

Le contrôle de gestion dans l'université française

Bernard Guilhot

Citer ce document / Cite this document :

Guilhot Bernard. Le contrôle de gestion dans l'université française. In: Politiques et management public, vol. 18, n° 3, 2000. pp. 99-120;

doi : 10.3406/pomap.2000.2635

http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2000_num_18_3_2635

Document généré le 11/06/2016

Résumé

Traditionnellement présentée comme un modèle de « bureaucratie professionnelle », l'Université française est au cœur du débat sur la modernisation du service public. Le but de cet article est de s'interroger sur la pertinence des modes de gestion existants et leur possibilité d'évolution.

L'UNIVERSITE, UN ENSEMBLE COMPLEXE : Ce qui frappe d'emblée, c'est la complexité de l'institution tant sur un plan structurel que procédural. En tant que système, l'Université est un « producteur de service » de plus en plus soumis à la pression consumériste. Son système de pilotage subit la double contrainte de l'environnement et du pouvoir central, tout en étant à la recherche permanente de sa propre légitimité. Elle remplit les missions qui sont celles du service public de l'enseignement supérieur et obéit à ce titre aux règles classiques du droit budgétaire. Globalement, le système est fortement marqué par le poids des contraintes réglementaires et la faible culture de gestion de l'ensemble de ses membres. Tout cela conduit à s'interroger sur la qualité des processus budgétaires dans un milieu aussi fragmenté, longtemps soumis à une logique de « tiers payant ».

MANAGEMENT ET CONTROLE DE GESTION DANS L'UNIVERSITE : Engagée au début des années 90 dans le cadre de la réforme de l'Etat, la politique de modernisation s'est traduite par une globalisation croissante des moyens, le développement de la politique contractuelle et la mise en place de grandes applications informatiques nationales visant à améliorer la gestion quotidienne des établissements dans les domaines de la scolarité, du personnel et des finances. Actuellement développé par l'Agence de Modernisation, NABUCO (nouvelle approche budgétaire et comptable) se présente comme un processus visant à modifier en profondeur la politique budgétaire des établissements. Dans son principe le système NABUCO est construit sur une conception hiérarchique et fonctionnelle : la vision hiérarchique qui repose sur les notions d'arborescence et de centre de responsabilité consiste à affirmer le rôle de l'établissement tandis que la vision fonctionnelle permet d'analyser les enjeux de gestion. Une première évaluation de la démarche, courant 1997, a donné des résultats contrastés. Si, techniquement, les pratiques comptables et budgétaires se sont améliorées, l'introduction de l'outil n'a pas, pour l'instant, donné lieu à la mise en place de véritables instruments de pilotage budgétaire et de contrôle de gestion ; la création d'un processus de contrôle de gestion passe par une meilleure prise en compte des spécificités de l'institution universitaire, des besoins des différentes catégories d'utilisateurs et la définition d'une démarche associant plus étroitement les personnels impliqués (enseignants chercheurs et personnel administratif). D'une certaine façon NABUCO a reproduit le schéma d'évolution traditionnel du service public français : la conduite du changement a été imposée par l'échelon supérieur aux entités de base.

CONCLUSION : L'instauration d'une véritable démarche contrôle de gestion est tributaire d'une triple contrainte. Les objectifs et finalités du système doivent être clairement définis, les différents niveaux du management plus étroitement associés, malgré une certaine tendance à la centralisation. Enfin l'Université doit s'adapter plus rapidement mais la modification des comportements individuels ne peut être obtenue que par le biais d'actions s'inscrivant dans la durée. Techniquement, le succès de la démarche passe par une amélioration des instruments mis en œuvre et, sur le plan humain, par une plus grande attention aux besoins des utilisateurs.

LE CONTROLE DE GESTION DANS L'UNIVERSITÉ FRANÇAISE

Bernard GUILHOT*

Résumé

Traditionnellement présentée comme un modèle de « bureaucratie professionnelle », l'Université française est au cœur du débat sur la modernisation du service public. Le but de cet article est de s'interroger sur la pertinence des modes de gestion existants et leur possibilité d'évolution.

L'UNIVERSITE, UN ENSEMBLE COMPLEXE : *Ce qui frappe d'emblée, c'est la complexité de l'institution tant sur un plan structurel que procédural. En tant que système, l'Université est un « producteur de service » de plus en plus soumis à la pression consumériste. Son système de pilotage subit la double contrainte de l'environnement et du pouvoir central, tout en étant à la recherche permanente de sa propre légitimité. Elle remplit les missions qui sont celles du service public de l'enseignement supérieur et obéit à ce titre aux règles classiques du droit budgétaire. Globalement, le système est fortement marqué par le poids des contraintes réglementaires et la faible culture de gestion de l'ensemble de ses membres. Tout cela conduit à s'interroger sur la qualité des processus budgétaires dans un milieu aussi fragmenté, longtemps soumis à une logique de « tiers payant ».*

MANAGEMENT ET CONTROLE DE GESTION DANS L'UNIVERSITE : *Engagée au début des années 90 dans le cadre de la réforme de l'Etat, la politique de modernisation s'est traduite par une globalisation croissante des moyens, le développement de la politique contractuelle et la mise en place de grandes applications informatiques nationales visant à améliorer la gestion quotidienne des établissements dans les domaines de la scolarité, du personnel et des finances. Actuellement développé par l'Agence de Modernisation, NABUCO (nouvelle approche budgétaire et comptable) se présente comme un processus visant à modifier en profondeur la politique budgétaire des établissements. Dans son principe le système NABUCO est construit sur une conception hiérarchique et fonctionnelle : la vision hiérarchique qui repose sur les notions d'arborescence et de centre de responsabilité consiste à affirmer le rôle de l'établissement tandis que la vision fonctionnelle permet d'analyser les enjeux de ges-*

* IAE, Université Jean Monnet de St Etienne.

tion. Une première évaluation de la démarche, courant 1997, a donné des résultats contrastés. Si, techniquement, les pratiques comptables et budgétaires se sont améliorées, l'introduction de l'outil n'a pas, pour l'instant, donné lieu à la mise en place de véritables instruments de pilotage budgétaire et de contrôle de gestion ; la création d'un processus de contrôle de gestion passe par une meilleure prise en compte des spécificités de l'institution universitaire, des besoins des différentes catégories d'utilisateurs et la définition d'une démarche associant plus étroitement les personnels impliqués (enseignants chercheurs et personnel administratif). D'une certaine façon NABUCO a reproduit le schéma d'évolution traditionnel du service public français : la conduite du changement a été imposée par l'échelon supérieur aux entités de base.

CONCLUSION : L'instauration d'une véritable démarche contrôle de gestion est tributaire d'une triple contrainte. Les objectifs et finalités du système doivent être clairement définis, les différents niveaux du management plus étroitement associés, malgré une certaine tendance à la centralisation. Enfin l'Université doit s'adapter plus rapidement mais la modification des comportements individuels ne peut être obtenue que par le biais d'actions s'inscrivant dans la durée. Techniquement, le succès de la démarche passe par une amélioration des instruments mis en œuvre et, sur le plan humain, par une plus grande attention aux besoins des utilisateurs.

Introduction

L'Université¹ est aujourd'hui au cœur du débat qui consiste à s'interroger sur la nécessaire réforme du service public. Traditionnellement présentée comme un modèle « de bureaucratie professionnelle » (Mintzberg, 1982), l'institution universitaire évolue dans un contexte dont les caractéristiques principales (Dizambourg et alii, 1997) sont :

- l'augmentation et la diversification des effectifs étudiants qui exigent que l'Université puisse traiter des masses et s'adapter à une pluralité d'attentes,
- la multiplication des fonctions avec le développement progressif des activités de formation continue et de valorisation de la recherche, source de complémentarité mais aussi de conflit avec les activités traditionnelles (formation initiale et recherche),
- une autonomie relative dont l'élément essentiel est la politique de contractualisation entre l'Etat et les établissements ce qui permet à l'Université de s'affirmer progressivement comme un lieu de conduite et de régulation des politiques et stratégies mises en œuvre.

Ces différents facteurs ont entraîné un début d'adaptation des pratiques de gestion, pas toujours compris d'ailleurs par l'opinion publique qui continue à ne voir dans l'institution que crises à répétition et incapacité à se réformer, ni par certains membres de la communauté universitaire plus animés par des réflexes corporatistes que par le souci de faire évoluer le système.

Le but de cet article est précisément de s'interroger sur la pertinence des modes de gestion et de contrôle existants et de proposer, fort modestement, un certain nombre de pistes ou d'orientations pour conduire le changement. Partant du double constat que l'Université est un ensemble complexe et que les termes généralement employés pour définir le changement (modernisation, déconcentration, pilotage, contrôle) demandent à être explicités, les développements ont été structurés en deux parties. Dans un premier temps il sera procédé à une analyse « organique » de l'institution universitaire afin d'en avoir une vision d'ensemble ; même si elle peut apparaître réductrice ou simplificatrice, cette approche, qui doit beaucoup à l'analyse modulaire des systèmes (Mélèse, 1972), permettra de saisir les principaux enjeux organisationnels du contrôle. Dans un second temps, la réflexion portera sur les modes de management et de contrôle envisageables à la lumière des expériences récentes mises en œuvre par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et l'Agence de Modernisation des Universités².

¹ Le mot « Université » a été employé dans son sens générique. Le terme correct devrait être « Etablissement Public à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel » (E.P.C.S.T.) vocable qui recouvre les Universités traditionnelles auxquelles sont assimilés les Instituts Nationaux Polytechniques, les Ecoles et Instituts extérieurs aux Universités, les Ecoles Normales Supérieures, les Grands Etablissements et les Ecoles à l'étranger.

² Créée le 1^{er} Juin 1997 l'Agence de Modernisation a pour objectif de poursuivre et développer les efforts de modernisation des établissements : avec 5 applications informatiques, l'Agence couvre les principaux

**L'université :
un ensemble
complexe**

Ce qui frappe d'emblée l'observateur de l'institution universitaire, c'est sa complexité¹ tant sur le plan structurel que procédural. Une telle hétérogénéité ne permettant pas, même au stade de la réflexion, de définir des éléments d'une politique de pilotage et de contrôle, le choix a été fait de recourir à l'approche structuraliste (Desreumaux, 1994) qui permet de décrire de façon simple le contenu de dispositifs complexes.

Pour une approche organique de l'institution universitaire

Selon un schéma maintenant établi, l'on peut considérer que dans une organisation « toute activité est assurée par un système, c'est-à-dire un ensemble d'éléments finalisés et en interaction, ouvert sur l'extérieur et comportant trois sous-systèmes ; le système technique ou système opérant (usine, service, département, filiale), le système de pilotage (direction) et le système d'information. Le système global est finalisé dans la mesure où des objectifs précis lui sont assignés. Pour fonctionner correctement, le système de pilotage doit connaître les finalités poursuivies, détenir des moyens d'agir sur le système opérant et être informé de l'état présent et futur de ce même système, ce qui est le rôle du système d'information » (Bouquin, 1997).

Ce cadre méthodologique permet d'analyser l'institution universitaire comme une entité productrice de services (système opérant ou système technique) tributaire d'un mode de fonctionnement bureaucratique (système de pilotage) dont le système d'information est fortement marqué par le poids de la contrainte réglementaire (logique de la dépense publique).

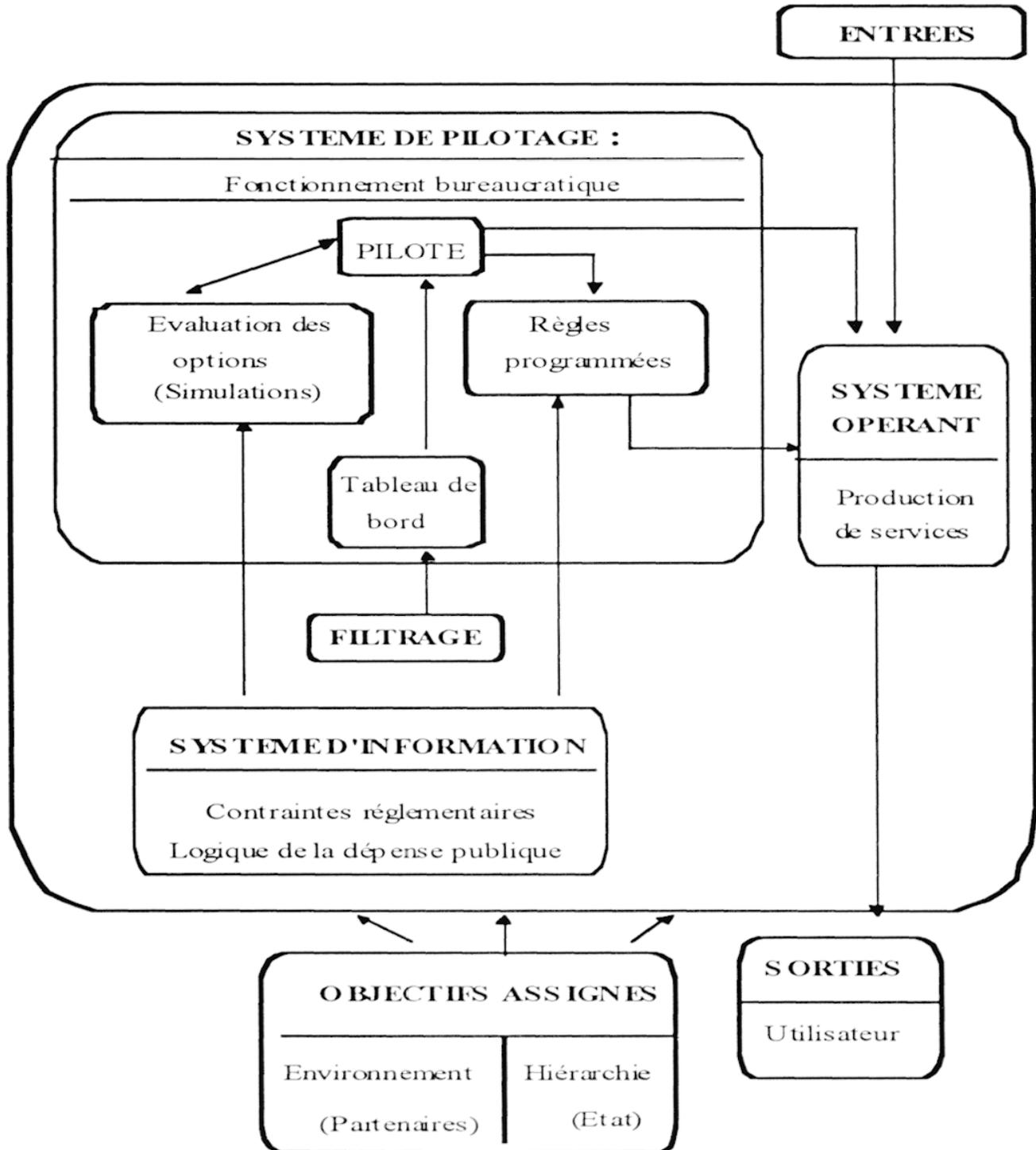
L'Université comme entité productrice de service

L'Université a comme triple vocation de contribuer au développement de la recherche, à la réduction des inégalités et à la croissance nationale. Cela implique le développement et la transmission du savoir et l'adaptation des formations aux besoins. A ce titre, recherche et enseignement sont des composantes essentielles et indissociables.

domaines de la gestion des établissements (finance, scolarité, personnel). Le logiciel Na.bu.co (Nouvelle Approche Budgétaire et Comptable) a été conçu en 1994 pour améliorer la pratique comptable et budgétaire des établissements.

¹ Pour une analyse détaillée de ces thèmes se reporter au livre blanc publié par le Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Supérieur à l'occasion des « États Généraux de l'Université », avril-juin 1996, p. 96 à 101.

Figure 1 : L'analyse modulaire du système universitaire

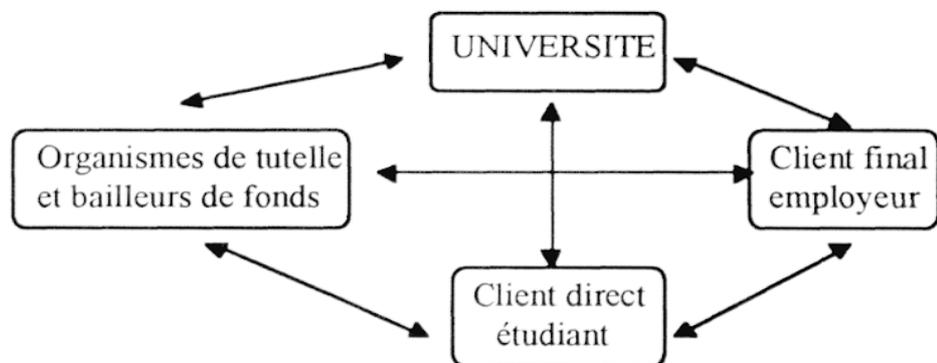


Source : d'après H. Bouquin

— La demande adressée à l'Université

Au regard de sa mission, l'Université doit satisfaire les attentes des acteurs suivants : les organismes de tutelle (l'Etat...), les autres bailleurs de fonds (les entreprises, les étudiants et leurs familles...), les clients directs (les étudiants) et les clients finaux (les employeurs). Ainsi, elle se situe au centre d'un système client et prend en compte les demandes des milieux économiques et politiques, les évolutions technologiques et les attentes de la société en général (figure 2).

Figure 2 : Le système client à l'Université



Source : Simon Plaza et alii.

Il faut souligner que la mutation de la demande sociale pousse tous les acteurs du système à se rapprocher et fait converger les services attendus par chacun d'entre eux : les entreprises veulent que les formations répondent aux besoins, l'Etat veut diminuer le chômage, et les étudiants souhaitent accéder aux meilleurs emplois. Le côté utilitaire des formations¹, en termes de débouchés professionnels ou scientifiques, s'étend à toutes les disciplines et contribue à une transformation progressive de la physionomie des enseignements.

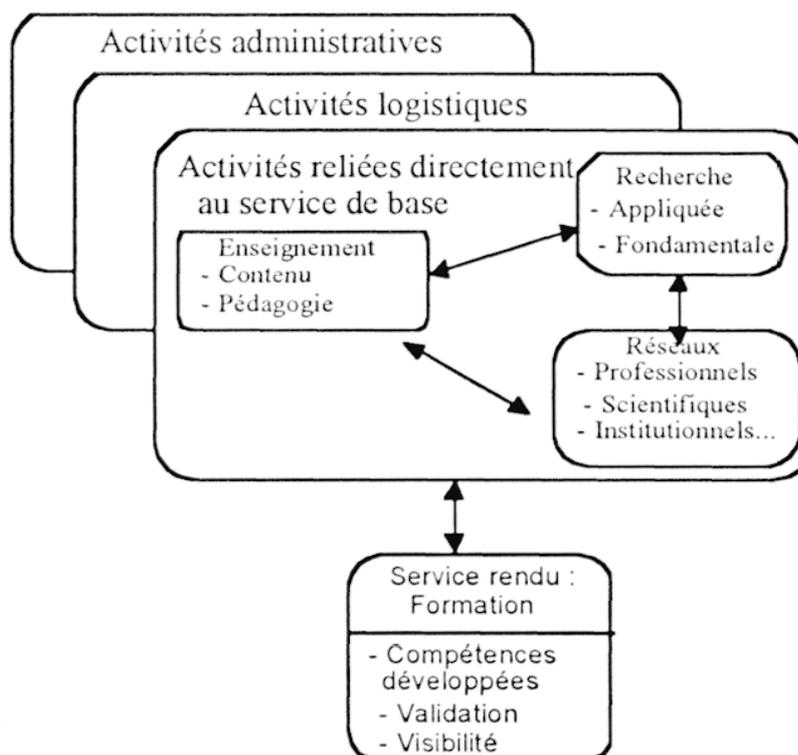
— La réponse apportée par l'Université

Les activités directement reliées à la production de service, et qui sont prises en charge par les enseignants-chercheurs, sont : l'enseignement, la recherche fondamentale et appliquée, le développement de réseaux scientifiques, professionnels, institutionnels, d'anciens élèves... et les tâches relevant de l'organisation et de la gestion interne de ces trois activités (activité administrative). Les interactions entre enseignement, recherche et développement de réseaux sont

¹ Pour Simon Plaza et alii. « Le service de base attendu par l'étudiant est une formation qui lui facilite la connexion avec l'étape suivante, que ce soit la formation suivante dans la filière d'études ou l'emploi correspondant dans la filière professionnelle. Trois caractéristiques de la formation apparaissent essentielles pour assurer cette connexion : sa validation, sa visibilité et les compétences qu'elle cherche à développer. L'étudiant est en droit d'attendre que toutes les trois soient pertinentes vis-à-vis des exigences de l'étape suivante ».

multiples et essentielles pour assurer un service de qualité. Pour pouvoir assurer ces activités (enseignement, recherche et développement de réseaux), l'Université s'appuie sur les services logistiques et administratifs.

Figure 3 : Les activités de l'Université et le service rendu



Les services logistiques contribuent à la gestion du service de base et les services administratifs permettent d'assurer la gestion de l'institution elle-même (direction, service du personnel, comptabilité...). Avec le temps, l'Université est devenue une entreprise de « servuction » (Langeard, 1987) qui doit organiser de façon optimale les éléments physiques et humains qui entrent dans la fabrication du service en tenant compte du fait que l'étudiant devient un consommateur de moins en moins passif¹.

¹ Voir à ce sujet le rapport 1997 de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (IGAEN), p. 201.

Le mode de fonctionnement de l'Université

La nature du métier d'enseignant-chercheur et les règles du système universitaire ont un impact très fort sur le mode de fonctionnement de l'Université (définition d'une stratégie globale, coordination des activités, impulsion du changement).

— Stratégie et projet d'établissement

Les universités rencontrent souvent des difficultés pour formuler une stratégie et assurer la cohésion des actions entreprises. D'une part, dans la définition de sa mission et de ses objectifs, l'Université intègre les attentes des différents acteurs de son « système client » (Etat, employeurs, étudiants et leurs familles...). D'autre part, la direction en est confiée à des membres du corps professoral qui ne sont pas toujours formés à la gestion et qui occupent cette fonction dans le cadre de mandats. A la difficulté de formuler une stratégie globale, vient s'ajouter celle d'y faire adhérer les membres de l'institution¹. Ne pouvant imposer ses décisions, le président doit s'appuyer sur le pouvoir que lui confèrent les enseignants-chercheurs et agir avec précaution pour respecter leur autonomie.

En fait, les universités ressemblent à des confédérations qui évoluent en fonction des initiatives prises par les unités les composant. Ces initiatives, qui sont conditionnées par des normes professionnelles externes à l'organisation, ne s'intègrent pas forcément dans la stratégie globale de l'institution.

— Coordination et système hiérarchique

Pour rendre son service, l'Université s'appuie sur les enseignants-chercheurs et ses services logistiques et administratifs. La structure de l'Université est en fait constituée de deux hiérarchies parallèles : l'une, d'essence démocratique, pour les enseignants-chercheurs, l'autre, hiérarchique et descendante, pour les services administratifs et logistiques. Pour résoudre les problèmes de coordination qui surgissent fréquemment entre ces deux hiérarchies, le président joue un rôle essentiel. Il dispose d'un pouvoir hiérarchique formel vis-à-vis du personnel administratif et des services logistiques mais il ne peut exercer son pouvoir vis-à-vis des enseignants-chercheurs que s'il jouit :

- d'une reconnaissance scientifique, indispensable dans un système où le pouvoir de compétence est prédéterminant mais ses responsabilités administratives l'obligent souvent à s'isoler de la communauté scientifique et à perdre une part de sa crédibilité,
- d'une compétence reconnue à servir l'intérêt des enseignants-chercheurs ; pour obtenir cette reconnaissance, il doit se révéler compétent dans des fonctions

¹ Voir le rapport IGAEN, opus cité, p.169 à 177.

consistant à protéger l'autonomie des enseignants-chercheurs, représenter l'université vis-à-vis de ses partenaires externes (gouvernement, association de clients, environnement professionnel...) et en obtenir l'indispensable soutien financier et moral. Si dans ce domaine le président ne peut s'appuyer sur un pouvoir hiérarchique formel, il remplit des fonctions qui lui donnent la possibilité d'obtenir un pouvoir d'influence important¹.

— *Aptitude au changement*

L'Université constitue une structure rigide, bien adaptée à la production standardisée et qui, de ce fait, a tendance à être un organisme conservateur ; ce n'est qu'au travers de processus lents qu'elle va s'adapter aux besoins de ses clients. Sachant que les enseignants-chercheurs se mobilisent en fonction de l'intérêt scientifique, pédagogique ou financier des opportunités qui leur sont offertes, et se focalisent naturellement sur leurs propres compétences professionnelles, l'introduction d'une culture de changement institutionnel repose principalement sur la capacité du président à obtenir leur adhésion.

L'université, en tant que « bureaucratie professionnelle », rencontre donc généralement des difficultés pour formuler une stratégie globale, pour assurer la coordination des activités de ses membres et pour innover. Ces difficultés sont la traduction au niveau organisationnel des contraintes liées au métier d'enseignant-chercheur et aux règles du système.

Le système d'information de l'Université

Un système d'information peut être défini comme un ensemble d'éléments (matériels, logiciels, personnels) permettant d'acquérir, mémoriser et communiquer l'information (Reix, 1992). Ainsi défini, le concept de système d'information révèle son caractère ambivalent ; c'est d'abord un instrument de gestion (système d'information pour gérer ou piloter), mais aussi un ensemble de ressources affectées à des fonctions particulières (système d'information à gérer). Cela est particulièrement vrai au sein de l'Université où l'on doit s'interroger en permanence sur la nature des informations à produire et sur l'importance des moyens à y consacrer (informatique locale éclatée ou applications d'ampleur nationale). Globalement le système est fortement marqué par le poids des contraintes réglementaires, le manque d'homogénéité des documents fournis, et la faible culture de gestion de la plupart de ses membres.

¹ Voir le rapport IGAEN, opus cité, p. 207 à 210.

— *Respect des règles de la comptabilité publique et de l'équilibre financier des budgets*

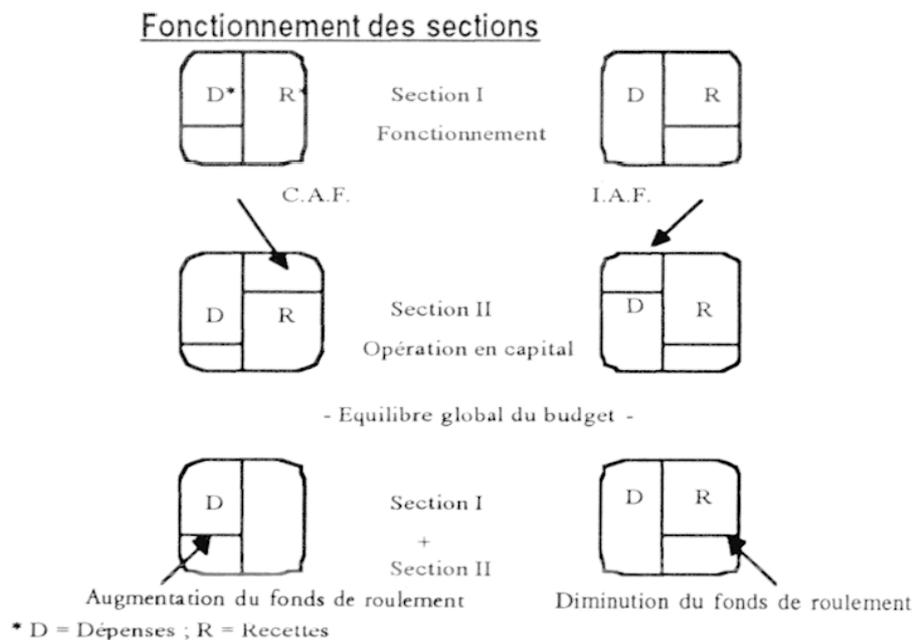
L'Université remplit les missions qui sont celles du service public de l'enseignement supérieur. Elle obéit à ce titre aux règles classiques du droit budgétaire (annualité, unité, universalité, spécialité)¹.

Dans sa présentation traditionnelle², le budget retrace l'ensemble des opérations effectuées selon une présentation issue du plan comptable particulier des EPSCP. Ce document technique est présenté en deux sections ; la première, dite de fonctionnement, décrit les opérations liées au fonctionnement courant (produits et charges en distinguant généralement, parmi les charges, les frais de personnel des autres charges). La seconde, dite, des opérations en capital, récapitule les opérations d'investissement et de financement et renseigne sur l'évolution de la situation patrimoniale.

Figure 4 : Eléments constitutifs et équilibre du budget par nature

1 - En cas d'excédent

2 - En cas de déficit



¹ Le principe de l'annualité budgétaire consiste à rattacher les opérations à l'année civile où naissent les droits, créances ou dettes. Les règles d'unité et d'universalité sont l'expression d'une même idée sous deux aspects différents ; l'autorisation budgétaire porte sur le total des recettes et dépenses sans contraction entre elles, rassemblées dans un document unique. Le principe de spécialité implique que les crédits ouverts par le budget à un chapitre de dépense ne peuvent être affectés à d'autres chapitres.

² Comme on le verra ultérieurement, le décret de janvier 1994 a sensiblement modifié cette présentation.

Schématiquement, le résultat de la section fonctionnement est repris au niveau de la deuxième section en ressources ou emplois selon qu'il s'agit d'une capacité d'autofinancement (CAF), ou insuffisance d'autofinancement (IAF). L'équilibre global du budget est obtenu par le biais d'une augmentation du fonds de roulement (lorsque les dépenses sont inférieures aux recettes) ou d'une diminution du fonds de roulement (lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes). Acte de prévision et d'autorisation, le budget est donc l'élément central de la gestion universitaire. Dans la pratique sa procédure d'élaboration obéit à des règles qui peuvent s'avérer relativement lourdes (étapes, calendrier) comme nous le verrons ultérieurement.

— *Manque d'homogénéité des documents comptables et budgétaires*

Les comptes financiers ne traduisent pas toujours fidèlement la vie des établissements¹ tant pour des raisons techniques qu'à cause de certaines particularités.

Bien que fixées par la comptabilité publique les règles de comptabilisation donnent lieu à des pratiques d'enregistrement hétérogènes². En matière de recettes, les principales disparités tiennent à l'interprétation du principe « des droits constatés³ », à la notion de « ressource affectée⁴ » et au traitement des subventions d'équipement. Quant aux dépenses, leur enregistrement est en général faussé par l'absence de « comptabilité d'engagement » et la pratique non systématique de dotations aux amortissements. En fin d'année, le redressement des comptes auquel il faudrait procéder pour donner une image fidèle de la gestion n'est que rarement effectué.

Cette faible lisibilité est encore accrue par la nécessité de comptabiliser des activités spécifiques. De nombreuses ressources sont affectées à un objet ou à une action clairement identifiés et ouvrent, la plupart du temps, un droit de tirage à une entité donnée, sans que cette affectation puisse être remise en cause. C'est le cas en matière de recherche (subventions et contrats) et de relations internationales (programmes européens). Comme il n'y a aucune raison pour que l'action considérée soit effectuée en totalité sur un seul exercice, ni que l'équilibre entre les recettes et les dépenses soient réalisés sur chaque exercice, le report de crédits est inévitable. Ce

¹ La polémique qui a vu le jour autour de la notion de « réserves » en est la parfaite illustration. Bien que présent dans nombre de conversations entre responsables et par allusion dans quelques notes ou documents non publics, ce sujet n'a jamais été traité à fond.

² Pour une étude détaillée de ce type de problème, voir Guilhot « La gestion financière des universités » in « Politique d'établissement et contraintes budgétaires ». Séminaire organisé en mai 1995 pour la Conférence des Présidents d'Université et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

³ La technique des « droits constatés » consiste à retenir, pour l'exercice de rattachement, la date à laquelle naissent les droits, créances ou dettes et non la date à laquelle s'effectue le paiement ou l'encaissement.

⁴ La technique des « ressources affectées » permet le suivi d'opérations dont l'exécution est susceptible de s'étendre sur plusieurs exercices. En conséquence, le report automatique et immédiat de crédits correspondant aux restes à réaliser sur la convention de ressources affectées est autorisé.

type de report n'est pas aujourd'hui retracé de manière spécifique dans les comptes financiers et constitue une part significative des « réserves »¹.

— *Faible culture budgétaire de l'ensemble de la communauté universitaire :*

Comme nous l'avons vu la communauté universitaire est composée de deux catégories de personnels ; les enseignants-chercheurs qui contribuent directement à la production du service demandé, le personnel administratif et technique qui assure la fonction logistique et de contrôle (y compris l'enregistrement et le traitement comptable des opérations). On peut s'interroger sur la qualité des processus budgétaires dans un milieu aussi fragmenté, longtemps soumis à une logique de « tiers payant ».

Une approche globale de la construction budgétaire, et non la succession de répartitions sectorielles, l'utilisation d'indicateurs d'activité, et non la seule référence à la dotation antérieure, la prise en compte des résultats de l'exercice précédent ne sont pas des pratiques courantes dans tous les établissements ; il en résulte des allocations peu rationnelles, d'autant plus que les faiblesses du suivi et la technique des reports généralisés masquent la réalité du coût des activités.

La disparité de l'organisation universitaire, maintes fois soulignée, accroît encore le phénomène. La légitimité de la direction de l'établissement doit être forte pour contrer le sentiment de propriété des crédits qu'ont les responsables des différentes entités lorsqu'il s'agit de mettre en place une contribution aux coûts communs à partir des ressources propres telles que les recettes de formation continue ou de contrats. Ce mode de fonctionnement budgétaire entraîne souvent une absence de lien entre politique de l'établissement et politique budgétaire ainsi que la juxtaposition de situations de pénurie et d'excédents mal exploités.

Pour conclure sur le schéma initialement proposé (page 103), le système universitaire présente les caractéristiques suivantes :

- le système opérant, producteur de services, est de plus en plus soumis à la pression consumériste des utilisateurs (entreprises, étudiants et leur famille) ce qui n'est pas sans conséquence sur le processus de production (souci d'efficacité et de productivité accru),
- le système de pilotage subit la double contrainte de l'environnement socioculturel et économique (partenaires, collectivités locales, entreprises) et de la hiérarchie (politique de modernisation et de contractualisation) tout en étant à la recherche permanente de sa propre légitimité (coexistence d'une double hiérarchie),
- le système d'information ne remplit que très imparfaitement son rôle : sa fonction de régulation automatique n'est pas exempte de dysfonctionnements (enregistrement

¹ Sur la notion de réserves voir la note rédigée par Ulrich P., Université de Paris Val de Marne, mai 1995.

comptable des opérations), sa fonction de pilotage est quasiment inexistante (insuffisance de culture budgétaire, absence de tableaux de bord et d'indicateurs de mesure de la performance), sa fonction d'anticipation et d'évaluation stratégique demeure embryonnaire.

Management et contrôle de gestion dans l'université

Depuis un certain nombre d'années, l'Université s'est engagée dans un vaste mouvement de remise en cause et de modernisation. Avant d'en examiner l'impact il a paru indispensable de clarifier certains concepts ayant trait à la problématique du contrôle en général, ne serait-ce que pour en apprécier le degré d'adaptation aux réalités universitaires.

Définition et fondements théoriques d'un système de contrôle de gestion

Dans son acception la plus large, le contrôle de gestion peut être défini (Gervais, 1997) comme « le processus par lequel des dirigeants s'assurent que des ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité, efficience et pertinence conformément aux objectifs de l'organisation et que des actions en cours vont bien dans le sens de la stratégie¹ ».

— La problématique du contrôle de gestion en milieu universitaire

Cette définition appelle plusieurs commentaires et une première remarque : un système de contrôle de gestion englobant processus et structure, peut-on dire de l'Université qu'elle a mis en place, à l'heure actuelle, l'ensemble des actions et changements organisationnels nécessaires ?

- une procédure de contrôle de gestion demande par ailleurs la participation active des différents niveaux du management : le processus s'ordonnant autour des individus, les considérations d'ordre psychologique sont fondamentales (activité de communication et d'animation). Au sein de l'Université, les différents niveaux ont-ils été correctement identifiés et suffisamment mobilisés ?
- les objectifs doivent être précisés à l'occasion de la formulation de la stratégie. Pour la communauté universitaire, la politique contractuelle est-elle l'occasion d'affirmer des objectifs stratégiques et de s'y tenir, ou l'élaboration d'un simple catalogue sans priorité, ni arbitrage ?

¹ La stratégie peut s'entendre comme la capacité d'engager durablement l'organisation dans une voie lui permettant de tirer avantage des règles du jeu de l'environnement.

-
- par ressources, il faut entendre les équipements, les matières premières consommables, les ressources financières, l'information mais également les ressources humaines. Si l'on relie objectifs et moyens, trois types d'action doivent être mis en œuvre : des actions stratégiques décidées au sommet consistant à définir objectifs et moyens ; des actions de gestion pour lesquelles l'objectif est donné mais où le responsable dispose d'une certaine latitude dans l'allocation des moyens ; actions d'exécution enfin, réalisées par la base sans réelles marges de manœuvre. Enfin l'articulation entre objectifs et moyens pose le problème de la pertinence des choix (objectifs en rapport avec les moyens) de l'efficacité de l'organisation (niveau d'atteinte des objectifs) et de l'efficience (appréciation des résultats par rapport aux moyens engagés). Le décret de 1994 qui impose désormais l'établissement d'un budget par "destinations" a-t-il été l'occasion d'une réflexion sur la nature et coût des activités ? Dans le même ordre d'idée, les équipes de direction ont-elles pris conscience de la nécessité de disposer d'indicateurs de mesure de la performance tels que tableaux de bord et ratios ?

— *Les éléments de mise en œuvre d'un système de contrôle de gestion*

Lorsque l'environnement est suffisamment stable, ce que l'on peut supposer être le cas pour l'institution universitaire, un système de contrôle comprend, dans sa forme aboutie (Gervais, 1997) :

- un plan stratégique à l'intérieur duquel sont examinées les grandes options de l'institution,
- un plan opérationnel qui définit la programmation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques,
- des budgets correspondants à la mise au point détaillée du plan opérationnel et un processus de contrôle budgétaire permettant de rapprocher réalisations et prévisions,
- des tableaux de bords et des analyses de coûts qui visent à s'assurer que les points clés de l'activité sont bien maîtrisés.

En pratique l'élaboration d'un système de contrôle de gestion passe donc par trois étapes. La phase de finalisation consiste à définir des plans d'actions et les budgets permettant d'atteindre les objectifs et de mesurer la performance. La phase de pilotage a pour but d'organiser le suivi des actions (anticipation des évolutions, identification des écarts et mise en œuvre des actions correctrices). La phase de mesure de la performance permet d'apprécier les résultats obtenus, d'en tirer les conséquences tant pour l'institution que pour les différents responsables.

Bien que ce schéma soit un schéma idéal que peu d'organisations mettent en œuvre en totalité, il convient de s'interroger sur son degré d'adaptation à l'institution universitaire.

Pilotage et politique de modernisation dans l'Université

Engagée au début des années 90, la politique de modernisation a été initiée par le ministère et une minorité agissante de présidents d'université. Cette approche « par le haut » s'est traduite par une double démarche :

- définition de quelques grands principes fondateurs devant présider à la conduite du changement ; globalisation des moyens¹, déconcentration² mais surtout politique de contractualisation,
- mise en place de grandes applications informatiques à caractère national destinées à améliorer la gestion au quotidien : gestion du personnel (Harpège), scolarité (Apogée), gestion comptable et budgétaire (Nabuco).

— Politique contractuelle et management des établissements

Dans l'esprit de ses concepteurs, la politique contractuelle s'inscrit au cœur du dialogue entre l'Etat et les établissements en permettant à ceux-ci d'affirmer leur identité dans le respect d'une politique d'ensemble. A ce jour, 130 universités, écoles d'ingénieurs et grands organismes ont signé un contrat avec l'Etat, ce qui permet de dresser un premier bilan du dispositif :

- le contrat constitue un élément fédérateur autour d'un projet global de développement commun à tous les membres de l'établissement et pour l'ensemble des activités universitaires. Les politiques de formation et de recherche qui sont au cœur du projet d'établissement trouvent désormais leur traduction au sein d'un contrat.
- grâce au contrat, des relations nouvelles peuvent être instaurées (vision d'ensemble de l'établissement et dialogue entre l'administration centrale et l'université).

¹ Une partie des moyens est répartie sur la base de critères du type « effectifs par famille de formation ayant un coût homogène (SAN REMO) ».

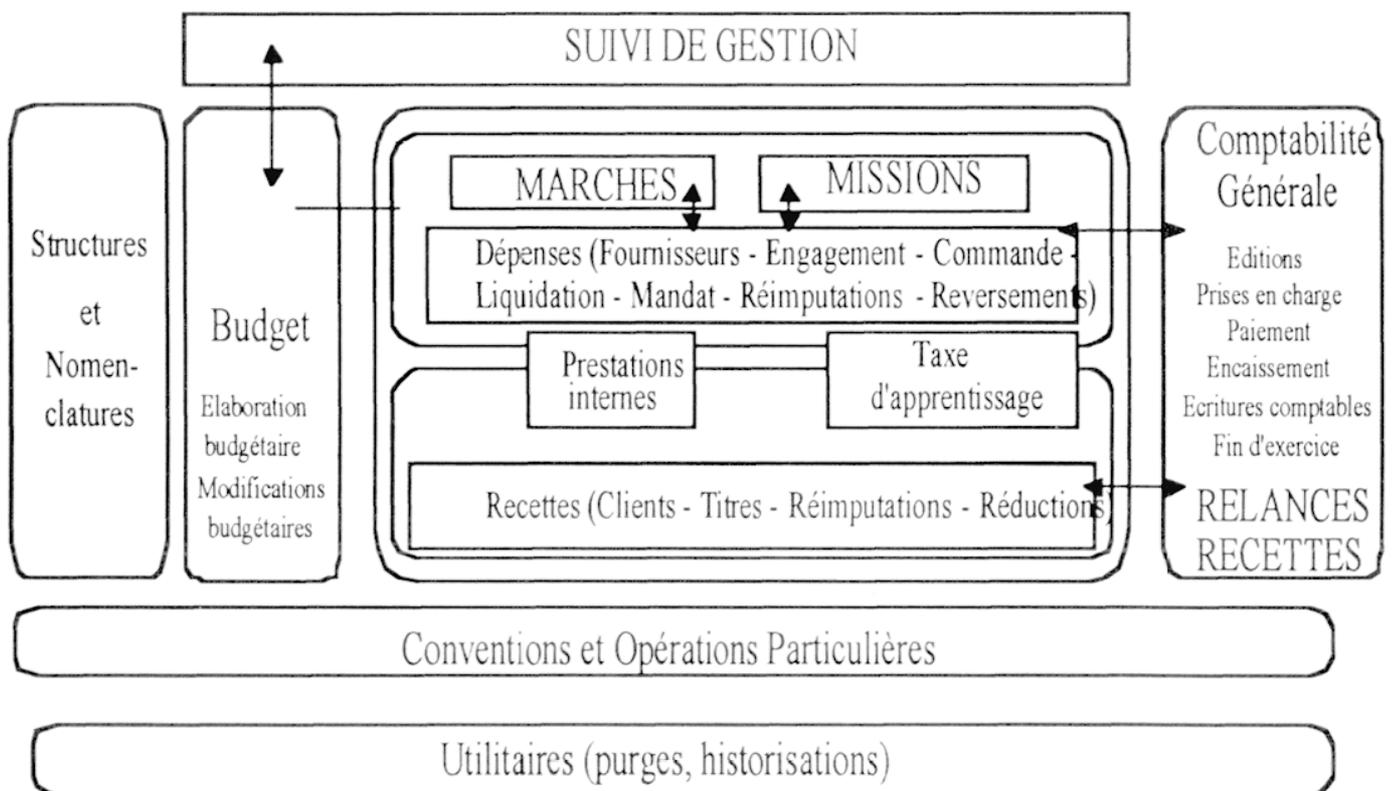
² Synonyme en droit public de délégation à un échelon local de l'Etat d'une capacité supplémentaire de décision, elle est présentée par ses promoteurs comme un élément fondamental de la modernisation. Comme le note Dizambourg (1997) « Recouvrir un terme technique et aussi juridique que celui de déconcentration par un terme aussi vague et aussi marqué que celui de modernisation permet toutes les ambiguïtés. La modernisation est alors celle de l'Etat dans la mesure où la concentration est posée comme équivalent d'archaïsme, lenteur, aveuglement et la déconcentration assimilée à efficacité, rapidité et qualité du service à l'utilisateur ».

- de par son caractère pluriannuel, la procédure contractuelle peut contribuer à la mise en œuvre de projets à moyen terme, prémisses d'une véritable politique de gestion prévisionnelle des personnels et des moyens. C'est dans ce cadre qu'ont été inscrits, d'une part, « le plan de rattrapage » quadriennal concernant les moyens financiers et en personnels, d'autre part, le « plan d'urgence » relatif au patrimoine immobilier, visant à conforter les actions de mise en sécurité et d'aménagement des locaux. De nouvelles orientations peuvent être définies et certains principes réaffirmés (contrat unique, recherche d'une démarche cohérente avec l'ensemble des acteurs régionaux, développement de la gestion prévisionnelle des politiques et moyens, renforcement des dispositifs d'évaluation).

— *Le système de suivi et contrôle budgétaire NABUCO*

Développé par l'Agence de Modernisation¹, NABUCO n'a pas vocation à n'être qu'un logiciel informatique. Au-delà d'un certain nombre de fonctionnalités qui sont reprises à la figure 6, il se situe, en théorie, au cœur d'un dispositif visant à modifier en profondeur les pratiques budgétaires des établissements.

Figure 6 : L'architecture fonctionnelle de NABUCO

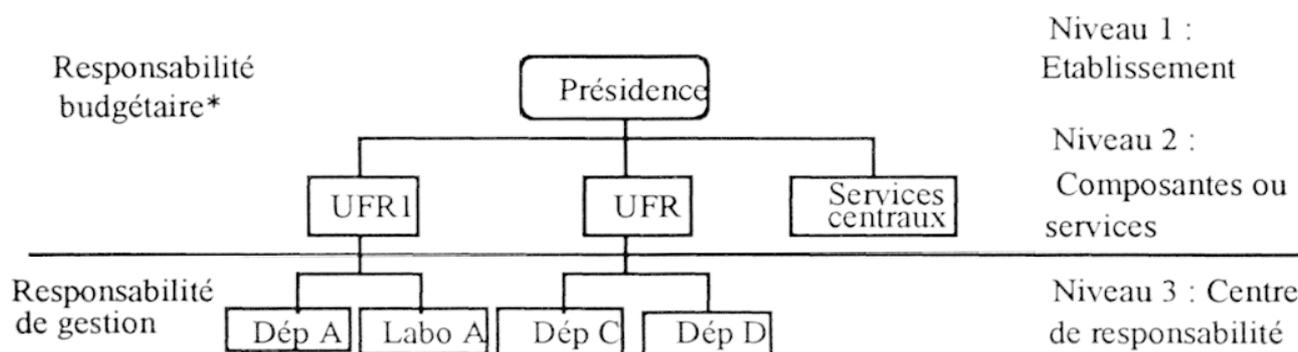


¹ Introduit à titre expérimental sur 5 sites pilotes en 1994 le logiciel NABUCO est actuellement installé dans tous les établissements.

Dans son principe, le système est construit sur un double mode, hiérarchique et fonctionnel :

- la vision hiérarchique qui repose sur les notions d'arborescence et de "centre de responsabilité" consiste à affirmer le rôle de l'établissement par rapport à ses composantes, ce que poussait à faire la modification du contexte réglementaire. Dans son acception la plus large, un "centre de responsabilité" se caractérise par quatre éléments : un responsable, des objectifs opérationnels compatibles avec les objectifs de l'établissement, des moyens propres lui permettant d'atteindre ces objectifs et un périmètre d'activité permanent. En théorie, un "centre de responsabilité" se voit allouer, sur objectifs, certains moyens après arbitrage des instances de l'université. La réforme de 1994 explicite la notion « d'arborescence » en distinguant trois niveaux hiérarchiques ; il appartient à chaque établissement de définir sa propre arborescence de centres de responsabilité en fonction de son histoire, de ses structures, et des rapports de force entre composantes de l'Université.

Figure 7 : Exemple d'arborescence structurelle



* au sens de la réglementation publique (comptabilité ordonnateur).

Source : l'auteur d'après le décret de Janvier 1994.

- la vision fonctionnelle résulte de la création d'un "budget de gestion". Dans l'esprit du ministère, alors que le budget par nature permet de situer l'activité de l'établissement en termes de prévision et de réalisation des recettes et de dépenses, le budget de gestion permet d'apprécier des objectifs politiques qui ont donné lieu à contractualisation. En théorie le budget de gestion doit constituer pour l'établissement un outil de pilotage interne et de dialogue avec ses partenaires : dans le cadre du budget de gestion, les prévisions des recettes et dépenses sont élaborées pour chacun des objectifs politiques. Ces objectifs, appelés « destinations », font l'objet

d'une nomenclature particulière¹. Concrètement la mise en place du budget s'effectue de façon itérative par aller-retours successifs entre les différents niveaux hiérarchiques selon un calendrier prédéterminé².

Dans les faits, pour que le système fonctionne correctement, il faut que la prévision soit bâtie sur des objectifs clairement affirmés et négociés entre les différents niveaux de l'établissement mais il est indispensable qu'il intègre l'ensemble des prévisions en recettes et dépenses de toutes les composantes ou services de l'établissement afin de réduire le recours aux réajustements ultérieurs (décisions budgétaires modificatives).

Conditions de mise en place d'un système de contrôle de gestion

Avant d'analyser les premiers effets de l'application NABUCO on s'interrogera sur la validité de la méthode qui a présidé à sa mise en œuvre. Cette méthode, qui n'est pas fondamentalement différente des méthodes employées pour la modernisation du secteur public en général, repose sur une vision traditionnelle du changement imposée par le haut, focalisée sur les outils et dont les objectifs ont été fixés a priori.

— Caractéristiques générales de la démarche de modernisation

Dans l'analyse qu'il fait des systèmes de réforme de l'action publique en France, Guyon (1997) attribue la modestie des résultats obtenus à la logique qui sous-tend le processus de modernisation. Selon l'auteur, les représentations que se font les décideurs politiques du management et de la gestion sont à la fois floues (management) et péjoratives (gestion). Les concepts étant méconnus et les difficultés des changements organisationnels sous-estimées, l'accent est mis sur les instruments (comment ?) au détriment de la réflexion de fond (pourquoi ?). Cela se traduit bien souvent par une succession de modes managériaux imposées d'en haut alors que la démarche se veut fondamentalement participative. Ce type de vision ne peut qu'entraîner des dysfonctionnements : commencée avec des finalités floues³ l'action de changement se poursuit avec une organisation et une gestion des ressources humaines déficientes. Le temps nécessaire à l'implantation du projet est sous-estimé et l'action manque de continuité. Qui plus est, la gestion des ressources humaines est souvent absente. Ainsi conduit, le changement apparaît privé d'enjeux et de perspectives, en particulier pour les personnels les plus concernés dans leur travail

¹ La nomenclature des destinations recouvre l'ensemble des activités de l'établissement (formation initiale, continue, recherche, relations internationales, politique documentaire, patrimoine est propre à chaque établissement : elle est arrêtée par le conseil d'administration et peut être divisée et subdivisée (arborescence).

² Le budget de l'année universitaire doit être voté avant le 31 décembre de l'année civile.

³ « En l'absence d'objectifs et de concepts précis, c'est la mise en place des outils qui tient lieu de finalité par un phénomène bien connu de substitution », Barouch (1994).

quotidien. Malgré son caractère général et donc nécessairement réducteur, ce type d'analyse traduit assez bien les difficultés rencontrées au sein de l'Université.

— *Bilan provisoire de NABUCO*

En 1997, l'Agence de Modernisation a souhaité procéder à une évaluation de la démarche NABUCO. Indépendamment des problèmes méthodologiques classiques (taille de l'échantillon, représentativité des établissements enquêtés), l'étude traduit une perception contrastée. En général, les attentes des établissements sont importantes mais les résultats inégaux ; ceux qui ont su profiter le plus rapidement de l'instrument sont ceux, fortement minoritaires, où la culture budgétaire était préexistante. A l'inverse, les établissements peu familiarisés avec la « mécanique budgétaire » ont concentré leur effort sur les modules les plus utilitaires (comptabilité, suivi de la recette...). Techniquement les pratiques comptables se sont améliorées (gestion des engagements et des recettes), les modalités de préparation du budget se sont affinées (meilleur respect du calendrier budgétaire) mais, dans bien des cas, l'introduction de NABUCO n'a pas donné lieu à la mise en place d'un véritable pilotage budgétaire et a fortiori, contrôle de gestion, car la dimension humaine du changement n'a pas été vraiment intégrée. Dans sa phase d'implantation, NABUCO a été perçu comme un projet technique, légitimé par un choix national sanctionnant l'obsolescence d'un logiciel ancien plus que celle d'un mode de travail collectif. Il reproduisait « le schéma habituel d'évolution de l'Education nationale : une modification imposée par l'échelon national aux entités de base » (Dizambourg, 1997).

Conclusion

L'instauration dans l'Université d'une vraie démarche contrôle de gestion est tributaire d'une triple contrainte. D'abord, les objectifs et finalités du système doivent être clairement définis et perçus par les membres de la communauté universitaire qui demeure extrêmement complexe et fragmentée (taille des établissements, caractère mono ou pluri disciplinaire, organisation interne). De son côté, le renforcement de la notion d'établissement, qui implique la globalisation des moyens et la contractualisation, peut conduire à une centralisation accrue alors que la démarche contrôle de gestion suppose une plus grande participation des différents niveaux du management, donc plus d'attention accordée à la diversité et spécificité de chaque structure. Enfin, en raison de l'évolution de son environnement, l'Université doit s'adapter plus rapidement mais la modification des comportements individuels ne peut être obtenue que par le biais d'actions réclamant du temps.

Techniquement, le succès de la démarche passe sans doute par une certaine stabilisation et amélioration des instruments existants (meilleure connaissance des flux financiers et maîtrise accrue du processus budgétaire dans son sens le plus réglementaire) et une réflexion en profondeur du rôle de l'Université : les missions traditionnelles de production de service ou d'accompagnement sont en complète transformation (amélioration de la productivité et de la qualité du service rendu) sous

l'influence grandissante du consommateur final. De nouvelles fonctions sont en train d'apparaître (relation, ingénierie, et interface avec l'extérieur) qui se traduiront à terme par une évolution des structures.

Sur un plan organisationnel et humain, il est indispensable de mieux prendre en compte les besoins des différents utilisateurs (équipe dirigeante, composantes et différents "centres de responsabilité"). Plus qu'une approche par niveau hiérarchique (au sens de l'arborescence du décret de 1994), forcément descendante, la démarche doit accorder une plus grande part à l'expérimentation et favoriser des processus émergents (logique itérative, acceptation d'objectifs flous et horizon limité). Cela n'enlève pas à l'autorité centrale son rôle fondamental qui est de donner l'impulsion, d'animer le processus et d'en stabiliser le cours en définissant des principes unificateurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Agence de Modernisation des Universités (1997), «Evaluation de la Démarche NABUCO», Septembre.
- BAROUCH G. (1994), «Le deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'Etat : analyses et propositions», *Politiques et management public*, vol. 12, n°4, décembre.
- BONNAFOUS S., DIZAMBOURG B., MENDEL G., MOREAU J.F. (1997), «Changement et participation à l'Université ; modernisation administrative : exemple de Paris XII», *Presses Universitaires de Grenoble*.
- BOUQUIN H. (1997), «Le contrôle de gestion», Collection Gestion, *Presses Universitaires de France*.
- DESREUMEAUX A. (1994), «Théories de l'évolution des entreprises : bilan et perspectives», *Cahier de recherche de l'IAE de Lille*, n°4.
- GERVAIS M. (1997), «Contrôle de gestion», *Editions Economica*.
- GIBERT P., THÉNIG J.C. (1993), «La gestion publique : entre l'amnésie et l'apprentissage», *Politiques et management public*, vol. 11, n°1, mars.
- GUILHOT B. (1995), «La gestion financière des universités» in *Politique d'Etablissement et contraintes budgétaires*, Séminaire organisé par la Conférence des Présidents d'Université et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, mai.
- GUYON C. (1997), «De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé ?» in *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre. M.E.N., Ministère de l'Education Nationale de la Recherche et de la Technologie, (1997), «Informations sur le financement et les effectifs de l'Enseignement Supérieur», Bureau du Budget.
- GUYON C. (1997), «La conduite du changement dans des services publics», *Editions d'Organisation*, Collection «Services Publics».
- Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (1997), «*Rapport général*», IGAEN, Ministère de l'Education Nationale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.
- LANGÉARD E., EGLIER P. (1987), «Servuction, le marketing des services», Paris : *Mac Graw Hill*, Collection Stratégie et Management.
- MELESE J. (1972), «L'analyse modulaire des systèmes de gestion, une méthode efficace pour appliquer la théorie des systèmes au management», Paris, Ed. *Hommes et Techniques*.
- M.E.N., Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (1996), «Les Etats Généraux de l'Université», *Office National d'Information sur les Enseignements et les Professions*.
- MINTZBERG H. (1982), «Structure et dynamique des organisations», Paris, *Les Editions d'Organisation*.
- REIX R. (1992), «Systèmes d'information» in *Encyclopédie du Management*, Tome 1, Paris, Vuibert.

SIMON PLAZA M. et alii. (1996), «Apports et limites spécifiques d'un management par la qualité totale dans l'Université» in *Annales des XII^e Journées nationales des IAE*, ESUG de Toulouse.

SIMON PLAZA M. et alii. (1996), «Le service rendu par l'Université et le management par la qualité totale» in *Annales des XIII^e Journées nationales des IAE*, ESUG de Toulouse.

ULRICH P. (1995), *La notion de réserves des universités*, note interne non publiée, Présidence Université de Paris Val de Mame, mai.