au 15 janvier, date officielle d'arrêt du comptage des inscriptions. Les informations sont issues d'Apogée.

Vient ensuite la répartition des diplômés par type de diplôme ; la mise à jour est mensuelle jusqu'à la saisie complète des résultats dans Apogée.

Les données financières sont complétées par le nombre d'heures complémentaires payées par composante, qui est mis à jour mensuellement à partir de la base de données File Maker, ainsi que par les rémunérations des titulaires et contractuels payés sur le budget propre (personnels fonctionnaires sur budget de l'Etat, personnels titulaires extérieurs à l'ULP, personnels contractuels extérieurs à l'ULP...). Au total, ce dernier document concerne 525 personnes.

Sylvie KOENIG

Dans le domaine juridique, nous suivons les affaires contentieuses en cours et les conventions en cours d'élaboration, ce qui permet de savoir où en sont les différentes composantes.

III. Evolution du tableau de bord

Anne-Fabienne MALET

Nous disposons actuellement de dix-neuf tableaux, que nous pouvons compléter ponctuellement. Ainsi, le document du mois d'avril comportera une annexe financière du contrat quadriennal 2001-2004, reprenant les montants alloués par chapitre et par année.



Sylvie KOENIG

Nous envisageons également d'insérer une situation des fonds placés.

Anne-Fabienne MALET

Pour le reste, les tableaux sont actualisés régulièrement pour tenir compte des remarques et des besoins. Le tableau de bord va être diffusé plus largement et l'objectif est d'améliorer les délais de diffusion.

Débat :

Serge BOURGINE, Chargé de domaine Finances AMUE

Quel est le mode d'appropriation du tableau de bord par la Direction ?

Sylvie KOENIG

Jusqu'à présent, le document n'était diffusé qu'à quatre personnes. Nous les avons interrogées sur l'usage qu'elles en faisaient. Nous savons que le Président et le Secrétaire Général utilisent ce tableau de bord ; par exemple dans le cadre de réunions de programmation des opérations au rectorat, il est important que le Président dispose des informations sur l'état d'avancement des autorisations de programme des crédits de paiement.

Je précise que ce tableau de bord n'a qu'un an d'existence. Sa diffusion sera peu à peu étendue ce qui permettra une meilleure exploitation. Je pense qu'ils seront commentés dans les réunions de bureaux.

Frédérique GANTIER, IUFM de Créteil

Le rythme mensuel n'est-il pas un frein à son appropriation ?

Sylvie KOENIG

Certes, le risque existe, mais cela permet de palier une surinformation et une surabondance de chiffres à des échéances plus grandes. En outre, les fortes variations des chiffres nécessitent une



périodicité. J'en profite pour souligner le rôle nécessaire d'Anne-Fabienne MALET, notre statisticienne.

Joël HENNEQUIN, agent comptable, Université de Marne la Vallée

Ces tableaux sont-ils accompagnés de commentaires synthétiques ? Cela est-il prévu ?

Anne-Fabienne MALET

Les données me sont transmises sous forme brute mais on trouve dans chaque tableau le service et le nom de la personne qui en est à l'origine. Cela permet de la contacter en cas d'interrogation.

Sylvie KOENIG

Apporter un commentaire synthétique ne serait pas aisé, chaque tableau étant déjà une synthèse d'autres documents. Nous pouvons sans doute améliorer la lisibilité du document.

Michel DANG, Directeur ESISAR, Institut National Polytechnique de Grenoble

Qui est l'initiateur du document ? Je m'étonne que n'y figure pas le suivi du budget. Selon vous, quels seraient les principaux indicateurs à mettre en avant ?

Sylvie KOENIG

C'est le besoin d'informations récurrent exprimé par le Président et le Secrétaire Général qui a abouti à l'élaboration de ce document. Le tableau de bord est en fait la juxtaposition de tableaux construits au fil des besoins. Les éléments qui y figurent sont strictement destinés à l'équipe de direction, où ils sont commentés et analysés en détail.

Anne-Fabienne MALET

Il faut en outre préciser, bien que ce ne soit pas l'objet de l'intervention d'aujourd'hui, que le suivi du contrat de Strasbourg 1 s'effectue au travers de 200 indicateurs. La démarche a consisté à décliner le contrat en objectifs, en actions-clefs et sous-actions qui concourent à la réalisation des objectifs, et à mettre en face les indicateurs pertinents. J'ajoute que certains indicateurs du suivi du contrat quadriennal seront présentés sur l'Intranet, à l'attention du personnel.

Sibylle ROCHAS

La démarche de suivi du contrat et de construction des indicateurs, appliquée par Strasbourg 1, est celle que nous présentons lors des formations méthodologiques pilotage organisées régulièrement par l'Agence.



Philippe PETIT, Agent comptable, Université de Clermont-Ferrand 2

Les destinataires du tableau de bord l'utilisent-ils pour infléchir une politique ou corriger une action ?

Sylvie KOENIG

Je vous donne un exemple : récemment, le tableau de bord a permis de constater que l'Université procédait à des avances de fonds conséquentes sur des opérations financées par l'Etat. Ce constat étant fait, l'objectif est de corriger cette situation.



L'analyse financière comme outil d'aide à la décision

Maurice BENICHOU
Agent comptable, Université de Rennes 1

C'est une gageure que de tenter une présentation de l'analyse financière pour les universités en si peu de temps. Mon intervention repose par conséquent sur quelques grands choix. Quoi qu'il en soit, l'analyse financière contribue à une conduite plus rationnelle des établissements.

I. Les conditions de l'analyse financière

En construisant des budgets ou en raisonnant sur les finances, vous avez tous fait de l'analyse financière, domaine qui n'est pas réservé à la seule fonction financière. Il est malgré tout nécessaire d'organiser cette analyse car elle s'appuie sur des concepts comptables pour construire un corpus d'idées. Pour cela, des règles existent, que les universités doivent également respecter.

L'exercice de l'analyse financière présente quelques risques. Bien connaître les matériaux utilisés conduit à réduire les marges de sécurité et à se rapprocher des limites ; cela vaut aussi en matière financière. Connaître son fonds de roulement est une chose, connaître son fonds de roulement disponible en est une autre, et l'utiliser à bon escient est encore autre chose. La connaissance a du bon, mais il faut aussi connaître les dangers et savoir les éviter.

1. Le comment

a. Un dialogue comptabilité-service financier

L'information doit circuler de manière complète et totale entre le service financier et le service comptable pour qu'il y ait une bonne analyse financière. Si le comptable ne transmet pas l'intégralité des informations, les informations dont dispose le service financier seront tronquées ; à l'inverse, les informations du comptable seront viciées s'il n'y a pas connaissance de ce qui se passe au niveau du service financier. Pour apprécier le montant des dépenses annuelles, l'agent comptable doit non seulement connaître le montant des dépenses, mais aussi les engagements pris. De même, le service financier doit connaître les modifications de pratiques comptables initiées par le comptable. La circulation de l'information est la condition première d'une bonne analyse financière.

b. La place du référentiel

L'information financière est organisée selon un système réglementé : Conseil National de la Comptabilité, plans comptables propres aux différents secteurs... En l'occurrence, les établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel sont soumis à la M93, qui



comporte des notions fondamentales, comme le rattachement des produits et charges à l'exercice qui les a vus naître.

Prenons l'exemple d'un étudiant : il s'inscrit en septembre pour une année scolaire et paie donc pour une année scolaire ; la recette est alors constatée en totalité à la date du paiement. Pourtant, il faut bien voir que ce paiement concerne l'année scolaire. Le fait de comptabiliser la recette dans l'année du paiement, en la constatant dans le budget, est une pratique erronée.

De nombreux établissements enregistrent ainsi des recettes qui concernent en fait l'exercice suivant. Si le comptable ne prévient pas le financier de cet état de fait et décide de revenir sans concertation à une bonne pratique, le budget sera erroné et le fonds de roulement sera moindre que prévu. Une telle modification ne peut se faire qu'avec une coordination complète entre la comptabilité et le service financier. C'est d'autant plus difficile pour un comptable que son activité est entièrement normée.

c. L'annexe

L'annexe, prévue par le Plan Comptable Général, est décrite en détail dans l'instruction M93. La réglementation prévoit qu'elle comporte des informations sur les montants significatifs, qui ont un sens pour l'établissement. Y figurent en tout cas des informations essentielles : valeurs en portefeuille, grands résultats sur cinq ans, tableau d'évolution des biens, des amortissements et des investissements, tableaux de financement...

Cela doit permettre d'appréhender les spécificités du système d'information comptable, et tout d'abord les écarts de méthode par rapport au Plan Comptable. L'annexe est un document fondamental, préparatoire à toute analyse financière.

d. L'analyse rétrospective

Mis en place par la Direction générale de la comptabilité publique, le module d'analyse rétrospective est un outil qui permet de conduire une analyse sur quatre ans. Pour être utile, il doit donc être produit le plus tôt possible dans l'année. A Rennes 1, les services s'attachent à le produire en même temps que le compte financier. Il sert de base aux présentations qui sont faites à la commission des finances et au Conseil d'administration.

L'analyse rétrospective de l'Université de Rennes 1 est un document en deux parties. La première est relative à l'exécution budgétaire, la seconde à l'analyse de l'activité : principaux résultats, répartition des produits d'exploitation, répartition des charges d'exploitation, détermination de l'autofinancement, analyse de l'équilibre financier et de la politique d'investissement, examen des principaux ratios. Je précise que l'examen des ratios ne vaut que dans le temps et en référence à la situation d'établissements comparables.

II. Quelques cas pratiques

1. Les arbitrages budgétaires

L'analyse financière implique un arbitrage entre long terme et court terme. Dans mon propos, le long terme correspond à un horizon de cinq ans.



Prenons le cas des photocopieurs : faute de crédits suffisants, ces machines sont souvent louées. Mais est-ce intéressant d'un point de vue financier ? Cela dépend de la durée de vie de la machine et du niveau du fonds de roulement. Si l'on constate que, lorsque la location dure plus de 4 ans, l'achat est plus rentable, il faut disposer de données sur le fonds de roulement disponible pour savoir si cet achat est possible; en tout état de cause, la décision procède d'un arbitrage entre court et long terme. Elle nécessite également une réflexion en termes de rentabilité : faut-il utiliser les fonds de roulement dans des investissements rentables ? Dispose-t-on de subventions pour réaliser des investissements « à fonds perdus »? Quels indicateurs faut-il consulter ?

Il faut tout d'abord s'intéresser au tableau des flux financiers. L'évolution du fonds de roulement est également un élément fondamental. Je rappelle que le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources durables (subventions d'équipement, dotations en capital...) et les dépenses durables, c'est-à-dire les dépenses d'équipement, qui forment le haut de bilan. Le bas de bilan peut néanmoins s'apprécier *via* une égalité fondamentale, qui dit que le fonds de roulement égale le besoin en fonds de roulement complété par la trésorerie. On peut également l'aborder en procédant à la distinction entre fonds de roulement d'exploitation, qui concerne le fonctionnement, et le fonds de roulement hors exploitation, qui concerne l'équipement. De ce point de vue, les différences d'une année à l'autre sont une source importante d'informations. Il est par exemple intéressant d'examiner les évolutions comparées du fonds de roulement et de la trésorerie. Ceci permet de bien définir la réalité du fonds de roulement utilisable. Le fonds de roulement en jours de dépenses – qui est un tableau issu directement de l'analyse rétrospective – contribue à l'analyse de la trésorerie relativement à l'activité de l'établissement.

2. Les reports

La pratique du report consiste en une autorisation de dépense accordée par un Conseil d'administration alors même qu'aucune recette n'existe sur l'exercice pour l'équilibrer. Certaines conditions financières sont nécessaires pour effectuer un report : il faut que la recette existe au préalable, issue d'un exercice antérieur. C'est souvent le cas en matière d'équipement, compte tenu du décalage entre la comptabilisation des recettes et la date de démarrage des travaux.

Pour évaluer la possibilité de report, il faut disposer du solde d'exécution du budget de l'année ainsi que du fonds de roulement à la clôture de l'exercice précédent. Cela permet d'établir le montant maximum que peut atteindre le report sur l'exercice ; passée cette limite, le budget est déséquilibré.

En substance, l'analyse financière doit rester un outil à disposition de l'équipe de direction et de l'équipe de gestion, et en aucun cas une méthode fondée sur la « paperasse ». Elle doit donner une connaissance à ceux qui en ont besoin, en quelques chiffres clés : résultat, capacité d'autofinancement, variation du besoin en fonds de roulement. Au final, l'analyse financière permet par ailleurs d'apprécier la contribution de chacun à la bonne marche d'un établissement.



Débat :

Pierre JAUNIN, Secrétaire Général, Institut National des Sciences Appliquées de Rouen

Vous avez expliqué qu'il était possible d'enregistrer une recette globale au début d'une opération pluriannuelle. Y a-t-il une obligation en la matière ? Quel est sinon l'intérêt de le faire ? De mon point de vue, cette pratique fausse le résultat et l'analyse financière.

Maurice BENICHOU

Les pratiques financières et comptables sont diverses selon les établissements. Il faut tenir compte de certaines traditions qui ne valent que dans le respect de la réglementation. Evidemment, leur application peut nécessiter une analyse modulée.

Serge BOURGINE

Comment les données financières sont-elles exploitées au sein de l'université Rennes 1 ?

Maurice BENICHOU

Les chiffres clés sont produits le plus tôt possible, dès le mois de janvier, moyennant quelques marges d'erreurs. Il est important de disposer au plus tôt d'une tendance des chiffres et l'analyse rétrospective est ensuite fournie à la commission des finances et au Conseil d'administration. Peu à peu, les documents que je produis sont utilisés par l'équipe de direction dans une logique de réflexion, théorique et stratégique.



Politique budgétaire et contrôle de gestion

Michel DAUMIN
Secrétaire général, Université d'Amiens
Véronique HAMLIN
Analyste et conseiller en organisation

Michel DAUMIN et Véronique HAMLIN

Ce séminaire est l'occasion d'échanger nos expériences. L'université de Poitiers a montré une volonté de définir des grands axes stratégiques en termes de politique d'établissement tandis que l'université de Strasbourg cherche à faire émerger des chiffres pour qu'ils contribuent à une politique d'établissement. A Amiens, nous avons surtout cherché, dès 1999, à définir les axes d'une politique budgétaire, incluant les emplois et la gestion des bâtiments. Au quotidien, la difficulté est grande d'établir des liens entre des axes politiques déterminés par l'équipe de direction et la gestion courante. C'est en tout cas le fil directeur de notre action depuis quatre ans.

I. Idées directrices

Au départ, l'idée était de dynamiser la politique budgétaire et de créer un lien permanent avec la gestion quotidienne. Ce n'est pas instinctif et implique l'introduction d'une culture du changement allant de pair avec la conduite des choix politiques. En l'occurrence, force est de constater que dans nos établissements, les dotations ne sont jamais remises en cause et l'organisation est peu ou prou figée. J'ajoute que la culture du changement doit aller de pair avec une volonté de l'ensemble des personnels de s'inscrire dans une logique de mobilité.

Pour cela, l'équipe dirigeante a choisi une méthode participative : réunions, discussions... Cela a permis une appropriation plus rapide des calculs liés à l'évolution budgétaire.

Autres idées directrices, il s'agit d'adapter les moyens aux charges évolutives des structures, à budget constant. C'est une nécessité pour les universités pluridisciplinaires faisant face à de grandes évolutions d'effectifs très variables selon les sites.

La mise en place d'outils de pilotage s'est avérée indispensable pour faciliter le suivi des orientations des conseils et des décisions. En l'occurrence, les directeurs d'UFR et de services communs ont pu à leur niveau se servir eux aussi de ces outils qu'ils se sont appropriés très vite.

Enfin, l'introduction de mécanismes de suivi de gestion passe par une réforme des procédures internes. C'est ce que l'UPJV entreprend actuellement.



II. Approche méthodologique

Première étape de la démarche, un groupe de projet, réunissant quelques doyens, les conseillers en organisation et les membres de l'équipe de direction (le Vice-Président, le Secrétaire Général, l'Agent comptable...) a été mis en place en 1999, débouchant en 2000 sur un bureau des moyens, chargé du suivi hebdomadaire de la gestion de l'ensemble de l'université.

L'année 2000 a été largement consacrée à une analyse de l'existant selon trois axes :

- les schémas de répartition des moyens ;
- les contraintes budgétaires et les marges de manœuvre ;
- les évolutions passées et prévisibles. Sur ce plan, nous avons étudié les moyens des composantes à partir des données des cinq dernières années.

En 2001, nous avons élaboré de nouvelles cartes de répartition des moyens (heures complémentaires, investissements, travaux...) en nous fondant sur une approche programmatique, c'est-à-dire un inventaire des besoins et une programmation en fonction de notre puissance financière. Les procédures budgétaires ont également été réformées, avec une approche participative impliquant les conseils, bureaux et commissions.

Enfin, 2002 a vu émerger des outils de suivi budgétaire et de contrôle de gestion, notamment des tableaux de bord.

III. Mise en œuvre à l'UPJV

1. Dotations budgétaires des services et composantes

S'agissant des dotations budgétaires, nous nous sommes surtout attachés à la révision des dotations des composantes, avec une réévaluation en fonction des évolutions de charges depuis cinq ans et une prise en compte des effectifs. Nous avons mis en place un fonds d'investissements qui intègre la participation de la Région mais aussi certains crédits du contrat ainsi qu'une contribution sur fonds propres des composantes, contribution calculée en fonction des investissements passés. Ce fonds d'investissement a atteint 28 millions de francs sur trois ans. Il s'agit donc d'une démarche pluriannuelle de programmation et de mutualisation des moyens, qui a été complétée par une carte de répartition des moyens contractuels en fonction des contributions aux objectifs de l'établissement. Cela permet une répartition *a priori* des crédits entre les composantes.

Véronique HAMLIN

Nous avons mis en place un tableau préparatoire à la prise de décision d'attribution des budgets aux composantes qui prend en compte plusieurs critères. Nous partons de l'existant, sans remettre en cause la somme globale distribuée aux composantes. Concrètement, quelle est la logique ? Partant du budget 2002 initial, nous avons procédé à plusieurs simulations, la première consistant à scinder l'enveloppe perçue par chaque composante entre la somme issue des droits d'inscriptions et la somme versée par la DGF. Nous avons ensuite appliqué les normes S.AN.RE.MO, à savoir la



répartition des crédits pédagogiques, puis différents critères, comme la prise en compte de l'évolution des effectifs, la consommation budgétaire. Jusqu'à présent, une baisse de 30 % des effectifs n'avait pas d'impact en termes de budget et vice-versa ; de même, il n'était pas vérifié si l'enveloppe allouée était intégralement dépensée.

Les cinq simulations réalisées constituent un document de travail qui a été transmis à l'équipe dirigeante pour l'aider dans la décision finale après négociation avec les doyens et les directeurs. Celles-ci se sont traduites par des réajustements importants dans un sens ou dans l'autre. Ainsi, la faculté de sport, qui consommait la quasi-totalité de son budget et qui fait face à une augmentation de plus de 33 % de son effectif, a bénéficié d'une forte progression de sa dotation budgétaire, de 72 %. D'autres composantes, comme l'INSET et les Sciences, ont subi une réduction budgétaire de 30 %. Au final, chacun a bien compris qu'une plus juste répartition au sein de l'université permettait un meilleur fonctionnement global.

Michel DAUMIN

J'ajoute que des composantes touchées par une baisse de leur DGF se sont mobilisées pour rechercher des financements à l'extérieur, notamment au niveau des taxes d'apprentissage ou du financement provenant des collectivités locales, domaine dans lequel notre Université affichait un retard.

2. Redistribution des emplois

La politique définie par le Conseil d'administration et la mise en place de notre contrôle de gestion ont reposé sur une redistribution des emplois. Pour les enseignants, l'exercice est complexe, car il faut tenir compte de la pyramide des âges mais aussi des équipes de recherche et de la coloration des postes. Le travail s'inscrit là dans une dynamique à long terme et nous avons pour l'heure procédé à 20 mouvements sur un effectif de 1 200. Concernant le personnel IATOS (scolarité, administration et services centraux), nous avons déployé 45 emplois sur 600 au total. Les résultats sont importants dans certaines composantes dont le service scolarité reposait jusque-là sur une seule personne.

Véronique HAMLIN

D'un point de vue méthodologique, le changement de base concernant l'enregistrement des enseignants – de GRH à Arpège - nous a conduit à lister manuellement les potentiels pour avoir une idée précise de l'existant. Ce potentiel tient compte de la notion « import export », c'est-à-dire les heures réalisées pour d'autres composantes et inversement. Le tableau révèle un potentiel total par composante et la charge d'enseignement ; par différence, on constate un besoin ou un sureffectif d'enseignants. Il a permis la négociation de mouvements de postes.

De la même manière, un exercice d'évaluation a été réalisé pour le personnel IATOS, sur la base des critères S.AN.RE.MO. Ceux-ci sont discutables, mais ils fournissent une base de discussion et de négociation. Notre université étant sous-dotée en personnel IATOS, nous avons dû corriger les critères donnés par S.AN.RE.MO pour la répartition des personnels dans la fonction scolarité. Nous avons procédé de même pour la fonction aide à l'enseignement. Pour la fonction administration,



nous sommes partis du principe d'une personne par composante, sachant que la fonction est en partie centralisée.

Michel DAUMIN

Concrètement, les cartes de moyens nous ont permis également de justifier et de hiérarchiser nos demandes de créations.

3. Mutualisation des services transversaux et réorganisation générale

Cette politique de réforme s'est accompagnée d'une réorganisation interne. Ainsi, les services informatique ou de l'aide à l'enseignement ont été intégrés au cœur de la gestion pour l'informatique de gestion et au cœur de la recherche en ce qui concerne l'informatique au service de la recherche et de la pédagogie. Les services centraux au nombre de 17 ont également été restructurés en 6 grandes directions. En ce qui concerne la logistique immobilière, il a été décidé de mettre fin à un important contrat d'entretien privé et d'allouer les moyens humains nécessaires pour assurer une maintenance au moins égale. En termes de constat, le bilan coûts/avantages est aujourd'hui plus favorable.

Véronique HAMLIN

L'attribution de moyens humains a fait l'objet d'une étude en amont, conduite avec les responsables des coordinations, ce qui a permis de qualifier la difficulté à entretenir telle ou telle surface. Ce travail a contribué à affecter au mieux les emplois en évitant les disparités entre coordinations.

4. Réforme des procédures

Michel DAUMIN

La réforme des procédures a touché le budget général de l'université par l'introduction d'un DOB (Débat d'Orientation Budgétaire) pour lequel nous avons cherché à nous en tenir à quelques grandes orientations – comme la suppression des droits facultatifs d'inscription. L'approche a été complétée par le bilan d'exécution budgétaire. A l'occasion du vote du compte financier, l'agent comptable apporte des éléments de résultat par rapport aux orientations budgétaires fixées dix-huit mois auparavant. Des travaux ont également été menés concernant l'arborescence budgétaire. Enfin, s'agissant des dépenses, nous avons lancé un effort d'harmonisation des procédures de commandes ou de paiement. Il s'agit par exemple d'uniformiser les délais de paiement.

5. Heures complémentaires et dépenses d'investissement

La logique est là d'une globalisation des heures complémentaires, sur la base d'enveloppes, gérées de manière centrale, et définies sur la base de critères tenant compte du décalage entre les charges pédagogiques et les potentiels. Pour les dépenses d'investissement, nous avons mis en place le fonds d'investissement (ndc : cf. paragraphe 1. Dotations budgétaires).



Véronique HAMLIN

Le tableau servant à la détermination des heures complémentaires pour une année donnée détaille le potentiel statutaire, les imports et exports sur services. Ces données émanent du logiciel de gestion des heures complémentaires. Le rapprochement entre le potentiel et la dotation des charges d'enseignement S.AN.RE.MO théorique permet une comparaison avec les dotations des années précédentes et avec les dotations notifiées. Sur cette base, nous faisons une proposition qui tient compte de l'évolution des effectifs.

Concernant le fonds d'investissement, un rattrapage a été mis en place en 2003 pour les composantes n'ayant pas reçu suffisamment l'année précédente, dans une logique pluri-annuelle. Les demandes des composantes doivent être motivées, ce qui permet d'effectuer un suivi cohérent dans le temps. Le tableau correspondant est débattu en bureau des moyens.

Michel DAUMIN

La logique des contributions originelles des composantes a été oubliée et certaines composantes, fortement aidées en 2001 pour tel ou tel investissement, n'ont rien reçu en 2002.

6. Dépenses d'infrastructures

Le schéma procède d'un recensement des besoins et d'une programmation sur l'ensemble de l'année. L'exercice permet de s'accorder sur les priorités qui font l'objet d'une publication, la mise en œuvre étant contrainte par les possibilités financières.

7. Le pilotage

Nous avons mis en œuvre différents tableaux de bord dont l'usage porte par exemple sur le rythme des dépenses et les délais de paiement. Les charges de personnel, les investissements, les disponibles budgétaires sont également des éléments importants. Un suivi général de l'exécution budgétaire de chaque composante est également assuré.

Véronique HAMLIN

Le travail de la cellule à laquelle j'appartiens a consisté, dans un premier temps, à analyser l'existant et à définir des critères, dans le but d'attribuer les moyens. Notre travail a été de préparer des documents destinés à un arbitrage politique et non pas à un véritable contrôle de gestion.

Nous abordons à présent une nouvelle phase, qui concerne la mise en place de tableaux de bord, faits d'indicateurs divers. Pour les indicateurs liés au contrat, nous avons décliné les lignes du contrat en un certain nombre d'indicateurs, sans concertation *a priori*. Nous avons agi de manière inverse pour les autres indicateurs que nous avons présentés. En l'occurrence, nous avons contacté les personnes qui produisent les informations nécessaires. Après analyse, nous avons décidé de sélectionner certains des documents produits sous forme de tableaux de bord, à différentes fréquences. Tous ont ensuite été déclinés sur des fiches individuelles, recensant les informations nécessaires, la source, le contact et la fréquence. Au final, le tableau de bord utilise des données des



logiciels Nabuco, Arpège, Apogée, ainsi que certains ratios de l'entrepôt de données, actualisés deux fois par an.

La principale difficulté réside dans la remontée des informations. Nous avons donc réfléchi et mis en place un système de remontée automatique des informations Apogée via le Web, qui évite toute nouvelle saisie. L'objectif est de généraliser cette méthode aux autres progiciels.

Michel DAUMIN

J'insiste sur le fait que nous avons largement communiqué ces données à la communauté universitaire, avec différents degrés d'accès selon la nature des informations.

Quid de l'utilisation de ces données ? Dans un premier temps, nous avons suscité de la curiosité, puis de l'intérêt. Aujourd'hui, notre travail suscite une demande.

De la salle

J'ai trouvé votre démonstration convaincante et structurée. On a le sentiment que cette politique revêt néanmoins un certain caractère dirigiste. Cela a-t-il fait naître des oppositions ?

Michel DAUMIN

La première opposition a été d'ordre philosophique et manifestée à l'encontre de la notion de contrôle de gestion. En présentant cela comme un travail d'analyse et de conseil en organisation, Bernard **RISBOURG** a su instaurer une logique de meilleure répartition des moyens, à travers l'adéquation entre les moyens et les objectifs.

Un autre axe de dialogue a été de montrer que le travail ne relevait pas uniquement de l'équipe de direction. La participation a été une réalité et par chance, les plus gros opposants étaient aussi ceux qui avaient tout à gagner de la réforme des moyens.



Le contrôle de gestion dans l'administration : quels outils pour quels besoins ?

Richard OZWALD

**Chargé de mission, Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique
et des Structures de l'Etat**

Je suis chargé de mission au sein de la Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat (DMGPSE), nouvelle structure qui prend la succession de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) pour les aspects gestion publique et qui joue un rôle d'observateur des techniques de contrôle de gestion qui sont mises en œuvre au sein des Ministères. C'est sur cette base que nous avons édité un guide, notamment dans un souci de mutualisation des bonnes pratiques. Il s'agit aussi de conforter les uns et les autres dans les choix qui sont faits et dans les positions qui sont prises. Je compte précisément, au vu des expériences dont j'ai pu prendre connaissance aujourd'hui, élargir le partenariat entre l'AMUE et la DMGPSE.

I. Les problématiques du développement du contrôle de gestion

Lorsqu'ils sont interrogés sur les difficultés qu'ils rencontrent pour développer le contrôle de gestion, les Ministères évoquent de nombreux facteurs, les uns liés au système de contrôle de gestion et aux acteurs, les autres au cycle de gestion.

1. Problématiques liées au système de contrôle de gestion et aux acteurs

Les responsables d'établissements attendent du contrôle de gestion qu'il fixe les latitudes de gestion (en clarifiant par exemple le rôle des tutelles et des opérateurs), qu'il fournisse des éléments de comparaison et définisse les points clés à mettre sous contrôle.

2. Problématiques liées au cycle de gestion

La volonté dominante consiste à traduire et décliner la stratégie en programmes d'actions. On attend du contrôle de gestion qu'il permette de le faire. Il s'agit ensuite de décliner les orientations en budget. Une fois la prévision établie, on attend du contrôle de gestion qu'il participe au pilotage, de l'exécution budgétaire, de l'activité, de la mise en œuvre stratégique.



Le contrôle de gestion est mis en avant comme moyen pour mesurer la performance dans ses trois dimensions : l'objectif est-il atteint ? l'est-il au meilleur coût ? donne-t-il satisfaction à l'utilisateur ? C'est enfin un outil d'animation du dialogue de gestion entre les différents acteurs.

II. Les outils

Les outils et techniques du contrôle de gestion s'articulent en cinq domaines :

- préparation et suivi budgétaire,
- élaboration d'indicateurs et tableaux de bord,
- analyse des coûts,
- analyse comparative,
- accompagnement de la segmentation des activités.

1. La budgétisation au premier euro : un outil de programmation

La budgétisation au premier euro est un procédé de planification et de budgétisation qui « exige de chaque dirigeant d'un centre de décision qu'il justifie dans le détail et dès son origine tous les postes du budget dont il a la responsabilité et qu'il donne la preuve de la nécessité d'effectuer une dépense ». Concrètement, il s'agit, après avoir codifié les activités élémentaires, d'en évaluer le coût puis de déterminer le niveau d'effort minimal et le niveau des options. Charge alors aux dirigeants de faire leur choix en fonction de leurs orientations stratégiques. J'insiste sur le fait que l'outil sert à la préparation budgétaire, et non au pilotage.

2. Calcul des coûts fondé sur les activités (méthode ABC) ; un outil d'analyse des coûts

Cette méthode suppose que l'on définisse l'activité de manière précise (en différentes tâches), après quoi l'on peut ventiler les ressources vers les activités et répartir le coût des activités entre les produits. Le but est de confronter le coût d'une activité avec la valeur qu'elle contribue à créer, dans une logique de plus-value par activité.

III. L'exemple des DRAC du Ministère de la Culture : les tableaux de bord

Les DRAC du Ministère de la Culture sont en train de mettre en place des maquettes de tableaux de bord par mission. Le principal objectif initial est de doter les DRAC d'outils de pilotage des politiques culturelles à l'échelon territorial. De manière sous-jacente, il en est attendu une structuration du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les DRAC, mais aussi la constitution d'un référentiel consolidant les données régionales. *In fine*, le tableau de bord visait à décliner au niveau des DRAC les objectifs et indicateurs de performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

Il était dès le départ entendu que ce tableau de bord, devant s'intégrer dans un dialogue de gestion, ne serait ni un rapport d'activité, ni un outil de pilotage unique. L'instauration d'un observatoire régional des politiques culturelles participe à l'exigence d'évaluation.



Concrètement, la mise en œuvre du tableau de bord des DRAC s'est déroulée sur deux ans, avec les phases classiques en la matière (étude fonctionnelle, phase d'initialisation...) et une expérimentation. Les opérateurs ont été impliqués et la démarche s'est révélée véritablement participative.

Un extrait de la maquette du tableau de bord des DRAC permet d'observer la structure du travail réalisé : on y trouve un objectif (« Identifier, conserver, enrichir, mettre en valeur le patrimoine architectural... »), un domaine (« Transversal »), un enjeu (« Développer la connaissance du patrimoine par le public »), un indicateur (« Montant des crédits de formation du titre IV consacrés à la formation professionnelle continue »).

On peut regretter la fréquence annuelle de l'exercice, qui éloigne la démarche de l'objectif de pilotage et l'apparente à de l'évaluation. Peut-être faut-il aller plus loin, mais ce schéma permettra en tout cas à un DRAC de corriger le tir d'une année sur l'autre.

Une fois élaboré, le tableau de bord expérimental a été présenté à plusieurs DRAC, validé, puis testé, et ce pour une mise en œuvre en 2004 dans toutes les DRAC. Le pilotage du projet est important, impliquant un grand nombre d'acteurs (un comité composé du Directeur du Cabinet de la Culture, quatre Directions Administrations Centrales, quatre représentants de service déconcentrés, des représentants d'établissements publics, comme le Louvre...) et un chef de projet dédié.

IV. L'exemple des préfectures « globalisées » : l'analyse comparative

Dans le cadre d'une expérimentation, certaines préfectures sont soumises à un budget de fonctionnement globalisé, incluant la rémunération de personnel. En contrepartie, le Ministère de l'Intérieur les a aidées à construire un système de contrôle de gestion. La globalisation de ce budget a transformé chaque préfecture en un centre de responsabilité, autonome mais chargé de rendre des comptes.

Dans le cadre de cette expérience, l'Infocentre territorial est une base de données de pilotage local et national composé de différents modules : Indigo (indicateurs de gestion), Balise (indicateurs d'environnement), Concorde (données budgétaires), Arcade (gestion du personnel).

Le module Indigo regroupe 82 indicateurs de gestion, déterminés à partir d'une structuration de l'activité en sept missions et six fonctions, l'ensemble étant regroupé en cinq thèmes : représentation de l'Etat et sécurité, réglementation et délivrance de titres, relations avec les collectivités locales, actions interministérielles et SGAR, fonctions logistiques.

Partant de là, comment ont été construits les indicateurs ? Le processus retenu a consisté à isoler les enjeux clés d'une mission, pour déterminer ensuite des points clés de gestion et des objectifs littéraires, déclinés enfin en indicateurs chiffrés de qualité, d'efficacité et d'efficience. Les différentes préfectures peuvent par exemple suivre un indicateur de taux d'erreurs sur titres délivrés, en procédant à une analyse comparative objective de leurs performances en la matière.

Dans les deux cas, on peut constater un décalage par rapport à l'objectif initial de pilotage opérationnel, et l'on peut se demander si le résultat répond à la demande : l'indicateur est certes une mesure efficace, mais on peut sensiblement en accroître l'intérêt en terme de pilotage.



V. Le dispositif interministériel

Afin de mettre en regard les grandes problématiques et les principaux outils tels qu'ils viennent d'être succinctement présentés, la DMGPSE a élaboré un tableau qui, dans la mesure du possible, suggère les outils appropriés face à telle ou telle problématique. En matière de contrôle de gestion, le bon calibrage des outils aux problématiques est un moyen d'utiliser à des fins de pilotage les données financières, leur conférant ainsi un surcroît d'intérêt pour le responsable du pilotage : une valorisation, thème de ce séminaire.

Sur le plan organisationnel, le dispositif interministériel pour contribuer au développement du contrôle de gestion met en œuvre :

- les CIRE (Comités Interministériels à la Réforme de l'Etat), qui se réunissent une fois l'an, et qui ont notamment décidé de la mise en œuvre de plans triennaux de développement du contrôle de gestion au sein des différents Ministères,
- la DMGPSE et son Centre de ressources,
- les Stratégies Ministérielles de Réforme (SMR) – sous l'impulsion du Premier Ministre, chaque Ministère doit établir pour septembre une Stratégie Ministérielle de Réforme à trois ans.

Le guide méthodologique édité par la DMGPSE sera prochainement complété par un second tome qui recueillera les bonnes pratiques. Sachez qu'une journée d'étude de la Réforme de l'Etat sera organisée le 18 septembre 2003 sur ce sujet de la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les services publics.