

**UNIVERSITE PARIS 12 – VAL-DE-MARNE**

**ANNEXE I**

**LA SITUATION BUDGÉTAIRE**



## Sommaire

<b>I. L'INTÉGRATION DE L'IUFM ET L'ADHÉSION AU PRES PARIS-EST QUI CONFORTENT LA STRATÉGIE PROFESSIONNALISANTE ET TERRITORIALE DE L'UNIVERSITÉ EMPORTENT ÉGALEMENT DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>1</b>
<b>II. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE DÉCONCENTRÉE DE L'UNIVERSITÉ PARIS 12 – VAL-DE-MARNE QUI TRADUIT UNE POLITIQUE RESPECTUEUSE DE L'IDENTITÉ PLURIDISCIPLINAIRE ET DU DÉBAT DÉMOCRATIQUE PEUT GAGNER EN VISIBILITÉ STRATÉGIQUE ET EN EFFICACITÉ DÉCISIONNELLE.....</b>	<b>4</b>
II. 1. L'UPVM DISPOSE D'UNE ARCHITECTURE BUDGETAIRE STABILISÉE AU NIVEAU DES UNITES BUDGETAIRES, MAIS GAGNERAIT A RATIONALISER L'ARBORESCENCE DES CENTRES DE RESPONSABILITE DONT L'HETEROGENEITE ET LA FRAGMENTATION ENTRAVENT L'OPTIMISATION DE L'EXECUTION ET LE PILOTAGE DE LA GESTION.....	4
II. 1. 1. <i>L'organisation budgétaire traduit une stabilité des échelons décisionnels, mais nécessite d'être rationalisée au niveau plus fin de l'analyse et de la gestion.....</i>	4
II. 1. 2. <i>Cette démarche de rationalisation et de resserrement de l'organisation budgétaire est un préalable à l'implantation du nouvel outil budgétaire, financier et comptable SIFAC, prévue en janvier 2010.....</i>	6
II. 2. DANS LA PERSPECTIVE DE L'AUTONOMIE ACCRUE, L'UPVM GAGNERAIT A INTEGRER LA PROFESSIONNALISATION DE SA FONCTION FINANCIERE DANS UNE DYNAMIQUE DE GESTION DE PROJET .....	7
II. 2. 1. <i>Les moyens humains de la fonction financière ne sont pas négligeables, même si le sous-encadrement en IATOS est un réel handicap.....</i>	7
II. 2. 2. <i>Les ressources humaines mobilisées présentent majoritairement un profil de gestionnaire budgétaire, qui devra se professionnaliser sur le nouveau métier financier.....</i>	9
II. 2. 3. <i>La professionnalisation de la fonction financière doit se faire dans une dynamique globale de gestion de projet.....</i>	10
II. 2. 4. <i>L'intégration de l'IUFM doit conduire à un travail d'optimisation des processus, à resituer dans la perspective du passage à SIFAC .....</i>	11
II. 3. LA SEPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE PRATIQUEE DEPUIS DIX ANS ET LE CONTROLE PARTENARIAL RECEMMENT INITIE SONT DES ATOUTS INCONTESTABLES POUR DEVELOPPER UN CONTROLE INTERNE DE QUALITE NECESSAIRE A L'ACQUISITION DES NOUVELLES RESPONSABILITES .....	11
<b>III. LE BUDGET EST BIEN PERÇU COMME UN OUTIL STRATÉGIQUE QUI EXPLICITE LES CHOIX DE L'UNIVERSITÉ, MAIS LA PROJECTION PLURIANNUELLE ET L'ANALYSE DES MÉCANISMES BUDGÉTAIRES QUI GARANTIRAIENT LA VISIBILITÉ A MOYEN TERME FONT DÉFAUT.....</b>	<b>15</b>
III. 1. PORTE AU PLUS HAUT NIVEAU POLITIQUE, CE QUI TÈMOIGNE D'UNE CLAIRE CONSCIENCE DES ENJEUX, LE BUDGET EST SERVI PAR UNE PROCEDURE FORMALISEE DE QUALITE, MAIS IL EST PRIVE DE VISIBILITE PLURIANNUELLE.....	16
III. 1. 1. <i>La formalisation de la stratégie budgétaire, qui bénéficie de la forte implication de la présidence, souffre encore d'un manque de perspective de moyen terme.....</i>	16
III. 1. 2. <i>Sous l'impulsion politique, le processus budgétaire, dont la formalisation s'inscrit dans un calendrier planifié sur l'année, tente d'articuler dimension politique et déclinaison technique .....</i>	17
III. 1. 3. <i>Le dialogue de gestion, qui témoigne globalement des bonnes relations tant en interne qu'avec la tutelle, reste insuffisamment outillé et documenté.....</i>	18

III. 2.	LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES SOUFFRENT A LA FOIS D'UNE CONTRAINTE LIEE AU FLECHAGE DES CREDITS ET D'UNE FAIBLE CAPACITE REDISTRIBUTIVE.....	19
III. 2. 1.	<i>Le dispositif d'allocation de la ressource est très largement contraint par les différents dispositifs de fléchage des crédits .....</i>	19
III. 2. 2.	<i>L'UPVM bénéficie d'une pratique déjà éprouvée de dispositifs de redistribution des moyens, mais leurs effets réels sont néanmoins limités et ne suffisent pas à remettre en cause les situations acquises .....</i>	20
III. 2. 3.	<i>La qualité de la prévision budgétaire de l'UPVM est globalement satisfaisante et les reliquats de fin d'exercice comme les reports de crédits correctement maîtrisés.....</i>	21
III. 2. 4.	<i>La capacité de projection financière de l'établissement est insuffisante dans la perspective du transfert des compétences .....</i>	22
III. 3.	LE DEVELOPPEMENT D'UN CONTROLE DE GESTION ET D'UNE ANALYSE DES COUTS DOIT PERMETTRE A L'UPVM D'OBTENIR UNE COMPREHENSION PLUS FINE DE SES MECANISMES BUDGETAIRES .....	23
III. 3. 1.	<i>Le budget de gestion, qui articule les activités et les moyens n'est pas encore utilisé comme un outil éclairant la décision.....</i>	23
III. 3. 2.	<i>L'instauration d'une comptabilité d'analyse des coûts rudimentaire doit permettre d'établir une meilleure connaissance des activités et, partant, d'éclairer la décision .....</i>	23
<b>IV.</b>	<b>LARGEMENT DÉCONCENTRÉE, L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DEVRAIT ÉVOLUER VERS UN OUTIL DE PILOTAGE INFRA-ANNUEL DANS LA PERSPECTIVE DE LA GLOBALISATION DU BUDGET .....</b>	<b>24</b>
IV. 1.	L'ORGANISATION DE L'EXECUTION BUDGETAIRE, LARGEMENT DECONCENTREE TANT EN DEPENSES QU'EN RECETTES, PEUT GAGNER GLOBALEMENT EN EFFICIENCE DANS LA PERSPECTIVE DU PASSAGE A SIFAC.....	24
IV. 1. 1.	<i>L'UPVM, qui a organisé sa chaîne de la dépense de manière globalement efficace, doit cependant maîtriser le délai de paiement de ses fournisseurs .....</i>	24
IV. 1. 2.	<i>En matière de recettes, l'UPVM connaît globalement un besoin d'amélioration de l'encaissement.....</i>	27
IV. 2.	LE PILOTAGE DE LA GESTION DOIT PASSER DU SUIVI DE LA CONSOMMATION DES CREDITS A LA MAITRISE INFRA-ANNUELLE ET A L'ANALYSE FINANCIERE SUR LES POSTES STRATEGIQUES POUR L'ETABLISSEMENT.....	28
IV. 2. 1.	<i>Le pilotage de la gestion se résume essentiellement aujourd'hui au suivi de la consommation des crédits .....</i>	28
IV. 2. 2.	<i>Le renforcement de la capacité de pilotage passe par la rénovation du contrôle interne et le développement d'un reporting intégrant une dimension d'analyse financière .....</i>	29
<b>V.</b>	<b>PLAN D'ACTION PROPOSÉ POUR LES FONCTIONS BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....</b>	<b>31</b>

## **I. L'INTÉGRATION DE L'IUFM ET L'ADHÉSION AU PRES PARIS-EST QUI CONFORTENT LA STRATÉGIE PROFESSIONNALISANTE ET TERRITORIALE DE L'UNIVERSITÉ EMPORTENT ÉGALEMENT DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES**

En 2007 et 2008 le périmètre budgétaire de l'UPVM connaît deux modifications importantes, liées d'une part à l'intégration de l'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) en mars 2007, d'autre part, au transfert au PRES Paris-Est, dont l'université est membre fondateur, des dépenses des écoles doctorales en janvier 2008.

L'UPVM hors IUFM a exécuté un budget de 53 M€ en 2006<sup>1</sup>. En 2007, le budget voté s'élevait à 77 M€ auquel s'ajoutait le budget annexe de l'IUFM à hauteur de 10 M€ soit un total de 87 M€. L'exécution s'est faite à hauteur de 74 M€. Pour 2008 la prévision initiale s'établit à **78 M€** intégrant le budget de l'IUFM qui devient de par son poids (11 M€) la première composante.

A titre indicatif, la masse salariale correspondant aux dépenses de personnel sur budget de l'Etat des 2.574 emplois équivalent temps plein<sup>2</sup> implantés à l'UPVM au 1<sup>er</sup> mars 2007 est estimée<sup>3</sup> pour 2008 à 131 M€ intégrant les 29 M€ de l'IUFM.

Avec ces moyens financiers, l'établissement couvre le fonctionnement et l'investissement des services centraux, d'un service commun de documentation et de douze composantes (sept UFR et cinq écoles et instituts).

**Le budget de gestion prévu pour 2008 se répartit en quatre enveloppes** dont le poids relatif (hors masse salariale Etat) traduit les caractéristiques de l'université Paris 12 – Val-de-Marne :

- la formation : 26,5 M€ de dépenses prévisionnelles au budget initial 2008, soit 44 % du budget total ;
- l'immobilier : 16,6 M€ (27 %) ;
- le pilotage et l'administration générale : 8 M€ (13 %) ;
- la recherche : 6 M€ (10 %) ;
- les deux fonctions de soutien – bibliothèque et documentation et vie étudiante – 2 M€ chacune, soit 3 % du budget.

**Le cœur de métier de l'université Paris 12 – Val-de-Marne est bien la formation avec près de la moitié des dépenses prévisionnelles en 2008.** Comptabilisant 26.300 inscriptions en 2006-2007<sup>4</sup>, Paris 12 accueille près de 31.000 étudiants depuis l'intégration en mars 2007 de l'IUFM de l'académie de Créteil, une des plus importantes IUFM avec ses 4.400 étudiants et stagiaires. Relevant de la catégorie des universités pluridisciplinaires avec santé, elle affirme résolument sa vocation professionnalisante tant à travers la conception de ses maquettes pédagogiques de formation initiale, que par l'importance que revêtent la formation continue, l'apprentissage ou la validation des acquis de l'expérience (VAE).

---

<sup>1</sup> Dernier compte financier disponible lors des investigations de la mission sur place.

<sup>2</sup> Source : UPVM DRH.

<sup>3</sup> Source : service liaison rémunérations de la trésorerie générale de Bobigny, comptable assignataire des dépenses de personnels des agents de l'Etat affectés à l'UPVM.

<sup>4</sup> La démographie étudiante de l'UPVM est passée de 4000 étudiants à sa création en 1969 à 10.000 en 1975 et 13.700 en 1985 ; sur les deux décennies suivantes elle a doublé ses effectifs, atteignant 26.400 étudiants en 2005 – démographie stabilisée jusqu'à l'intégration en 2007 de l'IUFM. Source : MESR – DGES.

La volonté d'intégrer l'IUFM comme composante à part entière de l'université est une récente illustration de cette **recherche d'identité qui se définit par la valorisation du « métier »**. A cet égard, l'UPVM détient avec la faculté de médecine et l'institut de formation des maîtres<sup>5</sup> un puissant atout. Dans un environnement concurrentiel entre établissements d'enseignement supérieur qui a vocation à se développer rapidement, la position « monopolistique » de l'une comme de l'autre sur leur segment de formation fait de l'UPVM un acteur incontournable de l'Est parisien.

Cette politique de marque a été clairement exprimée dans le cadre des entretiens que la mission a conduits avec plusieurs composantes telles que l'Institut universitaire de technologie de Créteil-Vitry ou l'UFR Administration et échanges internationaux.

L'UPVM est fortement insérée dans l'environnement socio-économique local avec la moitié des étudiants issus des départements du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne, l'autre moitié étant originaire de Paris et des départements limitrophes. Le **partenariat avec les acteurs locaux** qu'il s'agisse des collectivités publiques ou du monde de l'entreprise est un axe stratégique majeur de la politique de l'établissement, encore récemment confirmé dans les axes stratégiques 2008-2018 élaborés dans le cadre du projet quadriennal 2009-2012.

**La mission recherche (10 % du budget initial pour 2008) est, sous l'impulsion de l'équipe présidentielle, en chantier à l'UPVM.** Elle est adossée à quelques unités de recherche de renommée nationale ou internationale, véritables fleurons de l'établissement, tels que le laboratoire de chimie des matériaux de Paris-Est à Thiais, le Laboratoire international de simulations atmosphériques (LISA) et le laboratoire BIOSOL dans les sciences de l'environnement implantés sur le site du Centre multidisciplinaire de Créteil, ou encore des équipes du centre de recherche Inserm et plus particulièrement des équipes de psychiatrie et de gynécologie-obstétrique/pédiatrie toutes deux respectivement coordonnatrice d'un CTRS (Fondamental) autour de la santé mentale et participant à un CTRS prématurité et grossesse (PREMUP).

Les indicateurs de l'Observatoire des sciences et des techniques (OST) témoignent d'une production scientifique sur l'ensemble des domaines et une bonne visibilité internationale des publications en mathématiques, en sciences de l'univers et en recherche médicale.

Trois axes de travail en matière de recherche ont été définis dans le cadre du projet d'établissement : restructurer les projets au sein de six pôles scientifiques afin d'aboutir à des regroupements significatifs permettant de dégager une politique scientifique lisible au niveau international, développer des actions visant à augmenter l'attractivité de l'établissement pour les chercheurs en offrant des conditions d'exercices de qualité et en optimisant les moyens investis en recherche, et disposer d'une information lisible et complète grâce à des données de gestion fiables et exhaustives.

**L'immobilier constitue avec plus du quart des dépenses un poste budgétaire essentiel pour l'établissement.** Cette spécificité de l'UPVM traduit un investissement constant des présidents successifs depuis une quinzaine d'années. Cette politique volontariste a permis le regroupement des sites<sup>6</sup> et la réalisation depuis 2000 d'un programme de constructions financées par l'Etat et par la région autour du Centre multidisciplinaire de Créteil. L'université qui a pour caractéristique d'avoir, de par son expérience, une compétence éprouvée en matière de maîtrise d'ouvrage immobilière a naturellement dû renforcer ses outils de gestion dans ce domaine.

---

<sup>5</sup> Chaque composante accueillant environ 4000 étudiants, soit le quart à elles deux de l'effectif total de l'université.

<sup>6</sup> A l'exception notable de l'IUT de Sénart-Fontainebleau, du site de Vitry de l'IUT de Créteil-Vitry et, depuis son intégration en mars 2007, de quatre des cinq sites de l'IUFM : Bonneuil, Saint-Denis, Livry-Gargan et Melun.

Les **fonctions de support** (pilotage et administration générale) et les fonctions de **soutien** (documentation, bibliothèque et vie étudiante) représentent le cinquième du budget et correspondent à deux phénomènes. C'est, d'une part, un investissement important de l'université dans les fonctions de soutien à l'étudiant (conditions de travail et d'étude et prévention dans le domaine de la santé) dans un contexte socio-économique où elle est amenée à exercer une fonction sociale lourde à l'égard de certains publics étudiants en difficulté. D'autre part, l'administration générale se caractérise en termes quantitatifs par un **sous-encadrement d'emplois BIATOS**, analyse confirmée par la tutelle. **Cette situation critique et persistante malgré les tentatives de rééquilibrage d'emplois opérées par le ministère de l'enseignement supérieur constitue la toile de fond de nombreuses observations faites par la mission.**

Au niveau supra-établissement, **l'entrée en juillet 2007 de l'université Paris 12 – Val-de-Marne comme membre fondateur dans le pôle de recherche et d'enseignement supérieur de Paris-Est<sup>7</sup> constitue une dimension nouvelle** dont les impacts commencent à se manifester non seulement par rapport à la stratégie de formation et de politique scientifique, mais aussi sur les fonctions de soutien. Comme l'a montré le rapport de l'IGAENR consacré en 2007 à un premier bilan des PRES, le PRES Paris-Est est l'un des rares PRES revêtant d'ores et déjà une consistance à la fois stratégique et opérationnelle.

Conçu à l'origine comme une cité technologique ayant vocation à associer des entreprises et des écoles d'ingénieurs comme l'Ecole nationale des ponts et chaussées et à les articuler avec des pôles de compétitivité, le PRES a été érigé<sup>8</sup> en mars 2007 en établissement de coopération scientifique avec des responsabilités propres qui lui sont déléguées par ses fondateurs.

Son action porte à l'heure actuelle sur les formations doctorales, l'ensemble des compétences en la matière (délivrance du doctorat, soutien aux doctorants, à leur mobilité et à leur avenir professionnel) et l'action pour le rayonnement international de ces formations étant transférées au PRES<sup>9</sup>, et sur la visibilité internationale de sa production scientifique par l'adoption d'une signature « Université Paris-Est » des articles de recherche. Dans ce contexte des coopérations scientifiques entre les équipes de recherche des établissements fondateurs se développent, prémices d'une politique scientifique cohérente de l'Est parisien.

Du point de vue budgétaire, les conséquences de l'intégration de Paris 12 dans le PRES sont de deux ordres.

En premier lieu, le **PRES a une réelle consistance financière, même si les montants en cause ne constituent pas à ce stade de son développement des enjeux financiers lourds** conduisant à des arbitrages. Doté lors du lancement d'une subvention initiale de 4 M€ par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le PRES dispose en 2008 d'une enveloppe budgétaire annuelle de l'ordre de un million d'euros. Aucune cotisation n'étant exigée de ses membres, la participation financière de l'UPVM correspond aux financements obtenus de la tutelle pour la conduite des actions transférées, auxquels s'ajoutent les droits d'inscription collectés par le service de la scolarité pour les doctorants.

---

<sup>7</sup> Après une première tentative d'intégration au PRES Universud.

<sup>8</sup> Par décret du 21 mars 2007 en établissement public de coopération scientifique (EPCS).

<sup>9</sup> Les cinq écoles doctorales de Paris 12 ont à ce titre été intégrées dans le PRES.

Les moyens tant humains que financiers mis à disposition de l'université Paris-Est pour la production de services par l'université Paris 12 – Val-de-Marne sont déterminés dans le cadre de la convention du 5 novembre 2007<sup>10</sup>. A ce titre, Paris 12 verse pour l'année budgétaire 2008 une subvention au titre des écoles doctorales d'un montant de 148.000 euros, qui est exigible à partir du 1<sup>er</sup> mars 2008. A cela s'ajoutent la contribution budgétaire correspondant au montant prévisionnel des inscriptions administratives des doctorants de l'ordre de 170.000 euros et une quote-part du budget de fonctionnement du service de la scolarité et du SCUIO<sup>11</sup>. L'article 5 de la convention prévoit en outre que l'université communiquera « pour chaque année budgétaire échue les budgets prévus et exécutés, les coûts consolidés, surfaces et équivalents temps plein travaillé correspondant à ces affectations de personnels et de moyens ». **Cette disposition place l'UPVM dans l'obligation d'identifier, de suivre et de restituer les montants financiers en cause, donc de mettre en place une analyse des coûts.**

En second lieu, l'appartenance désormais de l'UPVM au PRES Paris-Est présente l'intérêt d'offrir à l'université qui en est dépourvue les compétences du service d'activités industrielles et commerciales (SAIC) de l'université de Marne-la-Vallée, auquel elle commence à avoir recours pour une meilleure gestion de ses contrats de recherche.

L'objectif poursuivi par le PRES est de mettre en place en janvier 2009 un service de la recherche partenariale inter-établissements comme appui à la valorisation, au montage, au suivi et à la gestion administrative et financière des contrats.

## **II. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE DÉCONCENTRÉE DE L'UNIVERSITÉ PARIS 12 – VAL-DE-MARNE QUI TRADUIT UNE POLITIQUE RESPECTUEUSE DE L'IDENTITÉ PLURIDISCIPLINAIRE ET DU DÉBAT DÉMOCRATIQUE PEUT GAGNER EN VISIBILITÉ STRATÉGIQUE ET EN EFFICACITÉ DÉCISIONNELLE**

### **II. 1. L'UPVM dispose d'une architecture budgétaire stabilisée au niveau des unités budgétaires, mais gagnerait à rationaliser l'arborescence des centres de responsabilité dont l'hétérogénéité et la fragmentation entravent l'optimisation de l'exécution et le pilotage de la gestion**

#### *II. 1. 1. L'organisation budgétaire traduit une stabilité des échelons décisionnels, mais nécessite d'être rationalisée au niveau plus fin de l'analyse et de la gestion*

Depuis l'intégration de l'IUFM comme composante à part entière de l'université, quatorze unités budgétaires (UB) sont décomptées au niveau de l'établissement : une UB pour les services centraux et treize au niveau déconcentré – sept UFR, cinq instituts dont l'IUFM et un service commun de documentation (SCD). Compte tenu de son activité de recherche limitée en volume financier (4 M€ hors apports des EPST partenaires), l'université n'a pas créé de service d'activités industrielles et commerciales. Elle ne dispose d'aucun service à comptabilité distincte.

Aucune opération de fusion de composantes n'ayant été opérée sur la période 2003-2006 observée, cette structuration en UB, stable, est le fidèle reflet d'une politique respectueuse des composantes, fondée sur le principe de responsabilisation des entités et de déconcentration de la décision et de la gestion<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> En vigueur jusqu'au 31 décembre 2008.

<sup>11</sup> Respectivement 4400 euros et 2250 euros.

<sup>12</sup> Le regroupement de l'UFR AEI et de l'IPAG dont la pertinence mériterait qu'il soit expertisé n'est pour l'heure pas d'actualité en raison de l'autonomie que confère à l'IPAG le statut d'institut (article L. 713-9 du Code de l'éducation) et par conséquent du levier d'action dont dispose l'UFR dans le choix de ses enseignants-chercheurs (exercice du droit de veto).



Le dispositif retenu en matière de délégation de pouvoir et de signature est l'expression de la responsabilisation des directeurs de composantes et de la déconcentration de la gestion financière. Tout d'abord en vertu des dispositions de l'article L 713-9 du code de l'éducation, les directeurs des deux IUT, de l'IPAG et le directeur de l'IUFM ont la qualité d'ordonnateur secondaire de droit de leur budget ; les directeurs des autres composantes<sup>13</sup> sont désignés comme ordonnateurs secondaires délégués par délégation de pouvoir de la présidente.

**A l'UPVM, les directeurs des composantes sont considérés comme des interlocuteurs financiers à part entière.** Une formation de sensibilisation (2x2h30) aux enjeux et aux techniques budgétaires et comptables leur a ainsi été proposée en 2007 pour les aider à mieux appréhender et exercer leurs responsabilités. Responsables administratifs, directeurs de labos et d'écoles doctorales en étaient également destinataires. Dans l'objectif d'une plus large appropriation, le secrétaire général adjoint aux affaires financières a dans sa mission de renouveler, approfondir et déployer cette opération.

Dans ce dispositif, les directeurs de laboratoires n'exercent pas de responsabilité sur le domaine financier et ne se trouvent pas en ligne directe avec les services centraux. **Ce schéma ne fait pourtant pas l'économie de l'opacité couramment observée dans les UMR.** Les directeurs de laboratoires des UMR en partenariat avec le CNRS connaissent en effet deux schémas décisionnels distincts : celui de Paris 12 – Val-de-Marne où l'ordonnateur secondaire est le directeur de l'UFR et celui qui prévaut au CNRS où c'est le directeur de laboratoire qui est ordonnateur secondaire délégué du directeur régional, lui-même ordonnateur secondaire du directeur général du CNRS.

Au niveau plus fin de l'arborescence budgétaire, celui qui correspond à l'analyse et à la gestion, un travail a déjà été engagé par les services centraux qui vise à **réduire le nombre de centres de responsabilité (CR), afin de traduire une meilleure corrélation entre l'organisation budgétaire et les enjeux financiers associés.** En 2006 l'université a supprimé 46 CR, soit le cinquième de ceux dont les engagements étaient inférieurs à 2500 euros par an<sup>14</sup>.

86 CR de regroupement<sup>15</sup> et 613 CR d'exécution de la gestion ont été décomptés pour 2006. La limitativité budgétaire s'exerçant au niveau de l'UB seule, la portée du CR de rang 1 est d'assurer la lisibilité de la gestion par grandes thématiques. D'une manière générale, on retrouve à ce niveau les trois grands thèmes correspondant aux cœurs de métier de l'université : « administration et pilotage », « formation », « recherche ». Ces CR de regroupement qui déclinent les actions LOLF permettent une vision en coûts directs détaillés pour l'établissement et préfigurent le déploiement d'une comptabilité analytique, qui reposera, elle, sur une approche en coûts complets.

Toutefois, outre le fait que les deux IUT de Créteil-Vitry et Sénart-Fontainebleau ont fait le choix d'une décomposition par site, les intitulés des autres composantes sont volontiers disparates : « fonctionnement général », « administration » ou « services communs » pour le premier, « pédagogie », « département formation initiale licence », « mention », « service », « DEA », « DU » pour le second. Malgré l'atout que constitue NABUCO, application budgétaire et comptable unique à l'ensemble des composantes, **la nomenclature budgétaire souffre d'une hétérogénéité qui ne permet pas de tirer tout le bénéfice du regroupement et nuit à la lisibilité d'ensemble.**

Par ailleurs, on constate des disparités de situation entre composantes. Le **niveau central**, qui a géré en 2006 au sein de 19 services rattachés à la présidence un budget de l'ordre de 30 M€ soit environ **40 % du budget total**, est segmenté en 25 CR de regroupement et 108 CR ayant exécuté 13.882 opérations en 2006. Si trois CR au niveau central (construction, maintenance, personnel) sont dotés de 5 à 6 M€; cinq CR ont un budget inférieur à 80.000 euros et ont exécuté un volume limité d'opérations en 2006, de l'ordre de la vingtaine. **Un travail spécifique aux services centraux pourrait utilement être conduit, parallèlement à celui qui devra être mené avec les composantes déconcentrées.**

---

<sup>13</sup> Y compris le directeur de la faculté de médecine pour lequel la loi du 10 août 2007 a abrogé l'article L 713-3 du code de l'éducation (ancien article 32 de la loi du 26 janvier 1984).

<sup>14</sup> Source : rapport de la Cour des comptes sur l'université Paris 12 – Val-de-Marne de février 2007 portant sur les exercices 1999 à 2003.

<sup>15</sup> Dit « de rang 1 ».

**Au niveau déconcentré**, 61 CR de regroupement et 505 CR d'exécution sont décomptés dans les composantes pour un total de 30.344 opérations. De **grands écarts sont observés** entre l'UFR de médecine qui totalise à elle seule 13 CR de regroupement et 174 CR d'exécution pour un budget de 4,8 M€ et l'IUT de Sénart Fontainebleau qui gère un budget de 5,4 M€ à travers 3 CR de sites et 44 CR d'exécution ou encore l'UFR d'AEI dont le budget de 1,7 M€ est exécuté dans le cadre de trois CR d'exécution, à l'exclusion de toute autre nomenclature.

Ces exemples illustrent bien la situation de l'UPVM. **Le morcellement observé à l'UFR de médecine provient largement de la gestion fragmentée de la recherche où chaque équipe de recherche et chaque contrat sont suivis à travers un CR.** 99 CR sont ainsi dédiés au suivi de la recherche à l'UFR de médecine, ce qui ne facilite pas la lecture synthétique de cette activité au sein de la composante dont le poids en la matière est stratégique pour l'établissement. Ce domaine est en chantier ; en témoignent les décisions prises récemment pour réorganiser le service de la recherche et regrouper des projets (notamment à la faculté de médecine avec la création de l'Institut Mondor de recherche biomédicale U 841). L'objectif est de lutter contre l'opacité des moyens affectés à l'activité recherche notamment dans les unités mixtes de recherche (UMR). **La même situation d'émiettement des CR se retrouve avec le dispositif de suivi des ressources affectées qui génère une centaine de CR, à raison d'un CR par contrat.**

Au bout du spectre, la situation de l'UFR AEI est également intéressante. Les trois CR d'exécution mentionnés ci-dessus sont dédiés au « fonctionnement général », aux « institutions internationales » et à la « gouvernance publique » traduisant une politique résolument volontariste de mutualisation et de rationalisation de services et de mise en place de guichets uniques pour la scolarité, le service logistique, le service des stages, le service de management de projet ou l'antenne financière. En l'espèce, le refus de cloisonner l'UFR en départements et la préférence donnée à l'organisation en filières pluridisciplinaires a permis de dégager des tailles critiques permettant une meilleure utilisation des crédits et facilitant les arbitrages.

**Cette analyse de la nécessaire réduction du nombre de CR, déjà formulée dans la lettre de cadrage de la présidente pour le budget 2007<sup>16</sup> est reprise dans le bilan-diagnostic du contrat quadriennal 2005-2008. Le projet d'établissement 2009-2012 approuvé en conseil d'administration le 11 avril 2008 en fait un objectif de rationalisation de l'organisation budgétaire et un levier au service d'une meilleure lisibilité de l'activité et d'un pilotage plus éclairé.**

S'agissant tout particulièrement de l'activité recherche, le projet d'établissement, sous l'impulsion de la présidence, fait preuve d'une réelle volonté de changement, même s'il ne passe pas encore à ce stade à l'acte décisionnel. Il prévoit de « mettre à l'étude » l'opportunité de la constitution d'une **UB recherche** qui soit à la fois **outil d'analyse et de gestion unique pour tout l'établissement**. Cette mesure, qui devrait en tout état de cause être articulée avec la mise en place du PRES et ses conséquences en termes de politique scientifique, vise à désenclaver la politique de recherche en la faisant sortir du laboratoire. Dans une telle optique, le laboratoire devient un interlocuteur financier transparent et le directeur de composante doit retrouver une place dans la ligne fonctionnelle. Une meilleure lisibilité de l'activité de recherche de tous les laboratoires et de ses moyens sera également favorisée en homogénéisant les procédures et les méthodes notamment pour les activités contractuelles.

### ***II. 1. 2. Cette démarche de rationalisation et de resserrement de l'organisation budgétaire est un préalable à l'implantation du nouvel outil budgétaire, financier et comptable SIFAC, prévue en janvier 2010***

D'après les retours d'expérience communiqués par les administrations publiques ayant déployé un progiciel de gestion intégrée, l'implantation de ce type d'outil est d'autant plus aisée et optimale qu'elle fait suite à une **phase préparatoire de modélisation de l'architecture budgétaire**. A titre d'indication, la préparation au déploiement de SIFAC en 2008 dans les universités pilotes a conduit généralement à une forte réduction du nombre des centres de ressources, qui a pu aller jusqu'à un tiers de CR en moins.

---

<sup>16</sup> « Réfléchir à une réduction du nombre de CR dans chaque UB pour faciliter les investissements communs et éviter l'impact de nombreux reports pénalisant l'UFR ».

En distinguant strictement ce qui relève du centre financier du centre de coûts et de profits, SIFAC fait l'économie d'une nomenclature abondante où se mêlent le suivi de l'exécution budgétaire et la visée analytique. L'architecture budgétaire repose sur les centres financiers dits principaux dont le directeur est le patron de l'ensemble de la structure. Les CF de rang 2 sont des structures facilitant la gestion mais sans aucune autonomie par rapport au CF principal.

Dans le cadre réglementaire en vigueur régi par le décret du 14 janvier 1994 relatif au régime budgétaire et financier des EPSCP, deux niveaux de contrôle budgétaire sont mis en œuvre dans SIFAC : le contrôle réglementaire des chapitres budgétaires au niveau de l'UB et le contrôle de l'enveloppe globale de fonctionnement hors personnel au niveau du CF principal. Ces niveaux bloquants sont naturellement susceptibles d'évoluer dans le cadre de la nouvelle réglementation budgétaire et financière, qui sera établie pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

A la différence de la pratique de NABUCO, la mise en œuvre de SIFAC doit permettre un suivi analytique de gestion et l'identification de coûts complets à travers les centres de coûts et les centres de profits. A terme le CF de rang 2 a d'ailleurs vocation à disparaître lorsque l'habitude sera prise de raisonner en termes de centres de coûts ou de profits à l'intérieur du CF principal. L'identification de ces deux niveaux de responsabilité dans l'outil est conçue pour être le vecteur de la centralisation de l'organisation et de la simplification de la ligne décisionnelle.

**L'UPVM paraît s'interroger sur sa capacité à faire face au passage à SIFAC dès 2010. Même si la lourdeur d'un tel chantier mérite en effet réflexion, la mission se doit de signaler à l'université les doutes qui pèsent à ce stade sur une possible adaptation de l'outil NABUCO au futur régime budgétaire et financier des EPSCP. En l'état actuel des réflexions, l'AMUE ne paraît en effet pas envisager de nouvelle version de l'outil. C'est pourquoi l'université aurait intérêt à se maintenir dans l'optique du passage à SIFAC au plus tôt. Au total la mission recommande une accélération du mouvement de concentration budgétaire déjà enclenché à l'UPVM, qui constitue de fait un mode de préparation au pilotage resserré de l'établissement et à l'acquisition des nouvelles compétences.**

## **II. 2. Dans la perspective de l'autonomie accrue, l'UPVM gagnerait à intégrer la professionnalisation de sa fonction financière dans une dynamique de gestion de projet**

### ***II. 2. 1. Les moyens humains de la fonction financière ne sont pas négligeables, même si le sous-encadrement en IATOS est un réel handicap***

D'un point de vue global, les moyens humains de Paris 12 – Val-de-Marne sont faibles au regard des ratios nationaux. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>17</sup> fait état pour 2006 d'un déficit en emplois, tant d'enseignants-chercheurs que de personnels IATOS (cf. annexe GRH). Alors que le ratio Potentiel/Besoins (P/B)<sup>18</sup> enseignants s'établit à 0,91 en moyenne nationale et le ratio P/B BIATOS à 0,88<sup>19</sup>, ceux de l'UPVM sont respectivement à 0,78 et 0,79. Sur la base d'un potentiel actuel des BIATOS financés par l'Etat s'élevant à 730 ETP<sup>20</sup>, **la mission estime que le déficit subi par l'UPVM pour rattraper la moyenne nationale se chiffre à 83 emplois.**

La politique de la tutelle a tâché ces dernières années d'atténuer cet important décalage, mais insuffisamment, compte tenu des faibles créations d'emplois et des difficultés de redéploiement entre établissements. En septembre 2008 deux emplois d'ingénieurs de recherche seront implantés à l'UPVM sur les 45 ETP redéployés sur l'ensemble des universités.

<sup>17</sup> Cf. fiche ANUBIS DGES mise à jour mai 2007.

<sup>18</sup> Nombre d'enseignants et d'IATOSS affecté à l'établissement rapporté au besoin théorique de l'établissement.

<sup>19</sup> Pour les universités pluridisciplinaires avec santé.

<sup>20</sup> Source : UPVM – DRH Données au 1<sup>er</sup> mars 2007.

Si l'université est pénalisée par cette sous-dotation BIATOS, elle est légèrement favorisée au regard de la structuration des emplois suite à plusieurs opérations de repyramidage. Compte tenu de sa faible dotation en emplois de titulaires, l'université a manifestement choisi de privilégier les fonctions d'encadrement. Elle fait ainsi apparaître une proportion plus élevée de personnels IATOS de catégorie A (25,9 % contre 21,5 % pour les autres universités pluridisciplinaires avec santé) et moins d'agents de catégorie C<sup>21</sup> (48 % par rapport à une moyenne nationale de 54 % pour le groupe disciplinaire).

Pour remédier à ce sous-encadrement d'emplois financés par l'Etat, l'université recrute des personnels sur budget de l'établissement, proportionnellement en plus grand nombre que les universités traditionnellement bien dotées. On décompte ainsi au 1<sup>er</sup> mars 2007 183 ETP non enseignants recrutés sur budget propre sur un total de 913,7 ETP au 1<sup>er</sup> mars 2007, IUFM compris<sup>22</sup>.

Les travaux réalisés par l'université à la demande de la mission et portant sur la répartition des personnels BIATOSS font toutefois apparaître des moyens non négligeables affectés à la fonction financière.

Dans l'ensemble de l'établissement (services centraux, services communs et composantes déconcentrées), **57 ETP** étaient au 1<sup>er</sup> septembre 2007 **clairement dédiés à la fonction financière et 12,9 ETP à la fonction comptable, soit au total 69,9 ETP<sup>23</sup>. La fonction financière et comptable représente donc au moins 7,6 % des BIATOSS.** Depuis lors, ces estimations ont été révisées par les services, en particulier en ce qui concerne l'IUFM dont l'effectif consacré à la fonction financière est plus proche de 20 ETP<sup>24</sup>, mais aussi le SCD pour lequel 4,3 ETP supplémentaires correspondant à des agents partiellement affectés à la fonction financière s'ajoutent à l'ETP dédié exclusivement à cette fonction.

**Au total, l'effectif dédié à la fonction financière serait plus proche de 80 ETP, soit une proportion de BIATOS de l'ordre de 8 % pour un volume de 44 226 opérations traitées<sup>25</sup>.** A titre indicatif, une proportion équivalente (pour 93,5 ETP) a été relevée à Paris V qui appartient au même groupe disciplinaire avec une démographie étudiante similaire, mais un budget plus élevé, de l'ordre de 90 M€ A Tours et à Nancy I, 66 ETP étaient dédiés en 2006 à la fonction financière pour un volume de 50.000 opérations à traiter

En outre, l'effectif de la fonction financière ne se limite pas aux agents dédiés à la fonction. A ceux-ci s'ajoutent en effet les gestionnaires des composantes, majoritairement polyvalents, qui consacrent, au sein des services administratifs, laboratoires et départements de formation, une fraction de leur ETP à la fonction financière, essentiellement l'exécution budgétaire. **57 gestionnaires financiers seraient concernés par la saisie de pré-commandes et de pré-engagements** dans NABUCO, principalement dans les UFR de lettres, de sciences et technologies et de sciences économiques et à l'IUT de Sénart Fontainebleau.

La difficulté à chiffrer avec exactitude le volume d'ETP se double d'une variété d'organisation de la chaîne de la dépense dans les composantes. L'IUFM et l'UFR de médecine ont adopté une organisation spécifique de la chaîne de la dépense. A l'UFR de médecine, l'ensemble de la chaîne est traitée à l'antenne financière ; celle-ci saisit la pré-commande et le pré-engagement sur la base des informations figurant sur la fiche navette renseignée par le secrétariat du laboratoire. Quant à l'IUFM qui exécutait sa gestion budgétaire sur l'outil GERICO, elle a basculé sur NABUCO au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce qui a nécessité une formation d'adaptation à l'outil qui est perçu comme moins ergonomique que GERICO, et cela pour couvrir deux exercices, jusqu'à l'implantation de SIFAC. L'organisation de la fonction financière à l'IUFM veut que l'ensemble des gestionnaires tant au siège de Bonneuil que sur les sites de Melun, Créteil, Livry-Gargan et Saint-Denis effectuent tous les actes de la pré-commande à la génération des mandats et des bordereaux.

---

<sup>21</sup> Source DGES.

<sup>22</sup> Source : UPVM – DRH.

<sup>23</sup> Chiffres UPMV – service financier.

<sup>24</sup> Et non pas 16 ETP comme dans le premier relevé de septembre 2007.

<sup>25</sup> En 2006.

Le service financier central considère que la déconcentration de la fonction financière dans les composantes est nécessaire – même si elle comporte des limites en termes de compétences – du fait de la diversité de l'activité au sein d'une université pluridisciplinaire comme l'UPVM. Il lui apparaît en effet que du pré-engagement jusqu'à la liquidation de la facture seule la composante qui gère l'activité au plus près est à même d'en assurer la correcte traduction financière.

**La mission considère pour sa part que cette appréciation doit être revue au regard de l'efficacité actuelle.** La déconcentration comporte d'ores et déjà des limites illustrées par les conséquences des décisions de gestion prises en matière de gestion des contrats internationaux. **La problématique soulevée est celle de l'organisation optimale – déconcentration des actes de gestion ou regroupement dans un centre de services partagé –, compte tenu de l'impossibilité de démultiplier les rares compétences d'expertise.**

S'agissant des 57 gestionnaires déconcentrés, la mission n'a pas pu disposer des éléments d'information complémentaires<sup>26</sup> qui auraient permis d'évaluer le ratio global des moyens humains affectés à la fonction financière au sein de l'université et le ratio d'efficacité de la gestion financière. En 2006 l'ensemble des gestionnaires de l'UPVM a réalisé 44.226 opérations (mandats et titres). Pour identifier le ratio d'efficacité de la fonction financière totale, il faudrait pouvoir rapporter ce volume d'opérations au nombre total d'ETP, ceux qui sont entièrement dédiés – les quelque 80 ETP mentionnés précédemment – et ceux qui ne sont qu'en partie occupés par des tâches de gestion financière – la fraction d'ETP des 57 gestionnaires déconcentrés qui reste à évaluer. Plusieurs des composantes rencontrées par la mission ont estimé que leurs gestionnaires consacraient environ 10 % de leur temps de travail (soit une demi-journée) à l'activité financière. **En retenant cette hypothèse, le ratio d'efficacité à l'UPVM hors IUFM s'établirait à quelque 520 opérations traitées par ETP.** Bien entendu, cette estimation réclame une expertise complémentaire.

En ce qui concerne l'IUFM, et pour la même année 2006, le service financier a pour sa part exécuté environ 3000 titres et mandats, ce qui le confirme tout à fait, en termes de volumétrie traitée, comme une grosse composante. Cependant, rapporté à l'effectif du service financier, et même en adoptant la fourchette basse d'une quinzaine d'ETP, le ratio d'efficacité chute à moins de 200 opérations par ETP. Cette moyenne devra être affinée par un travail complémentaire à conduire sur le paiement des dossiers d'indemnités de stage et frais de déplacement qui consomment à eux seuls 5,8 ETP dont 2,7 ETP sur le site de Melun et 2,3 ETP sur celui de Livry-Gargan.

A titre d'information, afin que l'UPVM puisse se situer par rapport aux trois premières universités auditées par la mission conjointe IGF-IGAENR<sup>27</sup>, la mission indique que le **ratio d'efficacité des universités expérimentatrices évolue entre 700 et 900 opérations par gestionnaire.**

**L'UPVM gagnerait donc à approfondir ces éléments, tout d'abord en décomptant avec rigueur les ETP de la fonction financière, puis en formalisant les processus de gestion et leur couverture en ETP et en compétences.**

## ***II. 2. 2. Les ressources humaines mobilisées présentent majoritairement un profil de gestionnaire budgétaire, qui devra se professionnaliser sur le nouveau métier financier***

Les moyens humains dédiés à la fonction financière se répartissent ainsi entre les structures : 12,9 ETP exercent à l'agence comptable, 11 ETP au service financier central, 8,1 ETP dans les services communs<sup>28</sup> et 45,4 ETP dans les composantes, dont 19,8 dans la seule IUFM.

<sup>26</sup> Il aurait fallu disposer de la fraction moyenne du temps travaillé affectée aux tâches budgétaires et financières ainsi que, le cas échéant, du nombre de gestionnaires hébergés.

<sup>27</sup> Les universités de Tours, Nancy I et Cergy-Pontoise auditées à l'été 2007.

<sup>28</sup> Service commun de documentation (5,3 ETP), service central d'éducation permanente (1,5 ETP) et des partenariats et service des relations internationales (1,3 ETP).

En termes de catégories, sur l'ensemble des 64,5 ETP en fonction (hors agence comptable), 19 % relèvent de la catégorie A, 17 % de la catégorie B et 63 % de la catégorie C. Quant aux 57 gestionnaires déconcentrés mentionnés ci-dessus, ce sont en quasi totalité des agents de catégorie C, affectés à des tâches d'exécution budgétaire (pré-commande d'achat et pré-engagement).

Pour l'heure la préparation du budget consomme en moyenne un ETP sur dix<sup>29</sup>, tout comme le suivi budgétaire. A l'IUFM, la situation est comparable : 0,9 ETP est consacré à la préparation du budget, 1,1 ETP au suivi du budget et 17,8 ETP à l'exécution budgétaire. **Le processus de consommation des moyens absorbe donc 80 % de la force de travail. Comparativement aux enjeux, l'élaboration du budget et le suivi budgétaire infra-annuel sont servis par des moyens tout à fait insuffisants.** On note néanmoins que 4,5 ETP sur les 6,2 ETP dédiés à la préparation du budget appartiennent à la catégorie A ce qui représente déjà un bon potentiel. Le suivi du budget consomme pour sa part 8 ETP de catégorie A ou B. Tout particulièrement, s'agissant de **l'élaboration du budget et du pilotage de son exécution**, notamment infra annuelle (*cf. infra*), la part relative des personnels consacrée à cette **fonction stratégique devra être renforcée.**

Cette relative faiblesse de l'investissement sur la dimension stratégique du budget se retrouve au sein des services. Le service financier central lui-même, bien qu'il ait été récemment renforcé d'un onzième agent qui exerce les fonctions d'adjoint de la responsable, reste centré sur le contrôle des opérations réalisées par les composantes et sur la gestion des marchés et des contrats. Le budget stricto sensu (élaboration, suivi, procédure et calendrier), le modèle de répartition des moyens, le suivi des engagements, les relations avec la vice-présidente du conseil d'administration et l'animation du réseau des antennes financières dans les composantes sont pris en charge par la responsable du service financier central elle-même.

Au regard des responsabilités induites par le passage à l'autonomie, l'UPVM devra redéfinir à terme le profil de ses compétences métiers pour répondre aux **nouveaux besoins d'expertise et de professionnalisation en matière de projection budgétaire pluriannuelle, de pilotage infra annuel de la ressource, de comptabilité patrimoniale et d'analyse financière.** Les moyens dédiés à la fonction financière à l'UPVM doivent conduire à terme à des **redéploiements internes d'ETP** pour accompagner la prise en main des nouvelles responsabilités liées au transfert des compétences.

### ***II. 2. 3. La professionnalisation de la fonction financière doit se faire dans une dynamique globale de gestion de projet***

La mission a constaté que ni la DRH ni la direction du patrimoine n'identifient pour l'heure de compétences financières, à la différence du SCD ou du SCEPPE. La mission recommande de doter ces deux directions stratégiques d'au moins une personne ressource en expertise financière. Le passage à une autonomie accrue nécessite en effet de renforcer les compétences tant en inventaire et en programmation financière des opérations immobilières qu'en masse salariale. Le renforcement de la programmation pluriannuelle des travaux et du financement des opérations est un objectif assigné dans la fiche de poste au futur directeur du patrimoine, dont le recrutement est en cours. Dans le domaine salarial la personne ressource à recruter pour la DRH devra présenter un profil spécialisé maîtrisant la technicité des éléments du salaire, des déterminants et des facteurs d'évolution de la dépense.

Dans cette organisation, le service financier interviendrait en appui de la DRH et en contrôle de l'exécution et le secrétaire général adjoint aux finances, poste récemment créé auprès de la secrétaire générale, serait chargé de piloter au niveau central et de manière intégrée les finances de l'établissement dans ses trois dimensions : la masse salariale, l'investissement et le fonctionnement. Le périmètre d'intervention très large du SGAFI porte en effet sur la qualité de l'organisation financière, du système d'information et de l'aide à la décision en matière financière, l'objectif poursuivi à travers ce poste étant de donner à l'université « les moyens d'exploiter au mieux les marges de manœuvre et d'optimisation dont elle va bénéficier [...] et d'éclairer les choix stratégiques par une connaissance des coûts ».

---

<sup>29</sup> La préparation du budget et le suivi budgétaire consomment respectivement 1,6 ETP et 2,6 ETP sur 19,1 ETP dans les services communs, tandis que dans les composantes l'une et l'autre consomment respectivement 4,6 ETP et 5,4 ETP sur 47,6 ETP.

Les travaux préparatoires au passage au budget global et à l'acquisition des compétences, notamment en matière de pilotage des ETP et de la masse salariale qui sont encore à acquérir, vont conduire non seulement à développer la prospective et l'expertise en sus de la gestion courante, mais aussi à impulser de nouvelles méthodes de travail collectif.

Compte tenu de son positionnement transversal, le SGAFI pourrait, selon la mission, exercer avec profit la responsabilité de **chef de projet opérationnel LRU**. Cette fonction consisterait à **mettre en place, impulser et animer, sous l'autorité de la secrétaire générale, en coordination avec l'assesseur SI et sous le pilotage du comité de direction, les groupes de travail préparatoires à l'acquisition du budget global et du pilotage de la masse salariale**. Ce poste opérationnel serait chargé de sécuriser la trajectoire de l'existant à la cible par l'élaboration et la tenue d'un **calendrier global inévitablement contraint, l'identification des points de contact entre les différents chantiers et la cohérence des décisions prises par le comité de direction**.

#### *II. 2. 4. L'intégration de l'IUFM doit conduire à un travail d'optimisation des processus, à resituer dans la perspective du passage à SIFAC*

**S'agissant des composantes, l'UPVM devra également à terme rééquilibrer ses effectifs financiers, tout particulièrement suite à l'intégration de l'IUFM comme composante à part entière de l'université.**

A titre de comparaison avec le service financier de l'IUFM (22 ETP identifiés sous réserve de confirmation en mars 2008), l'antenne financière de l'UFR de médecine ou celle de l'IUT de Créteil-Vitry comporte moins de 4 ETP pour gérer des budgets de 4 à 5 M€ et exécuter de 3000 à 5000 opérations. L'intervention des acteurs sur la chaîne de la dépense varie selon le service : à la différence des autres composantes, l'IUFM couvre l'ensemble des segments du pré-engagement au mandatement. La mise en place opérationnelle du logiciel SIFAC prévue en 2010 conduira assurément à une rationalisation du processus de gestion et de l'implantation des effectifs en charge de la gestion financière.

La mise en place de SIFAC devrait conduire aussi à des modifications d'activités et à la recomposition de pôles au sein des services centraux. Elle devrait provoquer également une rationalisation de la répartition des compétences entre services centraux, composantes et laboratoires. Les processus structurants dans l'outil traversent cinq champs : budget, comptabilité clients et comptabilité fournisseurs, comptabilité générale comportant un pôle comptabilité patrimoniale, gestion de trésorerie et paiement des fournisseurs, enfin un service chargé des opérations de contrôle interne. L'implantation du nouveau logiciel devrait provoquer d'importants changements culturels dans les services financiers, avec des conséquences lourdes sur les gestionnaires de la dépense dont l'activité devrait sensiblement diminuer.

**Des gains de productivité sont à escompter à moyen terme avec le déploiement de SIFAC, même s'il est impossible de les quantifier dès à présent. En tout état de cause, la réflexion devra être articulée avec les prévisions de départ en retraite et prendre en compte la pyramide des âges de la fonction financière.** L'automatisation de certaines tâches devra permettre aux gestionnaires de se déployer sur d'autres fonctions de gestion aujourd'hui sous-exploitées : le suivi de la masse salariale, la mise en place d'indicateurs financiers, une comptabilité des engagements et une programmation pluriannuelle des investissements ainsi que le déploiement des systèmes d'information le permettant. Elle permettra aussi d'améliorer la qualité globale de la fonction financière. Des efforts de formation et de requalification seront la condition nécessaire à cette transformation.

### **II. 3. La séparation de l'ordonnateur et du comptable pratiquée depuis dix ans et le contrôle partenarial récemment initié sont des atouts incontestables pour développer un contrôle interne de qualité nécessaire à l'acquisition des nouvelles responsabilités**

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, effective depuis 1998, est considérée comme adaptée à la croissance de l'activité.

Les attributions de l'agence comptable reprennent celles du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (visa de la dépense, de la recette, recouvrement, gestion de la trésorerie, production des comptes financiers,...). Les attributions du service financier obéissent également à un champ délimité (élaboration et suivi du budget de l'université, élaboration et suivi des marchés publics de fournitures et de prestations de services, paye des personnels sur budget de l'université, liquidation des dépenses des UFR, émission de titres de recettes pour les services sans ordonnateurs secondaires).

L'agence comptable s'est organisée en trois pôles depuis 2001: gestion comptable des dépenses, gestion des recettes, gestion de la trésorerie y compris opérations de fin d'exercice auxquelles s'ajoutent des opérations pour le compte de l'ordonnateur (dont le contrôle de la paye sur budget de l'université). Elle compte treize agents, dont l'ancienneté dans la fonction est variable : la majorité est en poste depuis 2000 avec toutefois une rotation sur quelques postes depuis deux ans. La disparition progressive d'agents de catégorie B expérimentés s'est faite au profit de contractuels à durée déterminée, voire de stagiaires, ce qui fragilise l'expertise. La polyvalence sur le secteur de la dépense est correctement assurée au sein de l'agence comptable mais les opérations à forte plus-value comme les opérations sur capitaux propres ou le contrôle de la paye sont maîtrisées essentiellement par l'agent comptable.

L'agent comptable et la responsable des services financiers considèrent qu'un bon équilibre a été trouvé sur le versant de la dépense, tout particulièrement sur la paye sur budget universitaire. Le circuit qui va des composantes à l'agence comptable fonctionne de façon satisfaisante avec une bonne articulation des contrôles a priori entre la direction des ressources humaines et l'agence comptable. L'essentiel des difficultés portant sur certaines catégories de personnels qui étaient hors champ du contrôle (par exemple les tuteurs médecins pour lesquels les mandats pouvaient atteindre 120.000 euros) ont été réglées par intégration dans le périmètre.

Même si les services des composantes ont fait de réels progrès dans la préparation des dossiers, il n'en reste pas moins que la volumétrie des contrôles sur la paye est très élevée : 50 dossiers par jour sont transmis via un circuit papier à l'agent comptable pour contrôle a priori, générant une à deux heures de charge quotidienne pour vérification des pièces justificatives. Si le montant du mandat correspondant principalement aux heures complémentaires versées aux enseignants est peu significatif, l'enjeu financier global est lourd : 600.000 euros à un million d'euros au total par mois. **Avec le transfert de la masse salariale des agents sur budget Etat et celui, concomitant, de la responsabilité de l'agent comptable sur cette dépense, la volumétrie et l'enjeu du contrôle vont croître à due proportion. Cette perspective devrait conduire à renforcer l'expertise au sein de l'agence comptable sous la forme d'un binôme d'expert formé avec l'agent comptable.**

En ce qui concerne la comptabilité de la recette, l'agent comptable soulève des difficultés persistantes, en particulier sur les titres de recettes de formation continue dont les financements issus de personnes morales privées et publiques sont multiples et les écritures comptables complexes. Compte tenu des observations de la Cour des comptes<sup>30</sup> tendant au rejet des recettes litigieuses, l'agent comptable prévoit de privilégier des visas a priori de plus en plus importants

Pour l'heure 4000 titres de formation continue et apprentissage sur un total de 7000 titres de recette sont traités, reflétant la part prépondérante de ces activités dans le total des ressources propres (9,6 M€ sur 22,3 M€ au budget initial 2008). Ce segment de marché étant essentiel dans la politique de ressources propres de l'UPVM, un alourdissement des tâches sur ce secteur est à espérer.

---

<sup>30</sup> Dans son rapport déjà cité supra.



Pour affiner les modalités de répartition des rôles et des responsabilités entre l'ordonnateur et l'agent comptable et compléter le **dispositif partenarial** de travail déjà pratiqué depuis une décennie, un protocole a été signé le 15 novembre 2007 entre l'ordonnateur principal<sup>31</sup> et l'agent comptable sur la base d'un document-type élaboré par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Cette convention détermine le rôle et les engagements des différents acteurs de la chaîne comptable sur des thématiques diverses telles l'optimisation de la circulation de l'information, l'amélioration du recouvrement et de la gestion de trésorerie, la réduction des délais de paiement aux fournisseurs et de production des opérations de fin d'exercice. Tous ces points doivent faire l'objet d'un suivi des engagements des cocontractants à travers un tableau de bord et un bilan annuel.

Elément essentiel dans la perspective de l'autonomie accrue, l'audit des procédures est également prévu dans le cadre du contrôle partenarial. Dans le cadre de la préparation du projet d'établissement 2009-2012, un groupe de travail sur les circuits et les procédures a été mis en chantier. Il fait une place particulière à l'activité de formation continue qui constitue comme cela a été mentionné plus haut une activité lourde en enjeux financiers, en volumétrie et en difficultés de recouvrement.

**Cet audit qui participe du travail de formalisation des processus budgétaires et comptables, en tant qu'il contribue à la clarification des rôles des acteurs sur la chaîne et à l'optimisation de l'organisation est un préalable indispensable à l'acquisition des nouvelles compétences et à la mise en place de SIFAC.**

Aucun dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense n'est pour l'heure prévu - à l'origine de cette absence, les réticences de l'agent comptable<sup>32</sup> pour qui l'évolution naturelle du contrôle porte davantage vers un contrôle exhaustif permis par une meilleure anticipation que vers un dispositif sélectif fondé sur l'analyse des irrégularités.

**Un plan de contrôle comptable fondé sur les enjeux budgétaires** de la dépense et de la recette devrait cependant être élaboré. Il permettrait d'améliorer la lisibilité et d'accroître la capacité d'anticipation. Au lieu de remédier à des dysfonctionnements révélés au fil de l'eau de la gestion, ce plan de contrôle garantirait que tous les sujets importants auraient été identifiés et couverts par un audit de processus.

**Ce travail contribuerait également à sécuriser le comptable dont la responsabilité a vocation à être étendue lors du transfert de compétences, en particulier en matière de masse salariale. En effet, même dans le cas où l'établissement ferait le choix de recourir à la paye à façon par le trésor public, l'intervention du TPG serait celle d'un simple prestataire rémunéré pour son service, la portée de son contrôle changerait de nature<sup>33</sup> et serait dénuée de l'engagement de toute responsabilité.**

Enfin, cet audit préparerait l'arrivée du commissaire aux comptes, conformément aux dispositions de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités ; agissant comme un levier exogène, il permettra de **dégager de nouvelles lignes de force en interne**. En effet, la mission du commissaire aux comptes consiste à exprimer une opinion sur les comptes, en mettant en œuvre les diligences permettant d'obtenir l'assurance raisonnable que ceux-ci ne comportent pas d'anomalies significatives. Le commissaire aux comptes fonde essentiellement ses travaux sur les procédures de contrôle interne, en analysant leur sécurité et leur suffisance. L'objectif est de disposer d'une vision globale des risques et des enjeux susceptibles d'avoir un impact sur les équilibres financiers.

---

<sup>31</sup> La présidente de l'UPVM.

<sup>32</sup> Réticent sur CHD : seuil : > 200.000 € → l'AC d'EPN relèverait de la cour des comptes (cf. décret récent de seuil).

<sup>33</sup> Il s'agirait alors d'une simple vérification de vraisemblance portant sur les masses.

Dès lors la question de la complémentarité du mandat de commissaire aux comptes et du mandat de l'agent comptable se pose en tant que ce dernier est responsable du contrôle interne comptable. Mais le mandat du commissaire aux comptes peut sans aucun doute impacter d'autres acteurs internes. La démarche de certification de ce nouvel interlocuteur est en effet susceptible d'induire des évolutions dans les processus de gouvernance, dans l'organisation et la gestion : réorganisation des processus et des contrôles comptable et opérationnels au sein des composantes, relations de transparence et de confiance à construire entre le commissaire aux comptes et le conseil d'administration de l'université, mise en place de comités ad hoc comme un comité d'audit, incidences sur la culture de gestion de l'université avec le nécessaire développement de la gestion de projet et l'imputation d'heures et de charge de travail, impact sur la gestion du temps et des délais. C'est pourquoi l'arrivée du commissaire aux comptes doit être appréhendée comme un projet, en tant que tel, à conduire ; l'ensemble des travaux qui seront conduits sur la gestion budgétaire, financière et comptable dans la perspective de l'acquisition de l'autonomie constitue bien une phase préparatoire à la démarche de certification par le commissaire aux comptes.

Les recommandations faites début 2008 à l'université par la mission d'audit de la MAEC peuvent utilement servir de base au déploiement d'un plan d'action opérationnel.

S'agissant de la tutelle exercée par les services déconcentrés du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le recteur chancelier des universités participe au processus budgétaire, en application du décret du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Les relations entre la chancellerie et l'établissement relèvent de pratiques usuelles et sont exemptes de réelles difficultés, le recteur **chancelier** soulignant la **qualité de la gouvernance au sein de l'université et sa capacité à conduire de manière constructive la modernisation de l'établissement**.

Concernant le rôle du rectorat en matière de contrôle budgétaire, un représentant du recteur assiste aux séances du conseil d'administration de l'université, sans pour autant intervenir lors des débats. La transmission des documents budgétaires n'a jusqu'alors donné lieu à aucun commentaire écrit du rectorat, qui exerce un contrôle formel sur le respect des délais de transmission ainsi que sur l'équilibre et la sincérité du budget. Pour l'avenir, le recteur chancelier envisage de faire évoluer le dispositif de contrôle, conformément aux attentes du futur cadre réglementaire, en renforçant ses équipes ; il souhaite également jouer son rôle d'impulsion dans le contexte renouvelé du PRES et, globalement, dans le paysage universitaire évolutif de l'académie.

S'agissant des relations avec la **trésorerie générale** – en l'espèce la TG de Bobigny –, elles sont tout à fait **satisfaisantes en ce qui concerne la liquidation de la paye** (cf. *annexe GRH*).

En ce qui concerne les pratiques comptables de l'université, l'audit de la Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) relevant de la DGCP et réalisé de septembre 2007 à février 2008<sup>34</sup> a porté sur les domaines suivants : comptabilité, exécution des dépenses, recouvrement des recettes, suivi des régies et informatique budgétaire et comptable.

Les principaux constats ont mis en évidence des appréciations positives sur « l'implication de l'encadrement et l'informatisation de certaines procédures participant à une amélioration progressive de la qualité d'exercice des missions (travaux de fiabilisation des comptes de haut de bilan, maîtrise accrue de la paye) ». Quelques éléments de fragilité ont néanmoins été relevés par les auditeurs de la MAEC : la non-exhaustivité des actifs immobiliers au bilan et leur valorisation comptable incomplète, la non-comptabilisation en droits constatés de certaines ressources propres<sup>35</sup> (produits issus de la formation continue) et au total un dispositif de contrôle interne insuffisamment documenté et formalisé.

Sur plusieurs de ces points, la mission IGAENR s'est attachée à relever dans le cadre des entretiens avec l'agent comptable les correctifs en cours ou envisagés (cf. *annexe Analyse financière*).

---

<sup>34</sup> Dans le cadre du chantier de fiabilisation du processus « Participations » du compte 26 de l'Etat et de l'évaluation de la qualité des états financiers produits par les EPN.

<sup>35</sup> Les droits d'inscription qui jusqu'en 2006 étaient pris en charge sur l'exercice correspondant au début de l'année universitaire sont correctement répartis sur deux exercices au compte financier 2007.

### III. LE BUDGET EST BIEN PERÇU COMME UN OUTIL STRATÉGIQUE QUI EXPLICITE LES CHOIX DE L'UNIVERSITÉ, MAIS LA PROJECTION PLURIANNUELLE ET L'ANALYSE DES MÉCANISMES BUDGÉTAIRES QUI GARANTIRAIENT LA VISIBILITÉ A MOYEN TERME FONT DÉFAUT

L'UPVM est dotée en 2008 d'un **budget initial de 77,8 M€**, soit une diminution de près de 10 M€ par rapport au budget 2007 rectifié. A périmètre comparable<sup>36</sup> – IUFM inclus – le budget définitif pour 2007 s'élevait en effet à 87,7 M€(77,1 M€au budget principal de l'université et 10,6 M€ au budget annexe de l'IUFM).

L'intégration de la masse salariale des 2573 ETP<sup>37</sup> rémunérés sur budget de l'État à hauteur de 131,5 M€<sup>38</sup> pour 2008 conduirait à **un budget global de l'ordre de 209 M€<sup>9</sup>**, ce qui reviendrait à **multiplier le budget initial par 2,7**. A titre indicatif, la masse salariale des personnels payés sur le budget de l'université, soit 364,8 ETP, est estimée pour 2008 à 23 M€, soit 15 % environ de la masse salariale totale.

L'analyse du budget de l'UPVM sur la période de 2003 à 2008 met en lumière quatre caractéristiques majeures :

- l'importance des recettes issues de la formation continue et de l'apprentissage (9,7 M€ au budget initial 2008, soit une augmentation de 9 % en trois ans et de 24 % depuis 2003) et la part en progression régulière qu'elles représentent au sein des ressources propres externes (43 %) et des recettes totales (13 %). Dans le montant prévisionnel des ressources propres estimé à 22,3 M€en 2008 (soit 30 % des recettes totales), la part représentée par les contrats de recherche (2,2 M€), minoritaire par rapport aux droits d'inscription (5,1 M€) et aux autres produits issus de l'activité (4,2 M€)<sup>40</sup>, connaît néanmoins une croissance appréciable de plus de 50 % par rapport à 2005 et aux années antérieures. Dans un contexte concurrentiel où d'autres universités vont souhaiter développer des recettes en formation continue, l'UPVM doit veiller, sous peine de fragiliser sa situation financière, à diversifier ses ressources propres, notamment ses contrats de recherche ;
- une structuration des charges qui reflète le profil de l'université, en particulier sur le personnel et l'immobilier. L'augmentation des charges de personnels sur budget universitaire (22,6 M€prévus pour 2008 soit 20 % de plus qu'en 2006) et sa part élevée par rapport à la masse salariale totale (15 %) traduisent la politique de recrutement de contractuels pratiquée par l'UPVM pour compenser sa sous-dotation en ETP Etat. L'importance du poste immobilier, tant pour l'achèvement du programme de constructions en cours (4,4 M€ prévus pour 2008 auxquels s'ajoutent 8 M€ de dotations aux amortissements et provisions) que pour les dépenses de maintenance, sécurité et logistique immobilière des bâtiments en service (8,8 M€) témoigne d'un investissement constant de l'université dans ce domaine sur la décennie ;
- une qualité globale correcte de la prévision budgétaire, avec un budget rectifié supérieur de 13 % en moyenne<sup>41</sup> au budget initial entre 2003 et 2006 et faisant l'objet de deux décisions budgétaires modificatives annuelles (DBM) ; une qualité égale de l'exécution budgétaire globale (85 % en 2006) avec un taux d'exécution en fonctionnement stable approchant 90 %, mais une exécution beaucoup plus irrégulière en investissement (88 % en 2004 et 57 % en 2006), qui traduit les différentes phases de réalisation du programme immobilier ;

<sup>36</sup> Réduit toutefois du budget lié aux écoles doctorales.

<sup>37</sup> Décompte à la date du 1<sup>er</sup> mars 2007 intégrant les effectifs de l'IUFM – Source : UPVM – DRH.

<sup>38</sup> Estimation de la trésorerie générale de Bobigny, supérieure au montant de 100 M€indiqué par l'UPVM dans le dossier relatif au budget initial 2008 présenté en conseil d'administration le 21 décembre 2007.

<sup>39</sup> Contre 173,4 M€figurant dans le dossier de présentation du budget au CA.

<sup>40</sup> Mise à disposition de personnel sur facture, prestations d'hébergement et de restauration, locations et autres activités annexes.

<sup>41</sup> Le budget 2007 fait figure d'exception avec trois DBM, dont une correspond à l'intégration de l'IUFM.

- l'intégration de l'IUFM sous forme d'une quatorzième composante de l'université est susceptible de modifier durablement les équilibres budgétaires car son profil budgétaire la distingue nettement au sein de l'établissement. Elle augmente de facto le budget de l'UPVM – tout comme sa démographie étudiante – de 15 %, en apportant une dotation de fonctionnement élevée, mais elle accroît le poids de la masse salariale (30 M€), notamment de la masse Etat, car elle a peu de contractuels ; elle dispose en outre de peu de ressources propres.

### **III. 1. Porté au plus haut niveau politique, ce qui témoigne d'une claire conscience des enjeux, le budget est servi par une procédure formalisée de qualité, mais il est privé de visibilité pluriannuelle**

L'établissement remplit les pré-requis indispensables à la présentation de son budget. Les principaux éléments de l'information annuelle sont en effet réunis : une mise en perspective des différents financements de l'établissement, la part des ressources globalisées allouées par les services centraux, les sommes attribuées sur les deux cœurs de métier recherche et formation, la décomposition des charges par nature de poste et au regard des actions LOLF des deux programmes 150 et 231, enfin une présentation par composantes et entités, faisant apparaître les équilibres internes.

#### ***III. 1. 1. La formalisation de la stratégie budgétaire, qui bénéficie de la forte implication de la présidence, souffre encore d'un manque de perspective de moyen terme***

Les principaux éléments d'information sont réunis dans le dossier budgétaire à destination du conseil d'administration. Deux types de documents sont disponibles : ceux qui expriment des choix politiques et ceux qui traduisent des choix techniques.

Ainsi la photographie de l'existant donne à voir la répartition et l'évolution par sources de financement des recettes de l'université, la répartition des emplois et de la masse salariale, le budget par nature et sa répartition par grandes masses et par composantes ainsi que le budget de gestion par destinations. Les données techniques sont nombreuses, mais pas toujours remises en perspective, même si un effort de présentation graphique contribue à en clarifier l'analyse.

Conformément à la réglementation, la procédure budgétaire satisfait des points de passage obligés. Elle est rythmée par l'envoi mi-septembre aux directeurs de composantes du calendrier budgétaire, suivi début octobre de la lettre de cadrage de la présidente. Celle-ci se situe d'entrée dans le registre de « la mise en œuvre lisible de [la] politique et l'atteinte [des] priorités d'action ». Après un rappel du contexte et de la contrainte budgétaire, elle fixe les règles du jeu collectif en particulier sur les dotations de l'université aux composantes et sur les dispositions prises en matière de recherche, afin que les composantes puissent construire leur projet de budget.

La note de politique générale budgétaire est l'occasion pour la présidence de traduire pour la communauté universitaire en termes financiers les choix politiques de l'établissement en matière de formation et de recherche. Un effort réel est fait pour commenter la réalisation des engagements pris sur l'exercice précédent, pour énoncer les priorités et les arbitrages de l'université au regard de ses contraintes de moyens.

**Toutefois, la note de politique budgétaire pourrait encore être enrichie des enseignements tirés des exécutions antérieures et d'un cadrage global de la norme de dépense.** Le sujet particulièrement important de l'évolution de la valeur du point et des mesures catégorielles s'imposera de lui-même avec le transfert de la masse salariale à l'université. L'effet mobilisateur escompté du conseil d'administration et la prise de conscience de celui-ci doivent être un objectif de la direction.

En outre, à l'exception notable de la programmation des principaux travaux pris en charge en 2007 et 2008 par l'université, la dimension pluriannuelle est absente du projet de budget. L'UPVM ne dispose aujourd'hui **d'aucun document prospectif lui permettant d'apprécier sur le moyen et long terme les conséquences financières de ses orientations politiques**. Cette carence se fait particulièrement sentir en ce qui concerne l'acquisition et la maintenance des systèmes d'information, l'investissement de plateaux techniques pour les équipements de recherche et surtout le schéma d'emplois traduisant la politique RH. Le projet d'établissement vient d'être redéfini et le contrat quadriennal avec l'Etat 2009-2012 est en chantier. La partie financière du contrat devrait constituer le cadre pluriannuel des engagements du financeur Etat.

### ***III. 1. 2. Sous l'impulsion politique, le processus budgétaire, dont la formalisation s'inscrit dans un calendrier planifié sur l'année, tente d'articuler dimension politique et déclinaison technique***

L'UPVM cultive une tradition de débat démocratique à travers l'animation constante des différents conseils, de commissions, statutaires ou non, et d'instances collégiales dont certaines fonctionnent comme des groupes de travail. S'agissant du budget et plus généralement des fonctions de gestion, la vice-présidence du conseil d'administration et la commission des moyens jouent un rôle déterminant, la première par l'impulsion politique qu'elle exerce, la seconde par l'outillage qu'elle met à la disposition de la présidence pour l'allocation des moyens.

La commission des moyens, composée d'élus et de représentants des composantes et actuellement présidée par le directeur de l'IUT de Créteil-Vitry<sup>42</sup> est un bon sas d'échanges. La commission transversale, ainsi dénommée car elle est transversale aux trois conseils statutaires, est une instance originale, créée en 2002, qui joue un rôle important en matière de gestion des corps enseignants, mais n'intervient pas en matière budgétaire et financier. Toutefois, avec l'acquisition des compétences salariales, elle devrait être amenée à jouer un rôle déterminant dans l'évolution de la politique d'emplois et le management des ressources humaines.

Impulsé directement par la présidente dont la sensibilisation aux enjeux de gestion est aiguë, le processus budgétaire est placé sous la responsabilité de la vice-présidente du CA, en liaison étroite avec les autres vice-présidences, notamment du conseil scientifique sur la recherche et les assesseurs concernés ainsi que le secrétariat général. L'objectif de la VP CA se concentre sur le domaine de l'enseignement et vise à rééquilibrer les composantes en termes d'encadrement. La méthode retenue passe par la recherche du consensus en travaillant avec les composantes dans la plus grande transparence possible.

Pour décontracter la procédure budgétaire et mieux l'anticiper, la vice-présidente a tenté en janvier 2007 de formaliser la planification des opérations budgétaires pour 2008. Cet intéressant document séquence l'année et identifie à chaque phase les acteurs concernés au premier chef. **Cette démarche qui constitue une première formalisation du processus d'élaboration budgétaire doit être poursuivie, approfondie, précisée et partagée pour devenir la feuille de route de l'équipe de direction, des directeurs de composantes et des services<sup>43</sup>.**

Dans la perspective du budget global traité au niveau de l'établissement, plusieurs éléments particulièrement importants devraient être approfondis par l'équipe de direction :

- **l'analyse de l'exécution au fil de la gestion**, à une périodicité appropriée, devrait faire l'objet d'un investissement technique et d'une appropriation collective : la nécessité de rentrer de plus en plus dans des **logiques de redéploiement** passe par une connaissance fine et réactive de **l'exécution infra-annuelle** ;

---

<sup>42</sup> Et précédemment par la présidente actuelle de l'université.

<sup>43</sup> Evaluation des choix politiques en relation avec le contrat quadriennal de janvier à mai ; séminaire présidentiel de définition des orientations politiques début juin ; réflexions courant juin au sein des composantes sur leurs priorités de formation et de recherche suivies de rencontres bilatérales entre siège et présidence en juin-juillet ; lettre de cadrage de la présidence, préparation et examen des projets des composantes, confection du budget de l'établissement jusqu'au vote en conseil d'administration en décembre.

- **la gestion du temps** doit intégrer le délai nécessaire au dialogue de gestion entre siège et composantes tout comme le nécessaire besoin d'itérations ; **à ce titre, la lettre de cadrage budgétaire devrait être communiquée au plus tard en juin ;**
- le débat doit être objectivé ; pour cela il faut disposer sous forme d'un tableau de bord des valeurs correspondant aux principales unités d'œuvre, sortes d' « étalons » budgétaires (cf. infra Contrôle de gestion).

Une illustration de l'anticipation du calendrier pour le budget 2008 a été d'allouer dès le budget initial, sans attendre la DBM du mois de mai, la totalité de la dotation aux composantes, y compris la partie correspondant à la mise en œuvre de la politique pédagogique. Ainsi chaque composante dispose de la visibilité totale sur ses ressources (ressources propres et dotation université) et peut élaborer la programmation de ses activités de formation intégrant les axes prioritaires de la politique universitaire.

### **III. 1. 3. *Le dialogue de gestion, qui témoigne globalement des bonnes relations tant en interne qu'avec la tutelle, reste insuffisamment outillé et documenté***

Comme cela a déjà été souligné, le souci constant apporté au **dialogue interne** est une caractéristique de l'UPVM. Cette pratique devrait constituer un atout précieux lors du passage au budget global. En effet, dans un contexte général de raréfaction de la ressource institutionnelle, la connaissance fine des activités des composantes dans toute leur variété et la qualité des échanges entre partenaires internes devraient autoriser une gestion dynamique de l'ensemble, faciliter les choix et les arbitrages par le consensus.

**Certains comportements novateurs préfigurent le budget global et témoignent d'une évolution des termes de la négociation interne.** A titre d'illustration, la direction de l'UFR Administration et échanges internationaux, qui est pauvre en emplois, propose d'échanger des crédits contre 1 ETP.

Cependant la capacité de pilotage, articulé aux différents niveaux de la présidence, des composantes et des CR, fait encore défaut. **Un double mouvement de circulation de l'information doit être mis en œuvre : une analyse ascendante sous forme de *reporting* et une transmission descendante des impulsions politiques.**

S'agissant de la qualité du **dialogue avec la tutelle**, l'UPVM passe pour « un bon élève », car elle fait régulièrement remonter à la DGES l'ensemble des informations que celle-ci sollicite par voie d'enquêtes. Sur le contrat aussi l'université investit beaucoup. La mission a pu constater la grande qualité du travail conduit pour élaborer le bilan-diagnostic du contrat quadriennal 2005-2008<sup>44</sup>, et cela au prix d'un très gros effort personnel et collectif. Le projet d'établissement qui a été présenté au CA du 11 avril 2008, servira de base aux propositions de l'université pour le prochain contrat quadriennal 2009-2012.

Il n'en reste pas moins que le dialogue avec la tutelle est troublé par la situation de sous-encadrement en emplois d'Etat dont il a été fait mention plus haut et par l'égalité faiblesse en moyens de fonctionnement, que traduit le ratio dotation réelle/dotation théorique qui s'établit à 0,79 pour l'UPVM contre 0,89 en moyenne nationale pour le groupe des universités pluridisciplinaires avec santé. Même si le modèle d'allocation des moyens San Remo est contesté et en voie de refondation, les chiffres actuels traduisent le désavantage relatif incontestable de l'UPVM.

Par ailleurs, et la situation n'est pas spécifique à l'UPVM, l'expertise de la DGES est entravée par le retard et la fiabilité relative des comptes financiers remontés par l'application COFISUP ; le chantier de refonte de cet outil permet d'espérer des progrès prochains. La tutelle gagnerait également à investir le champ de l'analyse financière, qui dans le cas des universités est un outil précieux de compréhension des caractéristiques et des évolutions des établissements, donc de pilotage de la ressource.

<sup>44</sup> La DGES avait indiqué dans son courrier du 13 décembre 2006 qu'elle privilégierait le bilan en fin de période contractuelle plutôt qu'un bilan à mi-parcours dont l'instauration était difficile et peu opérationnelle.

Enfin, le rythme de versement des subventions parfois tardif provoque des tensions sur la trésorerie de l'établissement. L'université pratique en effet des avances à l'Etat pour financer des travaux immobiliers, que l'Etat rembourse par la suite lors du versement de subventions d'équipement. Ce phénomène est susceptible de **générer de sérieuses difficultés, alors même que la subvention globalisée pour charges de service public aurait intégré la masse salariale des personnels aujourd'hui sur budget État**. Elle renvoie à la capacité de la tutelle à tenir ses engagements et à la capacité de l'établissement à bâtir un plan de trésorerie intégrant au premier chef le rythme de versement de la masse salariale et le financement de ses projets immobiliers.

**Dans ce contexte de rareté de la ressource, humaine et financière, l'UPVM manifeste de grandes inquiétudes, redoutant de voir sanctuarisée cette situation. Même si le fait d'y être confrontée a contraint l'université à développer des comportements dynamiques pour gérer la ressource, il n'en reste pas moins que la sous-dotation subie capture les marges de manœuvre sur l'enseignement et réduit d'autant les capacités de recherche. Dans un environnement concurrentiel qui va aller croissant, cela constitue une menace réelle pour l'UPVM.**

### **III. 2. Les marges de manœuvre budgétaires souffrent à la fois d'une contrainte liée au fléchage des crédits et d'une faible capacité redistributive**

#### **III. 2. 1. Le dispositif d'allocation de la ressource est très largement contraint par les différents dispositifs de fléchage des crédits**

Le montant de la dotation globale de fonctionnement repose encore pour l'heure sur le modèle SAN REMO. L'UPVM a bénéficié à ce titre en 2006 d'un ratio DR/DT de 0,79, alors que la moyenne du groupe disciplinaire s'établissait à 0,89.

Les informations collectées par la mission permettent de caractériser pour 2008 le degré de fongibilité interne des ressources de l'UPVM issues des programmes 150 et 231.

**Tableau 1 : Caractéristique des crédits alloués à l'UPVM par le MESR**

<b>Financement MESR<sup>45</sup></b>	<b>caractéristique</b>	<b>Montant des crédits (en k€)</b>	<b>Fléchage</b>
<i>FONCTIONNEMENT</i>			
DGF	Récurrent globalisé	21.830 <sup>46</sup>	L'université est libre d'user de ces crédits, mais la notification ministérielle spécifie qu'une dotation de 9,1 M€ est réservée aux deux IUT et à l'IUFM, une enveloppe de 0,5 M€ au service commun de documentation et 4,4 M€ à des rémunérations de personnels (primes de responsabilité pédagogique et administrative et charges patronales). La part destinée à ces entités représente plus de 60 % du montant de la DGF
Contrat quadriennal Volet développement	Contractualisé	3.522	Ces crédits financent principalement des actions de pilotage et de soutien. Une dotation de 0,49 M€ est réservée au plan licence et 0,42 M€ à l'IUFM

<sup>45</sup> Après mise en réserve de 5 % des crédits au niveau du programme.

<sup>46</sup> La DGF globale intègre la compensation boursière, les crédits de médecine préventive et, après transfert et changement de périmètre en 2006, les rémunérations des contractuels de l'ancien chapitre 31-96 (ATER, moniteurs, lecteurs).

Financement MESR <sup>45</sup>	caractéristique	Montant des crédits (en k€)	Fléchage
<i>FONCTIONNEMENT</i>			
Contrat quadriennal Volet recherche	Contractualisé	2.416	Les crédits recherche sont affectés par laboratoire et par programme de recherche suivant une nomenclature distinguant les crédits scientifiques, les vacances et les infrastructures
Actions spécifiques		1.250	Les crédits font l'objet d'un fléchage au bénéfice de l'IUFM
<i>INVESTISSEMENT</i>			
Contrat quadriennal	contractualisé	1.150	Les crédits sont affectés à la maintenance de l'ensemble des bâtiments, dont 0,2 M€ réservés à l'IUFM
<b>TOTAL de la dotation MESR en 2008</b>		<b>30.170</b>	

Source : DGES / notification du 4 février 2008

**Sur l'ensemble des financements du MESR, plus de 60 % des ressources allouées par le ministère sont fléchés par opération, nature d'opération ou par bénéficiaire, notamment l'IUFM et les IUT.**

La tutelle a fait évoluer ce modèle d'allocation des ressources, en particulier sur le volet recherche. D'ores et déjà la nouvelle vague de contractualisation porte au 1<sup>er</sup> janvier 2008 à 48 % la proportion des crédits de l'enveloppe recherche qui sont globalisés et les universités de la vague C dont fait partie l'UPVM auront un volet recherche entièrement globalisé dans le cadre du contrat quadriennal.

### *III. 2. 2. L'UPVM bénéficie d'une pratique déjà éprouvée de dispositifs de redistribution des moyens, mais leurs effets réels sont néanmoins limités et ne suffisent pas à remettre en cause les situations acquises*

L'université a mis en place, sur la formation et sur la recherche, différents dispositifs de redistribution des ressources allouées au sein de l'établissement.

Sur la formation, deux dispositifs sont pratiqués. Le modèle d'allocation des dotations de l'université aux composantes, élaboré par le président de la commission des moyens, combine une dimension activité et une dimension « réalisation de projet » (mise en œuvre effective de la politique pédagogique du CEVU). La dotation normée est calculée en fonction du nombre d'étudiants en formation initiale, continue et en apprentissage et l'autre part dépend du projet pédagogique de la composante et de son adhésion aux priorités de l'établissement<sup>47</sup>, avec prise en compte de critères correcteurs comme la sous-exécution du budget de la composante, y compris la masse salariale sur budget propre. Le second dispositif, qui s'apparente davantage à un préciput, consiste à prélever 5 % des recettes de formation continue générées par les composantes pour couvrir les frais de gestion et de fonctionnement, exposés par le service commun d'éducation permanente (SCEPPE).

Sur la recherche également, deux dispositifs de redistribution incitatifs sont mis en œuvre. Le bonus qualité recherche qui conduit à prélever 15 % des subventions attribuées par le MESR dans le cadre du volet recherche du contrat quadriennal est redistribué sur la base d'appel à projets internes pour le soutien d'équipes ou l'acquisition d'équipements. Un autre dispositif a été initié en 2008 sous forme d'un fonds d'investissement qui mutualise les reports de crédits des soutiens de programme recherche excédant le seuil des 20 %.

<sup>47</sup> Le modèle mis en place en 2008 agit sur cinq critères dont deux sont dans la main de l'université.



**Dans leur principe, ces outils de redistribution, évolutifs, sont intéressants, car ils s'apparentent à de véritables leviers d'une politique d'établissement. La règle du jeu est en outre transparente et acceptée par les composantes. En revanche, dans les faits, ils ne remettent pas fondamentalement en cause les situations acquises et sont de peu d'effet, compte tenu de leur faible enjeu financier.**

Ainsi dans le modèle d'allocation des moyens, le volet contractualisé représente une faible part (0,7 M€) par rapport aux 4 M€ de la dotation normée ; la dotation s'apparente à une subvention à l'équilibre dès lors que les ressources propres sont quasi intégralement conservées par les composantes. Le BQR comme le fonds d'investissement recherche portent aussi sur des petits montants, de l'ordre de 300.000 euros.

On peut s'interroger sur la sanctuarisation des recettes générées par les composantes, tout en comprenant bien que la constitution d'un fonds mutualisé revêt un caractère désincitatif. Pour autant la présidence gagnerait à investiguer en contrepartie de ces prélèvements des voies et moyens de plus-values en retour aux composantes. A cet égard, le dispositif de restitution aux composantes de leur capacité d'autofinancement des investissements à hauteur du montant du projet présente le double intérêt de leur faire prendre conscience de la charge d'amortissement et de leur faire approcher le coût complet de l'opération. Cela a été rendu possible parce que la politique d'investissement est animée par le niveau central. C'est un précédent pour la politique de recherche qui, définie au niveau de l'établissement à travers une UB, pourrait reposer sur une structure de financement à plusieurs étages : un niveau correspondant à la dotation récurrente proportionnelle au nombre de chercheurs, un deuxième niveau sur la base des évaluations de l'AERES, voire un troisième niveau correspondant au financement sur projets via l'ANR ou la commission européenne.

### ***III. 2. 3. La qualité de la prévision budgétaire de l'UPVM est globalement satisfaisante et les reliquats de fin d'exercice comme les reports de crédits correctement maîtrisés***

La prévision budgétaire se caractérise par une **grande prudence**. En effet, la construction du budget primitif est fondée sur un schéma récurrent : un déficit prévisionnel en fonctionnement à partir du vote de la DBM1, conduisant à une insuffisance d'autofinancement et à un prélèvement sur fonds de roulement pour couvrir les investissements et les équipements. Le schéma du budget exécuté se révèle tout autre : un excédent en section de fonctionnement, générant une capacité d'autofinancement et une augmentation du fonds de roulement.

Le budget initial est représentatif du budget exécuté : aux comptes financiers 2005 et 2006, le montant net des dépenses effectivement réalisées est légèrement inférieur<sup>48</sup> au montant des crédits ouverts au budget initial. Cela signifie que les crédits supplémentaires ouverts par les deux DBM<sup>49</sup> annuelles n'ont pu être décaissés avant la fin de l'exercice. Il s'agit pour l'essentiel de recettes supplémentaires non prévues en début d'année, de prélèvements sur fonds de roulement pour faire face à des engagements non soldés en fin de gestion<sup>50</sup> et à des programmes de recherche ou pour couvrir des investissements complémentaires.

Par ailleurs, l'amplitude des variations induites par les DBM (13 % en moyenne sur la période 2003 à 2006), reste raisonnable. Cette situation globale est néanmoins contrastée suivant les secteurs. Il est encore possible d'améliorer la qualité de la prévision dans certaines composantes.

Cette fiabilité des projections budgétaires se retrouve globalement dans les taux d'exécution des crédits de l'établissement (cf. exécution budgétaire infra).

---

<sup>48</sup> Compte financier 2005 : dépenses exécutées 50,4 M€ pour un budget initial de 53 M€ et un budget définitif après DBM de 59,8 M€ ; compte financier 2006 : dépenses exécutées 53,6 M€ pour un budget initial de 57,7 M€ et un budget définitif de 65,1 M€

<sup>49</sup> Correspondant à des reports de crédits, des réajustements de ressources et des prélèvements sur fonds de réserves.

<sup>50</sup> Entre un tiers et la moitié des reports.

Le montant global des reliquats de crédits<sup>51</sup> en fin d'exercice s'établit en 2006 à 7 M€ pour 65 M€ de crédits ouverts, soit 10 %. Déduction faite des besoins de reports pour couvrir des restes à payer sur des opérations de fonctionnement ou d'investissement engagées, mais qui n'ont pu être payées avant la fin de gestion, et des reports sur programmes de recherche, l'excédent réel s'établissait en 2006 à 1,4 M€

De 2004 à 2006, les reports évoluent entre 3,6 M€ et 5 M€. La moitié des reports correspond à du fonctionnement, l'autre moitié à parts égales à des opérations d'investissement annuelles ou pluriannuelles programmées et à des programmes de recherche. Les reports recherche s'élèvent en moyenne à 30 % des crédits recherche ouverts. Cela provient en partie de ce que les laboratoires sièges des UMR de l'UPVM avec le CNRS et l'INSERM choisissent de consommer d'abord les crédits des organismes partenaires qui ne sont pas reportables, alors que les crédits universitaires le sont largement. Le report automatique des crédits de contrats de recherche inutilisés avant la fin de gestion ne permettrait pas de remédier à cette situation. En revanche, **la création d'une UB recherche unique, en supprimant les segmentations d'enveloppes entre laboratoires et composantes, aurait un impact favorable sur la diminution des reports.**

### *III. 2. 4. La capacité de projection financière de l'établissement est insuffisante dans la perspective du transfert des compétences*

De l'avis général exprimé dans le cadre des entretiens conduits par la mission, l'université n'est aujourd'hui pas armée pour mesurer les conséquences à moyen et long terme des décisions prises dans le cadre du budget annuel.

Des efforts ont néanmoins été faits en matière d'immobilier pour établir un programme des travaux, mais il est partiel à plusieurs titres : il ne porte que sur les travaux pris en charge par l'université et laisse donc de côté les travaux assurés par la région, il ne mentionne que les financements prévus, mais pas les autorisations d'engagement ni les crédits de paiement, en outre le planning ne porte que sur les exercices 2007 et 2008.

Afin d'améliorer sa capacité de prévision pluriannuelle, l'UPVM doit prendre plusieurs dispositions :

- mettre en place une comptabilité de programme, distinguant les autorisations d'engagement des crédits de paiement, qui lui permette de suivre ses engagements pluriannuels, en particulier ses programmes immobiliers, et d'affiner l'exécution des programmes en tranches annuelles ;
- étendre cette démarche d'outillage, d'analyse et de projection au champ des ressources humaines, emplois et masse salariale ;
- au total, acquérir de nouvelles compétences sur l'ensemble des champs prioritaires de l'activité.

**L'UPVM gagnerait à traduire ces dispositions dans le volet financier du prochain contrat quadriennal** qui constitue du fait de sa dimension pluriannuelle un support adapté à un exercice de projection, même s'il doit être nécessairement complété et précisé par des outils de suivi par domaine.

---

<sup>51</sup> Différence entre le montant des crédits ouverts au budget voté corrigé des recettes effectivement réalisées et le montant des dépenses effectivement mandatées.

### **III. 3. Le développement d'un contrôle de gestion et d'une analyse des coûts doit permettre à l'UPVM d'obtenir une compréhension plus fine de ses mécanismes budgétaires**

#### ***III. 3. 1. Le budget de gestion, qui articule les activités et les moyens n'est pas encore utilisé comme un outil éclairant la décision***

La nomenclature du budget de gestion a été refondue pour l'adapter aux actions des programmes LOLF 150 et 231. Le libellé des actions recherche reprend celui des actions 6 à 12 du programme 150. Ainsi les six pôles de recherche universitaire identifiés dans le projet d'établissement n'ont pour l'heure pas de traduction dans le budget de gestion.

Le budget de gestion est avant tout un exercice de conformité à la réglementation et n'est pas utilisé à la hauteur des informations qu'il contient. Il n'a pas fait l'objet de mentions particulières d'aide à la décision lors des entretiens conduits par la mission avec les services centraux ou avec les composantes, bien qu'il ait été mentionné comme un progrès en termes de transparence.

Quand cette grille de lecture sera conjuguée au niveau analytique des centres de coûts et des centres de profit prévus dans SIFAC, l'université disposera des moyens d'accéder au coût complet d'une activité, d'un secteur, d'un agrégat ou d'une mission. Cet outillage permettra à la présidence de prononcer en connaissance de cause ses arbitrages en matière d'allocation des ressources entre les agrégats recherche, formation, personnel et investissement. La cellule d'aide au pilotage (CAAP) gagnerait d'ailleurs à être associée au processus budgétaire, afin de compléter la vision financière par les résultats obtenus en termes de performances.

#### ***III. 3. 2. L'instauration d'une comptabilité d'analyse des coûts rudimentaire doit permettre d'établir une meilleure connaissance des activités et, partant, d'éclairer la décision***

Le développement de l'analyse des coûts est perçu par l'établissement comme un enjeu fondamental, en partie du fait de difficultés récentes auxquelles l'équipe présidentielle s'est trouvée confrontée. A titre d'illustration, l'université a eu besoin de deux semaines pour fournir au PRES le bon chiffre correspondant au coût des cinq écoles doctorales et à la part des droits d'inscription des doctorants. Le même type de difficulté a été rencontré pour identifier le coût complet d'une équipe de recherche environnée qui souhaitait soumissionner à un appel à projet de l'ANR.

L'université est d'ores et déjà confrontée au besoin d'analyser ses coûts, soit qu'il s'agisse de dépasser les coûts marginaux pour justifier du montage d'un projet de recherche en coûts complets, soit qu'il s'agisse pour certaines composantes comme les IUT ou l'UFR de médecine d'établir une tarification de prestations de formation continue ou d'apprentissage. La crédibilité dépend alors de l'accès à l'information financière.

La situation n'est cependant pas en jachère et les résultats obtenus, même partiels, peuvent être capitalisés. A ce titre, un travail a été conduit depuis plusieurs années sur les charges communes et les facturations internes. Il a permis d'acculturer les composantes en leur faisant prendre conscience des coûts induits par leur activité. Ces coûts recouvrent des véritables prestations internes telles que des prestations de photographie et de reprographie, mais aussi les coûts de logistique immobilière et administrative des composantes. Ce travail initié en 2004 consiste à refacturer aux composantes le coût de l'UB des services communs et de la présidence, sur la base du m2 utile intégrant la part d'utilisation des amphithéâtres mutualisés. Les coûts ne sont cependant pas encore des coûts complets ; ils reposent essentiellement sur des dépenses budgétaires et sont calculés hors masse salariale et hors amortissement des locaux, mais ils intègrent la maintenance et la sécurité et les amortissements sur travaux.

Ce dispositif s'applique désormais à toutes les composantes<sup>52</sup> ; il est présenté en commission des moyens puis en conseil d'administration ce qui favorise la transparence. Les facturations internes sont retracées en compte 18 RZ/DZ ce qui garantit la lisibilité financière. Les comptes sont correctement mouvementés dans NABUCO via un module spécifique qui assure le suivi et le contrôle ; avec SIFAC la lisibilité devrait encore être améliorée et facilitée, les coûts en droits constatés intégrant les charges directes de fonctionnement, les charges de personnel et les coûts des infrastructures.

Une autre démarche d'approche des coûts complets consiste à faire gérer l'amortissement au niveau de la composante qui a acquis le bien, ce qui est rendu possible par le suivi informatisé de tous les biens acquis depuis 2002. Cela permet d'identifier la capacité d'autofinancement des composantes ; au budget primitif 2008 il a été décidé que sur la base de cette connaissance de la CAF, l'établissement restituerait à la composante le financement utile à son projet d'investissement et que le surplus éventuel serait redéployé sur d'autres projets.

**L'UPVM gagnerait à mettre en place rapidement le socle d'un dispositif d'analyse des coûts, rudimentaire mais opérationnel, sans viser immédiatement l'obtention de coûts exhaustifs intégrant l'ensemble des droits constatés.** Cette démarche lui permettrait d'enclencher un cercle vertueux de questionnement sur l'information financière disponible et de créer une incitation des composantes à progresser dans la connaissance de leurs coûts.

**D'une manière plus globale, la mission a pu constater que l'établissement n'a pas encore intégré certains ordres de grandeur, en particulier les coûts de masse salariale. Même si le contexte global de sous-dotation en emplois ne permet pas d'envisager des redéploiements volumineux, la conversion en crédits de quelques unités d'emplois vacants serait susceptible de dégager certaines marges de manœuvre.**

A titre d'illustration, le montant du BQR, tout comme celui du fonds d'investissement recherche, de l'ordre de 250.000 euros, correspond au coût moyen annuel incluant les pensions de deux directeurs de recherche de classe exceptionnelle. Le coût annuel moyen (hors CAS pensions) d'un enseignant-chercheur s'établit à 50.000 euros, celui d'un enseignant du second degré à 46.000 euros et celui d'un allocataire de recherche à 24.000 euros ; le coût moyen d'un IATOS hors catégorie A en fin de carrière s'élève à 26.000 euros<sup>53</sup>.

#### **IV. LARGEMENT DÉCONCENTRÉE, L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DEVRAIT ÉVOLUER VERS UN OUTIL DE PILOTAGE INFRA-ANNUEL DANS LA PERSPECTIVE DE LA GLOBALISATION DU BUDGET**

##### **IV. 1. L'organisation de l'exécution budgétaire, largement déconcentrée tant en dépenses qu'en recettes, peut gagner globalement en efficience dans la perspective du passage à SIFAC**

L'UPVM a réalisé en 2007 quelque 4.500 engagements, 38.000 mandats de dépenses et 7.000 titres de recettes dont 4.000 au titre de la formation continue. Cette activité importante en volume est largement réalisée dans les laboratoires, départements et services des composantes.

##### ***IV. 1. 1. L'UPVM, qui a organisé sa chaîne de la dépense de manière globalement efficace, doit cependant maîtriser le délai de paiement de ses fournisseurs***

Le taux d'exécution des dépenses est globalement bon en fonctionnement (de l'ordre de 90 % sur la période 2003 à 2007), mais il est moins satisfaisant en investissement du fait de son irrégularité (entre 57 % et 88 % sur la même période) liée aux à-coups des opérations immobilières réalisées.

<sup>52</sup> Auparavant le dispositif était applicable aux seuls IUT.

<sup>53</sup> Source : Rapport annuel de performance 2006 MIREs.

L'exécution budgétaire est largement déconcentrée à l'UPVM. Dans l'organisation actuelle de la chaîne de la dépense, la composante est responsable de l'ensemble du processus allant de la pré-commande (matérialisée par une sorte d'engagement préliminaire non réglementaire) à la liquidation de la facture. Au sein de la composante, l'organisation qui prévaut dans la quasi-totalité des cas<sup>54</sup> est celle où le pré-engagement est réalisé et validé par le CR gestionnaire (en pratique le secrétariat du laboratoire de recherche ou de l'unité d'enseignement)<sup>55</sup> tandis que l'engagement et la liquidation sont réalisés par l'ordonnateur<sup>56</sup> (principal ou secondaire selon le seuil). Dans ce schéma le service financier central est compétent sur le contrôle de la liquidation, le mandatement et l'envoi du mandat pour paiement à l'agence comptable.

L'IUFM fait cependant exception à la règle. Dotée d'une organisation différente lorsqu'elle était EPA autonome, elle l'a conservée au nom du pragmatisme lors de son intégration à l'université en 2007. Dans chacun des cinq sites<sup>57</sup> de l'IUFM, l'antenne financière couvre la totalité des segments du processus de gestion depuis le pré-engagement jusqu'au mandatement. Les opérations, qui étaient réalisées sur le logiciel GERICO jusqu'en 2007 inclus, le sont depuis le début de la gestion 2008 sur NABUCO<sup>58</sup> qui est donc l'outil unique de gestion budgétaire et comptable de l'université.

Le service financier central considère comme un atout que la fonction financière soit largement déconcentrée dans les composantes du fait de la diversité de l'activité qui nécessiterait selon lui une traduction financière au plus près du fait générateur de l'activité. Elle relève toutefois certaines limites à la déconcentration, citant l'exemple des difficultés rencontrées sur les contrats internationaux depuis que la gestion a été transférée par le service central des relations internationales aux composantes dont l'absence de compétences en la matière, à présent avérée, conduit à des dysfonctionnements.

Afin d'apprécier le degré d'efficacité et d'efficience de l'organisation, plusieurs indicateurs méritent d'être analysés et régulièrement suivis.

Le taux de rejet des mandats permet en particulier d'évaluer le degré de maîtrise de la procédure de mandatement. A l'UPVM le taux de rejet des mandats par l'agence comptable est stable entre 2003 et 2007 : pour un volume de mandats en croissance régulière, passant de 31.693 en 2003 à 38.081 en 2007, **il évolue sur la période entre 0,3 % et 0,6 % et s'est stabilisé sur les deux derniers exercices à 0,4 %, ce qui témoigne d'une très bonne performance des services en aval de la chaîne de l'exécution.**

Le suivi des **délais de paiement des fournisseurs** mérite également l'attention. La Cour des comptes a souligné particulièrement ce point dans son rapport portant sur les exercices 1999 à 2003 : nombreux retards dans le mandatement des dépenses, factures reportées sur l'exercice suivant, absence de dispositif rigoureux de surveillance du délai global de paiement.

A la demande de la mission, l'université a renseigné le modèle d'analyse financière élaboré par la DGCP. Il apparaît que le délai global de paiement qui était conforme en 2003 au seuil réglementaire de 45 jours s'est sensiblement détérioré depuis et atteint en 2006 67 jours<sup>59</sup>. Ce délai global semble recouvrir des situations contrastées entre services centraux (26 jours en fonctionnement et 32 en investissement) et composantes, où les délais sont supérieurs.

---

<sup>54</sup> Comme cela a déjà été dit plus haut, l'UFR de médecine déroge à cette organisation car le service financier exerce à la fois les tâches de niveau 2 et de niveau 3.

<sup>55</sup> Niveau 3 de NABUCO.

<sup>56</sup> Niveau 2 de NABUCO.

<sup>57</sup> Créteil, Melun, Livry-Gargan, Saint-Denis et Bonneuil.

<sup>58</sup> 32 login ou accès à NABUCO en 2008.

<sup>59</sup> Cf. Module DGCP Analyse financière GRAFEPSCP, onglet Les ratios, tableau D-III Les ratios relatifs à l'activité, ligne Durée moyenne du crédit fournisseur.

L'examen du compte 408 « fournisseurs-factures non parvenues » fait apparaître en 2006 comme en 2007 un montant supérieur à 700.000 euros, dont plus de 500.000 euros correspondent – et ceci depuis 2004 – à des fournitures hors immobilisations. Le solde du compte 408 est à rapprocher des 2,6 M€ identifiés en DBM1 du budget 2007 correspondant aux engagements passés au cours de l'exercice 2006 et non soldés avant la fin de gestion. Il représente 30 % de ces opérations et 4 % des charges de fonctionnement hors personnels, impôts et taxes et hors dotations aux amortissements et aux provisions.

Même si les fournisseurs ne semblent pas manifester la volonté de déclencher des intérêts moratoires, cette dégradation de la situation doit être rectifiée, alors même que ni l'absence de crédits (compte tenu de la trésorerie confortable et de l'existence récurrente de reliquats en fin d'exercice), ni une mauvaise maîtrise de la procédure ne peuvent l'expliquer. Sur la base du suivi assuré par NABUCO, **une expertise complémentaire devrait être conduite par le service financier central et l'agence comptable**, afin d'identifier les services gestionnaires en difficulté et de leur accorder l'appui nécessaire. En fait le dispositif de la déconcentration n'est pas propice à la maîtrise des délais de paiement. Les nombreux allers et retours que connaissent les factures aux différents niveaux de contrôle et de signature, conjugués au volume des pièces justificatives sur support papier en circulation, ralentissent inévitablement le dénouement de l'opération.

**Cette organisation dans laquelle chaque service financier de composante dispose d'un service facturier n'est pas de nature à fluidifier les opérations ni à faciliter l'exhaustivité de la constatation des opérations budgétaires.**

Un groupe de travail associant la responsable du service financier central, l'agent comptable, la responsable administrative de l'IUFM et celles de l'IUT de Créteil Vitry et de l'UFR de sciences économiques et de gestion a été constitué dans le cadre du projet d'établissement pour expertiser des voies d'amélioration des circuits financiers. Une piste envisagée est la mise en place d'un contrôle hiérarchisé en fonction des enjeux financiers dans les composantes attestant déjà d'une bonne qualité d'exécution.

Dans la perspective du transfert de compétences nouvelles, tout particulièrement du transfert de la responsabilité du pilotage de la masse salariale, l'université aurait avantage à **engager une réflexion sur le bon équilibre entre la déconcentration des tâches d'exécution budgétaire dans les composantes et une mutualisation d'une partie de ces fonctions** à un niveau approprié. L'intéressant travail de formalisation des processus de dépense et de recette de formation continue pourrait être complété par une valorisation de la charge de travail en ETP sur chacun des segments identifiés de la chaîne de gestion.

**Ce niveau d'équilibre doit être apprécié au regard de la plus-value apportée par la déconcentration.** L'effectivité de la déconcentration de la gestion se mesure, d'une part au niveau de l'engagement juridique qui est l'acte par lequel l'établissement contracte une dette vis-à-vis d'un tiers, d'autre part, au moment de la certification du service fait qui confirme ou infirme la conformité du produit livré aux attentes de son commanditaire. Si la déconcentration de l'engagement constitue l'exercice réel d'une responsabilité, il n'en va pas nécessairement de même de la liquidation et du mandatement. Ces fonctions sont des conséquences des engagements pris en amont du processus ; elles relèvent de la gestion administrative et non pas du pilotage des activités.

L'avantage que présenterait le regroupement au sein d'un centre de services partagés pour certaines fonctions aujourd'hui réalisées dans les composantes pourrait être de rassembler les spécialistes détenant les capacités d'expertise et les compétences nouvelles.

**La mise en place de SIFAC en 2010 devrait rapidement amener les gestionnaires à davantage de rigueur, notamment lors de la constatation du service fait, et à une amélioration globale de la performance en la matière.**

Dans SIFAC le nouveau profil de gestionnaire d'UB et de CF recouvre les fonctions essentielles de l'ordonnateur au regard de sa responsabilité : celle qui engage l'établissement vis-à-vis d'un tiers. A ce titre, l'ordonnateur est chargé de la détermination des demandes de crédits et des grands axes de répartition de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée, de la réalisation ou de la validation, selon le niveau de responsabilité, de la commande d'achat et de la commande de vente, du suivi régulier de la situation budgétaire et analytique de l'entité et des corrections à envisager le cas échéant, enfin, de la vérification de l'adéquation de la livraison ou de la vente, matérialisée par la constatation du service fait.

En revanche, le gestionnaire d'entité n'effectue pas la liquidation des dépenses ni des recettes ; c'est le service financier central qui a, parmi ses attributions budgétaires et comptables, celle de valider les factures clients préparées par les gestionnaires d'UB et de CF et celle de réaliser et de valider les factures fournisseurs. Le service de facturation, situé à la direction des finances, est unique.

Le passage à SIFAC pourrait conduire à expertiser, à la faveur de la dématérialisation des opérations, le regroupement au sein d'un service facturier partagé des spécialistes compétents sur le traitement des factures. Cela permettrait de supprimer certains doublons et de professionnaliser les gestionnaires. L'implantation de SIFAC pourrait être précédée du passage sur NABUCO Web qui améliore la situation des niveaux 3 en allégeant la circulation des documents, le logiciel assurant la disponibilité des crédits.

#### ***IV. 1. 2. En matière de recettes, l'UPVM connaît globalement un besoin d'amélioration de l'encaissement***

Le taux d'exécution des recettes entre 2003 et 2007 est de l'ordre de 95 % en fonctionnement et évolue entre 70 % et 95 % en investissement, témoignant globalement d'une bonne maîtrise de la prévision.

Sur un total de 7.000 titres pour l'ensemble de l'université, la formation continue représente la majorité avec 4.000 titres. S'agissant du circuit de ces titres de recettes, la composante est chargée d'élaborer le devis et les conventions formalisant les engagements réciproques et la saisie des données financières dans le logiciel FORMATIC ; le SCEPPE génère la proposition de titre, enfin le service financier central émet le titre après vérification et l'adresse à l'agence comptable pour recouvrement.

Le compte 418 « clients produits non encore facturés, titres de recettes à établir » connaît sur la période 2004-2007 des à-coups très marqués : après une amélioration de la situation en 2006 avec un solde de 592.816 euros, en nette diminution par rapport à 2004 et 2005 (respectivement 2,31 M€ et 1,14 M€), la situation se détériore de nouveau en 2007 avec un montant de recettes à établir supérieur à 4,7 M€. Ce constat doit faire l'objet d'une expertise complémentaire permettant d'établir **un meilleur suivi dans l'établissement des titres de recettes.**

**Le taux de rejet des titres traduit une bonne maîtrise de la procédure d'émission, même s'il est en légère croissance sur la période 2004 à 2007 passant de 0,5 % à 0,8 % pour un volume stable de 7.000 titres.**

En revanche, d'après les informations fournies par le modèle d'analyse financière, **le délai de créances clients**, calculé sur la base des comptes financiers 2003 à 2006, témoigne **d'une difficulté d'encaissement**. Après une amélioration de 2003 à 2005, où il est passé de 154 jours à 80 jours, il se dégrade de nouveau en 2007 et atteint 117 jours. La notification parfois tardive de la subvention ministérielle par la DGES ne suffit pas à expliquer cet état de fait. La mission recommande au service financier central et à l'agence comptable de mener une expertise conjointe sur ce point.

Là aussi, la mise en place de SIFAC en 2010 devrait conduire à un meilleur suivi des comptes clients à travers une comptabilité auxiliaire. La préparation de la facture incombe au centre financier ; le service comptabilité clients du service financier central la récupère dans le système, en effectue le contrôle et l'envoi au client. La prise en charge en comptabilité générale est réalisée automatiquement par le système d'information qui permet un suivi client par client, débouchant sur l'instauration d'un système de relance individualisé. Cette action est d'autant plus nécessaire qu'en pratique, plus le délai de créances clients est élevé, plus la capacité à recouvrer la créance est faible.

S'agissant des ressources affectées, le système devrait également en garantir le suivi, la comptabilité enregistrant l'appel de fonds en cours de prestation de service et passant en fin de gestion le produit correspondant à la charge.

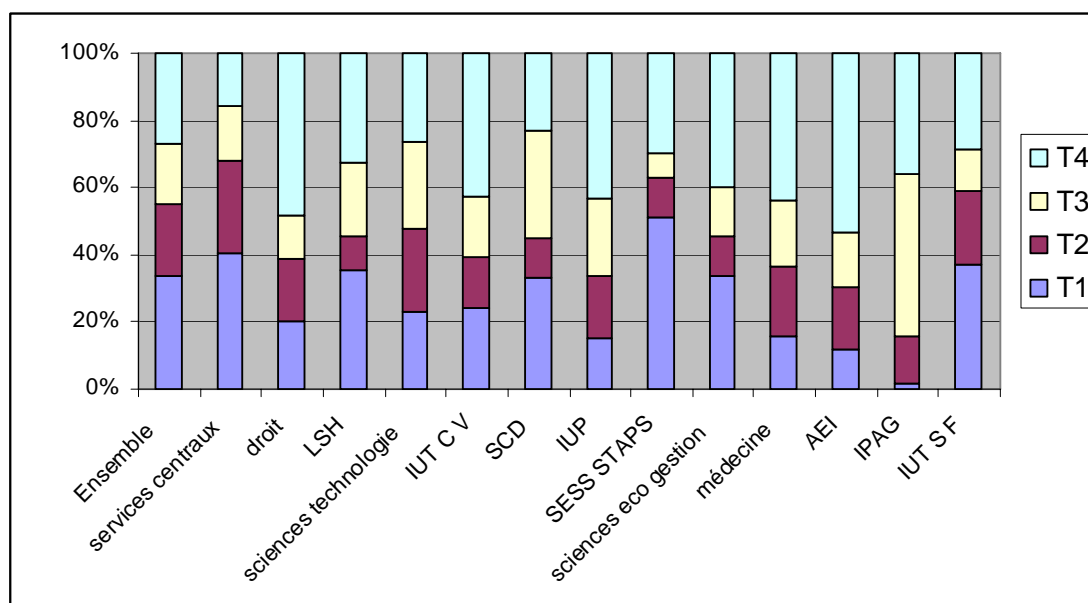
## IV. 2. Le pilotage de la gestion doit passer du suivi de la consommation des crédits à la maîtrise infra-annuelle et à l'analyse financière sur les postes stratégiques pour l'établissement

### IV. 2. 1. Le pilotage de la gestion se résume essentiellement aujourd'hui au suivi de la consommation des crédits

Le suivi des engagements est aussi un bon indicateur de la qualité de la gestion. Dans l'ensemble de l'université, **les engagements sont réalisés tôt et de manière régulière dans l'année, sans concentration excessive sur le dernier trimestre.** A titre d'illustration, le calendrier des engagements de l'année 2007 fait apparaître un volume d'engagements global du tiers sur le premier trimestre de l'année, des deux tiers sur le premier semestre, les véritables creux étant limités aux périodes de fermeture de l'université et du logiciel NABUCO trois fois par an.

Pour affiner l'analyse il conviendrait de retraiter le calendrier en neutralisant les pics des engagements de paye sur budget universitaire, qui, à la différence de la masse salariale Etat, n'est pas linéaire. De même les variations des engagements des services centraux liés aux constructions et aux autres opérations immobilières centralisées occasionnent des pics qu'il conviendrait de neutraliser.

**Tableau 2 : Calendrier des engagements par composante (hors IUFM) en 2007**



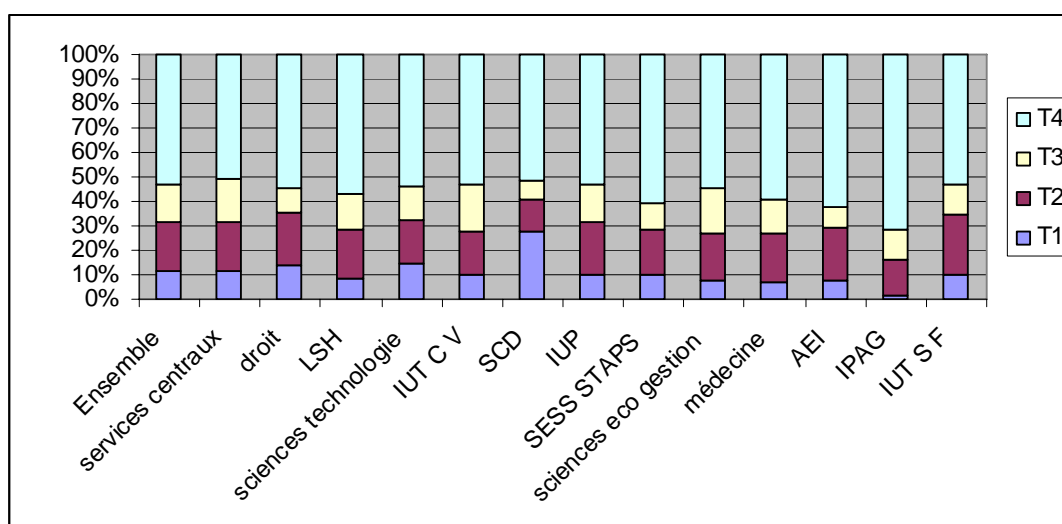
Source : UPVM



**Le calendrier des mandatements est en revanche nettement déséquilibré et fait apparaître un rythme de mandatement excessivement concentré en fin d'année.** En effet, le montant global des mandatements du mois de décembre correspond à lui seul à 30 % de la dépense annuel en 2006 et 2007, sachant que le mois de décembre n'est pas complet du fait de la fermeture annuelle des services la dernière semaine de décembre.

Le même retraitement des effets payes et constructions que celui mentionné pour les engagements devrait être effectué pour affiner l'analyse.

**Tableau 3 : Calendrier des mandatements par composante (hors IUFM) en 2007**



Source : UPVM

#### **IV. 2. 2. Le renforcement de la capacité de pilotage passe par la rénovation du contrôle interne et le développement d'un reporting intégrant une dimension d'analyse financière**

Si l'UPVM est aujourd'hui capable de répondre aux demandes d'informations venues de la tutelle, elle ne satisfait pas en revanche son propre besoin d'informations, condition d'un pilotage éclairé.

Un véritable suivi de gestion infra-annuel fait défaut à l'université : elle ne sait pas aujourd'hui faire le lien entre la réalisation de la programmation de ses activités de formation et de recherche et l'exécution de son budget sur l'année. Les moyens sont consommés au fil de l'eau.

**Le reporting financier au niveau de la présidence se résume largement à la présentation des comptes financiers et de l'exécuté au moment des DBM.** En ce qui concerne le volet dépenses de personnel, la responsable du service financier central en fait deux présentations dans l'année : une présentation en décembre portant sur le volume prévisionnel en ETP d'enseignants-chercheurs et de BIATOS avec la masse salariale correspondante, la seconde en mai portant sur la masse salariale consommée sans lien cette fois avec le schéma d'emplois. Pour la première fois en 2007, une situation des dépenses a été produite en cours d'exercice, à la mi-juillet. L'objectif pour 2008 est d'améliorer ce suivi trimestriel formalisé et d'y ajouter les informations relatives à la trésorerie et au fonds de roulement fournies par l'agent comptable.

**Or, la capacité de prospective et d'actualisation en continu du profil de la dépense va devenir une nécessité après le transfert de la masse salariale des personnels aujourd'hui sur budget de l'État, qui constituera le premier poste de charges (cf. annexe GRH - pilotage de la masse salariale).**

Pour gagner en visibilité, l'UPVM devrait réfléchir à une maquette opérationnelle servant de support à la programmation de ses activités. Ce support serait mis à jour, à chaque inflexion stratégique ou à chaque événement de gestion important. L'impact de cet ajustement sur le volume des engagements et des mandatements serait pris en compte, l'objectif étant d'optimiser la consommation des ressources, sécuriser le dispositif et dégager des marges de manœuvre utilisables par les décideurs. **La qualité de la prévision de paiement passe par l'anticipation des dérapages de dépense, des restes à réaliser générant des reports ou des disponibilités par rapport à l'activité réelle.**

Afin d'accorder l'attention nécessaire aux postes financiers représentant un véritable enjeu pour l'établissement, **l'université gagnerait à améliorer son contrôle interne financier et comptable par l'instauration d'un dispositif sélectif de visa sur les catégories de dépense.** Dans le dispositif rénové, le nombre et l'intensité des contrôles sont en effet définis en fonction des risques par nature de dépenses et de recettes et les contrôles sont positionnés au plus près de la naissance des risques.

La rénovation des contrôles est importante dans la perspective de l'élargissement du périmètre budgétaire à la gestion de la masse salariale des personnels aujourd'hui payés sur le budget de l'État. En effet, l'intégration va générer une nouvelle activité de visa, très lourde en termes de volumétrie, mais aussi et surtout au regard de la sensibilité des enjeux. L'instauration d'un contrôle hiérarchisé de la dépense permettrait aux services centraux de se concentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire la masse salariale, et de dégager du temps pour suivre le tableau de bord de l'établissement

**La présidence et l'équipe de direction doivent disposer d'un tableau de bord leur permettant de connaître leurs marges de manœuvre. La capacité de pilotage est pour l'heure réduite de fait à une impulsion politique descendante sans qu'aucun *reporting* ascendant régulier ne constitue la « corde de rappel », nécessaire à la prise de décision.**

## V. PLAN D'ACTION PROPOSÉ POUR LES FONCTIONS BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

A = Pré-requis à l'acquisition de nouvelles compétences

B = Actions devant être conduites à court terme

C = Actions à conduire à moyen terme

Objectifs recherchés	Actions à conduire	Degré de priorité
Renforcer l'efficacité de la fonction financière de l'UPVM	Rationaliser l'arborescence de l'architecture budgétaire au niveau des CR, au niveau central et déconcentré	A
	Expertiser les conditions de création d'une UB recherche unique	B
	Formaliser les processus budgétaires et comptables dans la perspective du passage à SIFAC et chiffrer leur couverture en ETP	A
	Sensibiliser les gestionnaires à la nécessité de se professionnaliser sur les nouveaux segments du métier financier	B
Améliorer la performance de l'exécution	Réduire le délai de paiement des fournisseurs, en mettant en place un véritable suivi	B
	Améliorer l'encaissement des recettes	B
	Mieux anticiper les mandatements pour éviter une concentration excessive en fin de gestion	B
	Elaborer dans le cadre du dispositif partenarial entre l'ordonnateur et le comptable un plan de contrôle fondé sur les enjeux budgétaires intégrant la masse salariale	B
Inscrire l'UPVM dans une démarche de pilotage stratégique	Approfondir les enseignements des gestions antérieures et instituer un suivi infra-annuel des postes financiers à enjeux	A
	Se donner les moyens d'accroître la visibilité pluriannuelle de l'université en initiant une comptabilité de programme sur les investissements et l'équivalent sur la masse salariale et le schéma d'emplois	A
	Réfléchir à la mise en place d'une enveloppe mutualisée incitative prélevée sur les ressources propres des composantes	B
	Elaborer un programme de travail portant sur la connaissance des coûts, partant de l'exploitation du budget de gestion et incluant les coûts salariaux	B
	Mettre en place un tableau de bord pour la présidence sous forme d'un reporting ascendant	A
Poursuivre les travaux de qualité comptable	Poursuivre le travail de comptabilisation du patrimoine mis à disposition de l'université	A
	Poursuivre la politique d'amortissements exhaustive et rigoureuse	A
Développer une dynamique transversale en adoptant la démarche de conduite de projet	Appréhender les volets finances, pilotage de la masse salariale et patrimoine-gestion immobilière dans leur globalité et leurs interfaces en adossant les travaux fonctionnels au chantier du SI	A