

UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN STRASBOURG III

ANNEXE I

VOLET BUDGETAIRE

SOMMAIRE

I. L'ORGANISATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'URS DONNE AUX COMPOSANTES UNE REELLE AUTONOMIE FACULTAIRE	3
A. L'ORGANISATION BUDGETAIRE DE L'UNIVERSITE, FORTEMENT CONTRAINTE PAR LE NOMBRE ET LE STATUT DE SES COMPOSANTES, ALLIE CENTRALISATION ET DECONCENTRATION.....	3
1. <i>L'architecture budgétaire de l'URS est totalement contrainte par la nature juridique de ses composantes, du moins s'agissant de son premier niveau</i>	<i>3</i>
2. <i>L'organisation ainsi contrainte induit un mode de fonctionnement à la fois centralisé et fragmenté.....</i>	<i>4</i>
B. LES MOYENS HUMAINS MOBILISES PAR LA FONCTION FINANCIERE APPARAISSENT SUFFISANTS BIEN QU'EXTREMEMENT DISPERSES	5
C. LA SEPARATION DES FONCTIONS DE CHEF DES SERVICES FINANCIERS ET D'AGENT COMPTABLE N'A PAS ENCORE DONNE TOUTE SA MESURE.....	7
D. LES RELATIONS ENTRE LES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT ET L'UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN SONT EXEMPTES DE REELLES DIFFICULTES	8
II. LE BUDGET EST PLEINEMENT PERÇU COMME UN OUTIL STRATEGIQUE REFLETANT ET EXPLICITANT LES CHOIX DE L'UNIVERSITE..	8
A. L'ELABORATION DU BUDGET S'APPUIE SUR UNE PROCEDURE STRUCTUREE ET TRANSPARENTE, A LAQUELLE LA LETTRE DE CADRAGE, AU CARACTERE VERITABLEMENT STRATEGIQUE, DONNE LE POINT DE DEPART	8
1. <i>La lettre de cadrage annuelle fait parfaitement le lien entre la stratégie de l'établissement et la mobilisation des ressources disponibles</i>	<i>8</i>
2. <i>Les modalités du dialogue de gestion entre la présidence et les composantes s'inscrivent dans un processus budgétaire d'allocation des ressources clairement identifié et dont les règles sont connues.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Le calendrier budgétaire est pleinement respecté</i>	<i>10</i>
4. <i>L'URS possède une bonne maîtrise des règles d'équilibre budgétaire</i>	<i>11</i>
B. L'URS REUSSIT, NONOBTANT SA STRUCTURE CONTRAINTE, A FAIRE DES RESERVES ET REPORTS, GRACE A DES MODALITES DE GESTION ADAPTEES, DE VERITABLES LEVIERS DE POLITIQUE GLOBALE D'ETABLISSEMENT.....	11
1. <i>Les réserves font l'objet d'une mutualisation partielle</i>	<i>11</i>
2. <i>La gestion des reports est techniquement encadrée</i>	<i>12</i>
C. SI LE BUDGET DE GESTION EST ELABORE AVEC SOIN, IL N'A PAS ENCORE ATTEINT UN NIVEAU DE PERTINENCE SUFFISANT DANS SA VERSION CONSOLIDEE INTEGRANT LA MASSE SALARIALE D'ETAT ET NE PEUT DONC DONNER UNE VISION CERTAINE DES COUTS GLOBAUX DE L'UNIVERSITE	12
1. <i>Le budget de gestion de l'URS doit pouvoir gagner en qualité et devra être complété d'un dispositif de comptabilité analytique</i>	<i>12</i>
2. <i>Les conditions de financement des charges communes gagneraient à être simplifiées.</i>	<i>14</i>
III. L'URS FAIT PREUVE D'UNE GRANDE MAITRISE DE SON EXECUTION BUDGETAIRE, CE QUI LUI DONNE DE VERITABLES ATOUTS EN MATIERE DE PILOTAGE.....	14
A. LES PROCESSUS D'EXECUTION DU BUDGET SONT BIEN MAITRISES.....	14
1. <i>La comptabilité des engagements est correctement tenue.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Les procédures de mandatement sont efficaces.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Les délais de paiement sont satisfaisants</i>	<i>15</i>

4.	<i>Les titres sont régulièrement émis</i>	15
5.	<i>Le taux de constatation des recettes est excellent mais les procédures pourraient être mieux maîtrisées</i>	15
B.	LE PILOTAGE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EST ASSURE.....	15
1.	<i>Les pratiques d'organisation et de reporting nourrissent l'information</i>	15
2.	<i>La qualité des prévisions est assurée</i>	16
3.	<i>Les capacités de pilotage sont réelles</i>	16

I. L'ORGANISATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'URS DONNE AUX COMPOSANTES UNE REELLE AUTONOMIE FACULTAIRE

A. L'organisation budgétaire de l'université, fortement contrainte par le nombre et le statut de ses composantes, allie centralisation et déconcentration

L'université Robert Schuman Strasbourg III (URS) est dotée en 2007 d'un budget prévisionnel de 22,6 M€(21,2 M€en fonctionnement et 1,4 M€en investissement), à rapporter à un budget exécuté de 23,63 M€en 2006. Outre ce budget principal, sont rattachés à l'URS deux services interuniversitaires gérés en services à comptabilité distincte, dont la somme des budgets s'établit à près de 3 M€ Le total prévisionnel général s'élève donc à 25,5 M€ pour 2007. Le budget primitif 2008 devrait s'élever à 28 M€, dont 4 au titre des SACD.

L'intégration de la masse salariale des personnels titulaires sur budget d'Etat, soit 30 M€(dont 22 M€pour les enseignants et 8 M€pour les BIATOS), conduirait à multiplier le budget initial par 2,3. A titre indicatif, la masse salariale des personnels actuellement payés sur le budget de l'URS (contractuels sur ressources propres et contractuels moniteurs et allocataires sur crédits d'Etat soit 1,8 M€- 1812 K€en recettes et 1791 en dépenses -) est de l'ordre de 10 M€, soit un quart de la masse salariale totale.

1. L'architecture budgétaire de l'URS est totalement contrainte par la nature juridique de ses composantes, du moins s'agissant de son premier niveau

L'architecture budgétaire de l'URS comprend 17 unités budgétaires (UB) et 363 centres de responsabilité (CR), tous rangs confondus. La maîtrise de leur nombre n'est pas un sujet de préoccupation pour le service financier.

On note que les CR de la formation continue et de l'UB recherche 901 sont utilisés comme outil de comptabilité analytique et comme outil de *reporting*.

Si le nombre d'unités budgétaires n'appelle pas d'observations particulières hormis le fait qu'elles soient trop nombreuses mais c'est là la contrainte juridique, leur nature révèle de fortes disparités et l'existence même de certaines présente un caractère d'irrégularité.

Ainsi l'éclatement en trois UB distinctes du budget des Services généraux (Service de la recherche et des études doctorales - 901, Soutien à l'enseignement - 902 et Fonctionnement de l'établissement - 903) **n'apparaît pas conforme aux dispositions réglementaires en vigueur** et notamment à celles du décret n°85-550 du 4 mai 1995 relatif aux services généraux des universités. De plus, les comptes de l'UB 903 ne retracent pas seulement des dépenses de fonctionnement mais enregistrent, pour des montants non négligeables (2,6 M€ sur un total de 3,5 au compte financier 2006), des dépenses d'investissement. Cette organisation facilitatrice devra être revue à l'aune de l'outil SIFAC. Il reste cependant que l'existence d'une UB recherche au sein des architectures budgétaires des universités pourrait s'imposer à l'avenir, dans la mesure où les dotations recherche seront allouées globalisées et non fléchées par la tutelle.

Outre les deux services¹ à comptabilité distincte rattachés à l'URS (Service interuniversitaire d'informatique de gestion – SIIG UB 940 et Service interétablissements de coopération documentaire – SICD UB 941), les trois UB des services centraux mentionnées *supra* et deux autres correspondants aux services communs (Formation continue – 910 et service commun universitaire d'information et d'orientation – 911), les autres UB se répartissent entre 10 UB de composantes, deux unités de formation et de recherche, une école interne et sept instituts internes (dits « article 33 »), dont un IUT. Le très faible nombre d'UFR de droit commun au sens de l'article 32 de la Loi de 1984 et celui, important, par contre, des école et instituts internes, donne une allure bien particulière à la structure budgétaire de l'université Robert Schuman ainsi qu'à son organisation financière. Il impacte en outre le processus d'allocation des moyens (voir *infra* point II.A.2) en ce qu'il complexifie la mise en œuvre de critères communs au profit de composantes aux profils différents et à la taille très diverse.

2. L'organisation ainsi contrainte induit un mode de fonctionnement à la fois centralisé et fragmenté

Ce type très particulier de structure budgétaire donne à l'organisation de la fonction financière de l'université un caractère à la fois d'éparpillement (en nombre d'échelons d'exécution et en mode d'organisation) et de centralisation (en termes de volumes financiers traités en centrale).

Le budget de l'établissement est exécuté pour moitié², ce qui est assez important, par les trois services centraux de type soutien, pour moitié par les composantes. L'IUT (UB 927) assure à lui seul un tiers de l'exécution de la somme des budgets des composantes, l'UFR de droit (UB 920), qui accueille la moitié des effectifs étudiants de l'URS, 9%, ; la plus petite - l'institut de préparation à l'administration générale – (UB 924), à peine 1%. Les directeurs d'école et instituts internes étant ordonnateurs secondaires de droit, la question des délégations de signature ne se pose pas, ces derniers bénéficiant des délégations de pouvoir en matière budgétaire attribuées par les dispositions de l'article L 713-9 du même code (ex article 33 de la loi de 1984).

Cependant, le cas de l'IUT mis à part, ce ne sont pas dans les composantes que se trouvent les enjeux : ceux de la politique de recherche se jouent dans l'UB 901 ; l'UB 902 met en œuvre l'essentiel de ceux liés à l'offre de formation (elle centralise toutes les heures de cours complémentaires à l'exception de celles de l'IUT et du CEPI) ; c'est enfin au sein de l'UB 903 que, comme mentionné *supra*, sont exécutées les opérations d'investissement immobilier. Ainsi le montant des dépenses des trois UB des services centraux s'est-il établi en 2006 à 12 M€ correspondant à 10 887 opérations (sur un total de 32 575).

Les composantes de l'URS gèrent leur processus financier de manière autonome, jusqu'au mandatement inclus ; seuls la prise en charge et le visa comptables sont centralisés.

Le nombre total des opérations réalisées au niveau des composantes s'établit à 21 688, soit plus de deux fois celui des services centraux, pour un volume budgétaire légèrement supérieur (11 M€). Cela s'explique à la fois par la dispersion des composantes sur plusieurs sites géographiques, mais aussi par la **fragmentation des opérations dans les composantes et un choix organisationnel de la fonction financière faisant une place qui n'est pas la leur aux centres de responsabilité**. Certainement est-ce dans un souci de transparence mais il est surprenant que le document budgétaire, au demeurant de grande qualité, présente pour chaque unité budgétaire trois « budgets » :

- un budget par centre de responsabilité
- un budget par nature

¹ Qui sont restés hors champ de la mission d'audit

² précisément à hauteur de 56 %

- un budget de gestion

Quelques exemples extraits de l'exécution 2006 peuvent également illustrer ce propos :

- 5 459 titres de recettes (TR) ont été émis ;
- la plus petite composante de l'URS en termes de budget (81 000 €) a effectué dans ses trois CR 247 opérations, dont 227 mandats ;
- une de ses composantes, dotée d'un budget de 1 863 K€ a émis 1 796 TR, ce qui donne une moyenne de 1 000 €par titre ;
- une autre a émis 1319 mandats pour un budget de 758 K€;
- la même décline 14 centres de responsabilité ;
- certains CR fonctionnent avec des enveloppes de moins de 500 €;
- cinq mandats ont été émis dans un CR doté d'une enveloppe de 326€

Il serait souhaitable de procéder, au sein de chaque institut, à une **reconcentration de la fonction financière**. De plus, dans la perspective du passage à SIFAC, des travaux de réduction du nombre de CR devront être entrepris, au moins dans les unités budgétaires les plus petites.

Une réflexion devra enfin être conduite, d'une part, au sein de l'université Robert Schuman, avec les « instituts article 33 », d'autre part entre l'URS et le ministère, afin que la rationalisation de l'organisation financière puisse être engagée avant la constitution effective de l'Université de Strasbourg. En effet, il est à craindre que d'aussi petites structures budgétaires n'arrivent pas à trouver leur place dans l'université unique. **Il faut donc poursuivre et accélérer la politique de regroupement d'instituts internes initiée en 2006 et 2007 par la présidente.**

B. Les moyens humains mobilisés par la fonction financière apparaissent suffisants bien qu'extrêmement dispersés

Les services financiers sont séparés de ceux de l'agent comptable. Il est à noter que les trois universités strasbourgeoises ont fait ce même choix.

Un service financier central coordonne l'action des services déconcentrés dans les composantes. L'existence d'outils et de méthodes ayant vocation à donner à l'établissement des modalités de fonctionnement partagées peut constituer un atout (*cf* annexe II). Le service financier central et l'agence comptable font preuve d'une bonne capacité technique en ce qui concerne le suivi de la consommation des ressources, l'exactitude de la passation des écritures et le respect de la réglementation.

Ces deux services constituent un point de passage obligé pour les responsables administratifs ou/et financiers des composantes ; les contacts directs, faciles, sont fréquents.

Les travaux réalisés par l'université relatifs à la répartition des personnels BIATOSS font apparaître un nombre de moyens humains affectés à la fonction financière, modeste en valeur absolue mais, en valeur relative, se situant dans la moyenne observée. Dans l'ensemble de l'établissement, 28 ETP sont mobilisés par la fonction financière et comptable, soit 9 % du nombre total de BIATOSS (313,6). Ces ETP sont répartis, du côté de l'ordonnateur, entre les antennes financières des composantes réunissant 15,7 ETP et le service financier central doté de 4,1 ETP ; quant à l'agence comptable, elle compte 8,2 ETP.

Le tableau ci-dessous situe l'URS par rapport aux universités visitées dans la première vague d'audit.

Tableau 1 : Comparaison des effectifs mobilisés par la fonction financière et de leur charge de travail

	Nancy I	Tours	Cergy	Paris Descartes	URS
ETP (services financiers +AC)	64,6	66,45	20,1	93,5	28
Nombre de mandats et de titres	49 472	51 600	18 849	23 370	32 575
Opérations / ETP	766	777	938	250	1 163

Source : Missions IGF-IGAENR

Il apparaît en outre intéressant de comparer l'université Robert Schuman aux deux autres universités strasbourgeoises :

Tableau 1 bis : Comparaison portant sur les universités strasbourgeoises (2006)

	ULP	UMB	URS
ETP (services financiers +AC)	117	44,43	28
Nombre de mandats et de titres	106 155	37 150	32 575
Dont mandats de paye			8 123
Opérations / ETP	907	875	1 163
Rappel du montant du budget exécuté (en k€)		20 070	23 600

Source : Mission IGAENR

Sur l'ensemble des 28 ETP affectés à la fonction financière, 11,8 % sont des personnels de catégorie A, dont 2,6 ETP sur 3,3 affectés dans les services centraux (service financier et agent comptable). Les personnels de catégorie B sont pour les deux tiers dans les composantes et ceux de catégorie C se répartissent à parts égales entre services centraux (6,2 ETP) et composantes (7,54 ETP).

Dans la majorité des composantes (sept sur treize), un seul ou moins d'un agent (en ETP) participe à la fonction financière.

Le rapport nombre d'ETP/nombre d'opérations réalisées fait état d'une *efficience* remarquable des personnels, particulièrement des agents de catégorie C, qu'ils soient affectés dans le service financier central ou dans les composantes.

Cependant **le nombre d'opérations réalisées apparaît disproportionné par rapport au montant du budget de l'établissement** ; ainsi ont été émis en 2006 4 220 mandats de missions et déplacements, 8 123 mandats de paye et près de 5 000 titres de recettes. Le montant des prestations internes, qui avoisine le million d'euros, pèse bien évidemment dans ces opérations (voir annexe II).

Le profil des agents affectés à la fonction financière met en évidence une certaine stabilité, en particulier au service financier central et à l'IUT, à laquelle est associée une réelle compétence ; la situation est plus critique à l'UFR droit bien qu'aujourd'hui en bonne voie de solution. Les personnels sont donc majoritairement des agents détenant une longue expérience sur le même poste.

Dans la perspective du transfert des compétences nouvelles à une seule université, **la constitution de pôles de compétences au sein de la fonction financière**, sur le pilotage de la masse salariale, l'inventaire, la programmation pluriannuelle des investissements et l'analyse financière, **prendra une importance capitale pour que soit maîtrisée la gestion d'un budget global dont le montant avoisinera les 400 millions d'euros.**

L'accès à la formation pour les agents affectés à la fonction financière est facile ; l'URS fournit d'ailleurs en ce domaine d'importants efforts.

C. La séparation des fonctions de chef des services financiers et d'agent comptable n'a pas encore donné toute sa mesure

L'agent comptable, receveur principal du Trésor public, est en poste à l'URS depuis le 1^{er} janvier 2006. Venant de l'administration territoriale, son appréhension du milieu universitaire a, bien naturellement, nécessité une période d'adaptation. Après avoir largement optimisé la gestion de trésorerie, il a entrepris des travaux de qualité comptable³ que la mission l'encourage à poursuivre en se rapprochant des services de la Trésorerie générale d'une part, du service financier central d'autre part, ne serait-ce que pour coupler totalement qualité budgétaire et qualité comptable. Son service ne comprend que des agents de catégories B et C, sérieux car pour nombre d'entre eux anciens dans l'établissement. Un adjoint ingénieur d'études est venu tout récemment renforcer le service.

La fonction de responsable du service financier est exercée par une ingénieure d'études (IGE), promue ingénieure de recherche (IGR) au 1^{er} décembre 2007, en poste depuis fin 2001. Sa lettre de mission, établie le 16 février 2005 par le secrétaire général, précise que la mission du service dont elle est responsable s'articule autour de cinq activités : budget de l'université et suivi budgétaire, gestion des crédits des services centraux, contrôle de gestion, anticipation des évolutions dans la gestion et formation. Cette lettre de mission, déjà ancienne, a perdu en pertinence et gagnerait à être réactualisée :

- tout d'abord pour ce qui concerne l'activité « d'anticipation des évolutions dans la gestion », le projet de créer un SAIC n'étant plus à l'ordre du jour et les nouvelles procédures budgétaires requises par la LOLF étant maintenant bien engagées,
- ensuite et surtout dans la perspective de la fusion strasbourgeoise.

La responsable du service est secondée depuis septembre 2006 par une attachée recherche et formation détachée sur un poste d'IGE. Sa fiche de poste la positionne comme adjointe ; elle lui confie, en qualité de première collaboratrice de la responsable, les mêmes missions qu'à cette dernière, celles relatives à « l'anticipation des évolutions dans la gestion » étant précisées et revêtant un caractère plus technique.

L'organisation du service financier central et de l'agence comptable garantit le respect de la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable : les processus d'exécution de la dépense et de la recette distinguent correctement les rôles de l'un et de l'autre : engagement, liquidation d'une part, visa, contrôle, comptabilisation, paiement et gestion de la trésorerie, d'autre part.

La mission cependant attire l'attention sur deux points :

- le périmètre des attributions reste un état de fait, aucune convention – prévue par la réglementation – ne précisant la répartition fonctionnelle ;
- pour ce qui concerne le service financier, un risque existe que les missions confiées à l'adjointe soient redondantes avec celles de la responsable. Actuellement, les deux personnes travaillent en pleine harmonie mais rien ne garantit qu'il en soit toujours ainsi : recentrer l'adjointe sur le contrôle de gestion et « l'anticipation des évolutions dans la gestion financière » pourrait être envisagé par le secrétaire général. La responsable continuerait à partager avec son adjointe les autres activités découlant des missions du service (budget, suivi budgétaire et formation) et pourrait en outre être plus nettement positionnée comme conseillère financière de la présidente.

³ voir annexe II

Enfin, **la séparation des fonctions**, présente également dans les deux autres universités strasbourgeoises, **apparaît totalement pertinente** dans la perspective, à la fois de la montée en charge des compétences nouvelles à acquérir, de celle de la responsabilité décisionnelle induite par l'autonomie et enfin dans celle de la fusion en une seule université où les enjeux budgétaires seront sans commune mesure avec ceux d'aujourd'hui ; elle est donc à préserver.

D. Les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et l'université Robert Schuman sont exemptes de réelles difficultés

En application du décret du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, le recteur chancelier des universités participe au processus budgétaire.

Le recteur de l'académie de Strasbourg porte un jugement globalement positif sur la situation de l'université Robert Schuman. Il ne rencontre, dans l'exercice de son activité de contrôle budgétaire, aucune difficulté qui puisse conduire à la formulation d'observations.

Les relations avec la Trésorerie générale, à laquelle sont confiés, dans le cadre d'une convention de partenariat (*cf* annexe II), les fonds de l'université, ne posent pas problème. L'université Robert Schuman, contrairement à l'ULP et à l'UMB, n'a pas encore été auditée par la MEEC de la Trésorerie dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat et du diagnostic de qualité comptable.

II. LE BUDGET EST PLEINEMENT PERÇU COMME UN OUTIL STRATEGIQUE REFLETANT ET EXPLICITANT LES CHOIX DE L'UNIVERSITE

L'analyse du budget de l'URS fait état, à la fois d'une réelle stabilité de la prévision budgétaire, peu remaniée au cours de l'année, et d'une qualité satisfaisante de la prévision budgétaire.

A. L'élaboration du budget s'appuie sur une procédure structurée et transparente, à laquelle la lettre de cadrage, au caractère véritablement stratégique, donne le point de départ

1. La lettre de cadrage annuelle fait parfaitement le lien entre la stratégie de l'établissement et la mobilisation des ressources disponibles

La présidente de l'URS soumet au conseil d'administration chaque année au mois de juin une lettre de cadrage budgétaire, qui s'attache à traduire tout à la fois les axes stratégiques que l'université a définis au travers de son projet et les objectifs inscrits dans son contrat quadriennal 2005-2008. La lettre de cadrage liste et évalue les différentes ressources dont dispose l'établissement puis détaille les différentes priorités qu'elle se fixe et sur lesquelles il convient de mobiliser les moyens disponibles. Ainsi pour le budget 2007 :

- la structuration de la recherche autour de pôles d'excellence,
- la mise en place d'une formation renouvelée,
- l'amélioration de l'environnement de travail, de l'accueil et des conditions de vie étudiante,
- le renforcement de la gouvernance et l'optimisation de la gestion des ressources humaines.

Pour le budget 2008, la lettre de cadrage (datée du 26 juin 2007) situe les chantiers à venir dans le cadre de l'actualité à la fois nationale et locale :

- le contrat quadriennal de l'URS s'achèvera en 2008 ; il convient de mener à leur terme les chantiers prioritaires qu'il a fixés,
- le projet de création d'une université unique à Strasbourg avance,

- le budget 2008 s'ancrera plus encore dans les impératifs de la LOLF en répondant mieux aux objectifs de mesure de la performance : des indicateurs seront mis en place,
- la loi sur l'autonomie en discussion ouvre de nouvelles perspectives, notamment en matière d'allocation des moyens.

La lettre de cadrage se termine par la présentation du calendrier budgétaire.

En octobre, le 23 pour le budget 2008, une deuxième étape dans le processus de construction du budget intervient, « qui permet de déterminer les liens financiers qui régissent les rapports de l'établissement avec ses composantes⁴ », c'est celle de la « dotation du niveau 1 aux niveaux 2 ». La note de présentation adressée aux administrateurs est à la fois plus détaillée et plus technique ; reprenant les grandes lignes arrêtées par le cadrage, elle précise, chiffres à l'appui, la mise en œuvre de la construction du budget et du déroulement du dialogue de gestion.

Les semaines suivantes, jusqu'à la présentation du budget final au conseil d'administration, généralement troisième semaine de décembre, sont « consacrées à affiner encore les moyens dont nous disposons, les répartir entre les différentes actions et à définir les objectifs stratégiques que nous souhaitons atteindre à la fin de l'exercice⁵ ».

La présidente conclut en précisant que « la négociation qui sera menée avec les composantes permettra d'identifier les difficultés qui subsistent » et éventuellement « conduire à quelques inflexions marginales des propositions soumises au conseil d'administration ».

L'ensemble du processus se caractérise par une grande rigueur et une réelle transparence.

2. Les modalités du dialogue de gestion entre la présidence et les composantes s'inscrivent dans un processus budgétaire d'allocation des ressources clairement identifié et dont les règles sont connues

Initié par la note de dotation du niveau 1 aux niveaux 2, le processus d'allocation des moyens, deuxième étape de la procédure budgétaire, récapitule dans un premier temps les principales ressources mobilisables : dotation globale de fonctionnement (DGF), « subventions⁶ obtenues dans le cadre de la LOLF », dotation quadriennale, ressources propres. Dans un deuxième temps elle liste les grandes catégories de charges auxquelles l'établissement doit faire face mais toujours en les replaçant dans la double exigence à laquelle l'université Robert Schuman est confrontée : présenter une offre de formation cohérente au sein d'un établissement déterminé à conduire une politique affirmée ; respecter les spécificités de ses composantes. Toute la dichotomie de l'URS est là, qui doit se traduire en termes budgétaires.

Il s'agit de doter au mieux, d'une part les composantes, d'autre part les trois UB distinctes porteuses de la politique d'établissement, dans lesquelles sont gérés la recherche et l'enseignement, ainsi que le fonctionnement des services.

Les modalités de détermination des dotations aux composantes reposent sur un système de répartition adopté par le conseil d'administration le 18 novembre 2002 dont les principes de base demeurent, même si quelques légères retouches lui ont depuis été apportées.

Le système est complexe, voire sophistiqué, mais présente de solides avantages :

- il est transparent, les critères étant simples et vérifiables,
- il est stable, les critères n'étant pas d'une trop grande sensibilité,
- il est équitable, les différents calculs tenant compte de la spécificité et de la diversité des composantes,
- il respecte jusqu'à la plus petite composante (*cf supra*) de l'université.

⁴ extrait de la note de présentation du document visé relatif au budget 2007 signée de la présidente.

⁵ Idem

⁶ expression jugée inadaptée par la mission

La dotation aux composantes se subdivise en trois sous dotations :

- une première permettant la prise en charge des frais d'entretien locatif,
- une deuxième permettant la prise en charge des frais de nettoyage,
- une troisième, pour le fonctionnement.

Sur les modalités de leur calcul, on peut dire globalement que les deux premières dotations prennent en compte les surfaces occupées et les effectifs étudiants, le tout étant largement coefficienté, la troisième dotation s'inspirant plus directement des « normes San Remo ».

La participation de la composante aux charges communes vient en déduction de sa dotation de fonctionnement. Les taux, relativement élevés et modulés selon la nature du produit⁷ auquel ils s'appliquent, sont connus d'avance et ne varient pas ; ils concernent tous les droits perçus, les produits de la formation continue, enfin les produits divers perçus par la composante. Seuls l'IUT et l'Institut du travail sont taxés (5 %) sur les subventions de l'Etat qu'ils reçoivent directement.

Ce modèle extrêmement sophistiqué peut aboutir, dans certaines composantes (où la proportion de ressources propres est forte) à faire apparaître une dotation négative, qui alors viendra s'inscrire en dépenses dans leur budget propre.

Le système adopté fait preuve d'une réelle capacité redistributive, et ce alors même que la structure juridique de l'URS pourrait l'en avoir détournée. La volonté affirmée de conduire une politique d'établissement se traduit quant à elle dans le maintien renforcé de moyens importants au niveau des trois UB centrales.

Le dialogue de gestion entre services centraux et composantes, sans être formellement organisé, existe bel et bien.

Le cœur décisionnel de l'université Robert Schuman bat au sein de la conférence des directeurs, lieu de débat et véritable antichambre du conseil d'administration, qu'il s'agisse de traiter de questions budgétaires ou autres.

L'organisation de bilatérales systématisées n'a donc pas été mise en place. La responsable du service financier central et/ou son adjointe rencontrent les responsables financiers de certaines composantes, en fonction des enjeux ou des difficultés conjoncturelles qui apparaissent. Les critères de dotation sont connus de tous, les ajustements se font, les difficultés trouvent une solution. **Comme pour la gestion des ressources humaines, c'est l'esprit de famille qui tient lieu de dialogue de gestion.**

3. Le calendrier budgétaire est pleinement respecté

Le calendrier fixé par la réglementation est parfaitement respecté, à l'exception de l'an dernier, où le budget 2007, au lieu d'être adopté par le conseil d'administration en décembre 2006, ne l'a été qu'en janvier 2007, le quorum ayant fait défaut au conseil du 19 décembre. L'absence de quorum trouve une part d'explication dans le fait que la réunion des directeurs de composante instruit au fonds, préalablement au conseil d'administration, toutes les questions inscrites à l'ordre du jour. Ce mode de fonctionnement sera profondément modifié par l'entrée dans la réforme et la fusion en une université unique.

Le nombre des décisions budgétaires modificatives (DBM) se limite à deux ; les écarts entre budget initial et budget rectifié en cours d'exercice portent, soit sur des opérations d'investissement ciblées dûment identifiées venant mobiliser les réserves (DBM n°1), soit sur des modifications mineures (DBM n°2).

⁷ On aurait pu penser que cette participation soit plus ancrée sur une répartition analytique de charges que sur un prélèvement sur les produits ; cela participerait au pilotage par la performance.

On note, pour chacune de ces DBM, la **grande qualité des documents présentés, tant dans la forme que sur le fonds.**

a) La DBM n° 1 du 22 mai 2007

Elle a pour principal objet de mobiliser les marges de manœuvre dont l'URS dispose, constatées après intégration du résultat excédentaire de l'exercice 2006, lui « permettant de poursuivre la politique d'investissement d'intérêt général qu'elle a initiée avec ses composantes en 2006 ». Elle enregistre également un certain nombre de recettes complémentaires. Au total, le budget primitif (hors SACD) est majoré de 3,39 M€ passant de 1,4 M€ à plus de trois millions en section d'investissement.

b) La DBM n° 2 du 23 octobre 2007

Qualifiée de « document technique traditionnellement dédié à des ajustements de gestion », cette DBM de faible montant (506 K€ en dépenses et 643 K€ en recettes) est pour l'URS l'occasion de faire un point précis de l'évolution de sa capacité d'autofinancement (CAF) et de son fonds de roulement.

4. L'URS possède une bonne maîtrise des règles d'équilibre budgétaire

La qualité du travail effectué pour la préparation et la présentation des DBM (*cf supra*) atteste que l'URS, non seulement procède à une application stricte des règles d'équilibre budgétaire mais aussi qu'elle maîtrise parfaitement ces dernières

L'équilibre de fonctionnement fait apparaître au budget primitif un léger excédent ; celui de la section d'investissement est assuré par la mobilisation de la CAF.

Les DBM font appel, comme vu ci-dessus, au fonds de roulement mais essentiellement pour des travaux, donc en section d'investissement. Le léger excédent du budget primitif est repris par les ajustements nécessaires à certaines composantes en DBM n° 1. La DBM n°2 vient réduire l'appel au fonds de roulement prévu pour équilibrer la deuxième section par la DBM n°1.

B. L'URS réussit, nonobstant sa structure contrainte, à faire des réserves et reports, grâce à des modalités de gestion adaptées, de véritables leviers de politique globale d'établissement

1. Les réserves font l'objet d'une mutualisation partielle

Comme mentionné *supra* au sujet des décisions budgétaires modificatives, l'URS maîtrise parfaitement la gestion de ses réserves.

Elle a une connaissance sûre de son fonds de roulement (8,4 M€ au compte financier 2006), tellement sûre qu'elle en suit le détail composante par composante mais, fort opportunément, pas jusqu'à avoir créé en comptabilité générale des subdivisions correspondantes du compte 1068. La présentation⁸ éclatée, mais non cloisonnée, des réserves de chaque UFR, école et institut, est donnée dans le rapport de présentation du compte financier en tant qu'information chiffrée, ce à quoi chaque directeur de composante reste profondément attaché.

Une **mutualisation partielle de ces réserves** a été décidée par le conseil d'administration du 16 mai 2006 afin de financer un programme de travaux et de modernisation des infrastructures conséquent ; le processus a été reconduit en 2007 (*cf supra*).

⁸ décidée fin 2002.

Cette opération, à première vue complexe car modulant à l'extrême la contribution de chaque composante à l'effort d'investissement, d'une part à hauteur du montant de « ses réserves », d'autre part en fonction des surfaces de la composante directement concernées, et enfin en mettant en œuvre un prorata, donne des résultats intéressants et surtout **permet à l'université Robert Schuman de conduire une véritable politique d'établissement.**

Hormis les prélèvements effectués pour le financement de ces opérations de mutualisation pour travaux d'intérêt général, les prélèvements sur réserves ne sont autorisés que pour des projets d'investissement et pour des projets de développement spécifiques à condition qu'il n'aient pas de caractère récurrent.

2. La gestion des reports est techniquement encadrée

Le nombre et le volume des reports sont très faibles, essentiellement grâce à l'utilisation des comptes de produits constatés d'avance (qui totalisent pas loin d'un million d'euros chaque année). Les états de détail par CR des DBM votées de 2003 à 2007 non seulement en attestent mais font état de la part croissante prise par les imputations sur ces comptes là, notamment au niveau des UB centrales (recherche et fonctionnement).

En recherche, si la technique des ressources affectées n'est pas mise en œuvre (les volumes ne le justifient pas), les titres de recettes sont émis par tranches annuelles sauf si la convention le prévoit différemment. Dans ce dernier cas, le titre est corrigé d'une écriture de produits constatés d'avance (PCA).

A cette technique l'URS en joint une autre (peu orthodoxe au regard de la réglementation), celle du « CR d'anticipation⁹ », à laquelle le secrétaire général voit deux avantages : « ça permet d'être plus complètement réactif et également de sécuriser la prévision budgétaire ». Toutes les UB¹⁰ peuvent avoir un CR d'anticipation mais ce sont les Services financiers centraux seuls qui ont la main. Les deux plus importants en volume sont ceux de la recherche et de la formation continue ; ils totalisent 82 % du total. 464 k€ sont concernés au budget 2008.

C. Si le budget de gestion est élaboré avec soin, il n'a pas encore atteint un niveau de pertinence suffisant dans sa version consolidée intégrant la masse salariale d'Etat et ne peut donc donner une vision certaine des coûts globaux de l'université

1. Le budget de gestion de l'URS doit pouvoir gagner en qualité et devra être complété d'un dispositif de comptabilité analytique

Conformément à la réglementation, l'URS annexe à son budget un budget¹¹ de gestion présenté en dépenses de manière matricielle :

- par nature de crédits, selon les trois grands blocs de limitativité (fonctionnement, personnel et investissement) ;
- par programme, destination et sous-destination¹² ;
- avec une rubrique supplémentaire appelée « dépenses non décaissables » qui comprend dépenses internes et charges calculées ;
- en exposant les mêmes données pour l'exercice N-1, ce qui permet de commenter les variations observées d'une année sur l'autre.

⁹ Le CR d'anticipation met en place « des budgets pour des projets à venir ou pour des projets en cours dont le solde annuel n'est pas encore connu précisément....A la notification de l'anticipation, les crédits sont mis à disposition par réajustement entre le CR d'anticipation de l'UB et le CR exécutable approprié du Service financier central. »

¹⁰ Aujourd'hui sont concernés l'IUT et l'IECS, pour à eux deux 0,06 % du total.

¹¹ Il en est de même pour les budgets des différentes unités budgétaires

¹² Celles-ci étant spécifiques à l'URS

En recettes, la présentation du budget de gestion distingue recettes encaissables et recettes non encaissables (recettes internes et produits calculés).

La même présentation est faite (en dépenses seulement) d'un **budget de gestion**¹³ « **consolidé par action** » **intégrant les rémunérations sur budget Etat**. Cette présentation appelle plusieurs observations :

- elle présente un intérêt indéniable en ce qu'elle offre aux administrateurs une **vision globale du budget de l'établissement** et prépare ainsi l'université à la prise des nouvelles compétences ;
- elle permet également de calculer le ratio¹⁴ coût de l'étudiant par grands niveaux de formation : ce ratio est ainsi identique en L et en D (3 150 €) mais nettement plus élevé en M (5 5531 €) ;
- cependant ces ratios de coût sont à prendre avec précaution au regard de la méthode utilisée par l'URS pour répartir l'activité des enseignants chercheurs entre formation, recherche et pilotage. Il apparaît en effet très nettement que la prise en compte du temps consacré au pilotage a donné lieu à un regard extrêmement restrictif, la part lui étant affectée ne représentant que 0,02 % du total des rémunérations sur budget Etat. L'URS serait-elle pilotée presque exclusivement par ses personnels administratifs... ? Certainement pas ; or, si cette fonction n'est pas valorisée à sa juste hauteur, les changements institutionnels seront induits plus difficilement. Sans aucun doute « effet de statut », le travail effectué rend difficile l'évaluation des activités d'animation, d'encadrement et de relations avec l'extérieur des enseignants chercheurs, pourtant essentiel dans le type de composantes de l'URS. **Une réflexion de fonds devra donc être conduite par les instances universitaires (réunion des directeurs de composante par exemple) pour que le budget de gestion reflète pleinement l'activité et les modes de fonctionnement de l'université.**

La construction du budget de gestion, loin de constituer un exercice imposé, est perçue par le service financier central tout comme par d'autres responsables financiers de composante comme intéressant et enrichissant. Il leur sera donc aisé de mettre en œuvre avec le service du personnel une nouvelle méthode (qui pourrait reposer en partie sur des éléments déclaratifs) de répartition de l'activité pour restituer des données fiables et solides. Ce travail devra être conduit dans les différentes composantes afin que le budget de gestion consolidé après intégration des rémunérations Etat puisse être décliné par unité budgétaire.

Sans mettre en œuvre de maquette imposée, le Service financier guide les responsables de composante, dans leur travail d'imputation sur les destinations, en fournissant une documentation importante et détaillée.

Le Service financier effectue des travaux de vérification de cohérences et procède à des retraitements, comme par exemple entre effectifs de formation initiale et effectifs de formation continue.

La technicité parfaite mise au service de la construction du budget de gestion trouve ses limites : le budget de gestion n'est semble-t-il pas utilisé comme un instrument de pilotage interne. Ainsi, aucune mention d'aucun objectif n'est faite dans le budget de gestion, qui souffre d'une **absence de mesure de la performance**. Il n'existe pas, dans la plupart des composantes, de culture d'évaluation du résultat.

La mise en place d'une comptabilité analytique n'est semble-t-il pas un des objectifs que s'est fixé l'université. Ce devra être une préoccupation de l'Université de Strasbourg.

¹³ L'exercice est fait seulement au niveau établissement

¹⁴ Budget 2007

2. Les conditions de financement des charges communes gagneraient à être simplifiées

Si le périmètre (UB 903 essentiellement) et le financement (étape budgétaire de dotation) des charges communes sont parfaitement arrêtés dans le cadre de la procédure budgétaire (*cf supra*), les mécanismes de facturation et de refacturation entre composantes et services centraux d'une part, composantes entre elles d'autre part, devraient être allégés : **le nombre d'opérations est trop important, les volumes mouvementés également**. De plus, comme relevé dans l'annexe II, l'imputation aux comptes 65 et 75 des prestations internes n'est pas conforme à la réglementation¹⁵.

III. L'URS FAIT PREUVE D'UNE GRANDE MAITRISE DE SON EXECUTION BUDGETAIRE, CE QUI LUI DONNE DE VERITABLES ATOUTS EN MATIERE DE PILOTAGE

Le taux global d'exécution en dépenses (qui se situe sur la période entre 82 et 85 %) est totalement satisfaisant. L'exécution en section de fonctionnement (supérieure à 83% et relativement stable sur les quatre années) est excellente partout (à l'exception toutefois du service commun de formation continue) ; la situation est un peu moins bonne en section d'investissement, avec un taux tournant autour de 76% en moyenne sur la période 2003-2006.

A. Les processus d'exécution du budget sont bien maîtrisés

L'organisation budgétaire et financière de l'URS fait état d'une large déconcentration, comme vu *supra*. L'engagement, la liquidation et le mandatement sont effectués dans les composantes et, au sein de celles-ci, souvent au niveau du CR ; seuls les mandats de paye et le paiement sont centralisés.

Tableau 2 : Diagramme de la chaîne de la dépense

<i>Précommande</i>	<i>Commande/Engagement</i>	<i>Liquidation</i>	<i>Ordonnancement/visa ordonnateur</i>	<i>Examen/visa comptable/paiement</i>
C R ou U B	C R ou U B	U B	U B	Agence comptable

Source : mission IGAENR

1. La comptabilité des engagements est correctement tenue

Les engagements sont tenus ; ils sont réalisés tôt et de manière régulière sur l'année, avec toutefois une concentration forte, observable dans toutes les UB, en tout début (janvier) et en fin (décembre) d'exercice. La mise en œuvre des comptes de charges à payer n'y est certainement pas étrangère puisque les calendriers des engagements sont sensiblement différents à compter de 2005, exercice où des efforts particuliers ont été engagés.

2. Les procédures de mandatement sont efficaces

La structure juridique spécifique de l'URS (deux UFR seulement, dix école et instituts internes) fixe les rôles de chacun ; les habilitations Nabuco en découlent, voire certaines difficultés, (*cf supra*) également.

Le calendrier des mandatements fait état d'un **déroulement harmonieux dans l'année des mandatements**, tant en rythme qu'en volume, à l'exception toutefois de l'IUT (UB 927) qui montre une propension à bloquer sur le mois de décembre une forte part de ses mandatements ; la même observation vaut pour l'UB 903 (fonctionnement de l'université).

¹⁵ Les comptes de charges et de produits par nature (6 et 7) devraient être activés dans les UB, les comptes 186 et 187, déclinés en fonction des comptes par nature concernés, servant de miroir dans la comptabilité générale.

Les taux de rejet sont, sur la période (2003-2006), **non seulement faibles mais en amélioration** : l'année 2004 fait état d'un taux de 3,1 %, 2003 et 2005 de 2% et 2006 de seulement 1,2 %. Ces taux sont identiques à peu de choses près dans toutes les UB, à l'exception d'une, dont le budget est tellement modeste que ce taux, supérieur à 6%, n'a en réalité pas de signification.

3. Les délais de paiement sont satisfaisants

Les délais de paiement font l'objet de l'attention de l'agent comptable qui, depuis 2005, suit leur évolution. Le souci est de ne pas enregistrer de dégradation trop forte eu égard à l'inflation du nombre de mandats émis en 2006 par rapport à 2005 et en 2007 par rapport à 2006. Il semble que la vigilance de chacun ait porté ses fruits puisque le délai de paiement du comptable, après s'être dégradé en 2006 (23 jours), devrait en 2007 rejoindre celui de 2005 (15 jours), pour un nombre de mandats qui, dans le même temps, est passé de 21746 à près de 30000.

4. Les titres sont régulièrement émis

Le calendrier d'émission des titres de recettes fait état d'une **saine gestion de ses produits par l'URS**. Des progrès importants ont été accomplis par l'université en 2006 pour mieux lisser la constatation de ses recettes ; il lui restera à les parachever en diminuant encore le montant des titres émis en décembre, notamment au niveau des services centraux et de l'IUT.

5. Le taux de constatation des recettes est excellent mais les procédures pourraient être mieux maîtrisées

Les taux de rejet en recettes sont bien plus élevés qu'en dépenses et vont en se dégradant : 3% en 2003, 4,5% en 2004, 7,9% en 2004 et 11,4% en 2006. Sans conteste la connaissance de la réglementation et la maîtrise des processus sont moins bonnes, à moins que le niveau d'exigence de l'agence comptable se soit particulièrement élevé depuis deux ans. Ces taux présentent peu de variations entre composantes, les services centraux n'étant pas en reste. Des progrès sont donc nécessaires.

Les taux de constatation des recettes font état d'une parfaite exhaustivité ; ils se situent sur la période, pour la section de fonctionnement, dans une fourchette comprise entre 90,27% en 2006 et 94,65% en 2005 (92,70% en 2003 et 93,91% en 2004). En section d'investissement, ils dépassent souvent les 100%.

Il est à noter enfin qu'aucun recours à la réquisition du comptable n'a été prononcé.

B. Le pilotage de l'exécution budgétaire est assuré

Même si l'articulation de l'action entre composantes, service financier central et agence comptable présente parfois quelques faiblesses au niveau des contrôles exercés, notamment s'agissant de l'exécution du budget de gestion (imputations en destinations et sous-destinations notamment) ou encore en matière de fournitures et achats (pas de contrôles de la codification et des seuils), **l'exécution budgétaire de l'URS est maîtrisée et donc permet à l'équipe dirigeante d'exercer un véritable pilotage budgétaire.**

1. Les pratiques d'organisation et de reporting nourrissent l'information

Le service financier central suit à l'aide de différents moyens l'exécution budgétaire et en réfère, par les tableaux financiers régulièrement produits, à l'équipe présidentielle, c'est-à-dire au Bureau de l'université. Ces tableaux, dont il est fait largement état en annexe II, ne se contentent pas de livrer des chiffres bruts ; ils les commentent et les assortissent de propositions.

Par ailleurs, la taille de l'université Robert Schuman lui permet aisément d'encadrer les composantes et de les suivre, non seulement dans l'élaboration de leur budget mais aussi dans son exécution.

2. La qualité des prévisions est assurée

Les qualités indiscutables dans lesquelles se déroule la construction du budget de l'université induisent une exécution de même niveau. Les états de consommation annuelle des crédits en témoignent, comme mentionné *supra*, en affichant des taux supérieurs à 82 % en dépenses et à 92% en recettes.

3. Les capacités de pilotage sont réelles

Ces capacités sont évidentes à toutes les étapes du processus budgétaire : lettre de cadrage, dispositif de dotation du niveau I aux niveaux II, présentation du budget, suivi de l'exécution du budget tout au long de l'année, rendu des comptes avec le rapport de présentation du compte financier co signé de la présidente et de l'agent comptable, non seulement d'une grande exhaustivité mais aussi au caractère stratégique affirmé.

Un point d'amélioration est cependant suggéré à l'université, qu'elle se dote d'une meilleure capacité de projection financière. Dans la perspective nouvelle de l'Université de Strasbourg, cette compétence revêtira un caractère indispensable ; la mission ne doute pas que l'URS en sera le moteur.