

Etude de cas

LOLF et réforme du secteur public : Retour d'expérience d'un établissement universitaire

Robert Fouchet, Pr.
Emil Turc, MCF

Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale
Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

21, Rue Gaston de Saporta
13100 Aix-en-Provence
Tel. + 33 (0) 4 42 17 05 46
Fax. + 33 (0) 4 42 17 05 56
Email: emil.turc@univ.u-3mrs.fr

Résumé : La nouvelle Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF) est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2006 pour réformer en profondeur la gestion budgétaire à tous les niveaux du secteur public. Sa mise en œuvre a fait l'objet en amont d'expérimentations dans plus de 150 services, dont 4 établissements publics d'enseignement supérieur. Ce cas évoque l'expérience de l'un de ces établissements, l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III (UPCAM), et montre comment une réforme de nature financière-comptable peut produire des bouleversements profonds des pratiques managériales.

Mots-clés : Gestion du changement, pilotage stratégique, communication, organisation, politiques publiques.

Etude de cas

LOLF et réforme du secteur public : Retour d'expérience d'un établissement universitaire

Résumé : La nouvelle Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF) est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2006 pour réformer en profondeur la gestion budgétaire à tous les niveaux du secteur public. Sa mise en œuvre a fait l'objet en amont d'expérimentations dans plus de 150 services, dont 4 établissements publics d'enseignement supérieur. Ce cas évoque l'expérience de l'un de ces établissements, l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III (UPCAM), et montre comment une réforme de nature financière-comptable peut produire des bouleversements profonds des pratiques managériales.

Mots-clés : Gestion du changement, pilotage stratégique, communication, organisation, politiques publiques.

Résumé :

La nouvelle Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF) est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2006 pour réformer en profondeur la gestion budgétaire à tous les niveaux du secteur public. Sa mise en œuvre a fait l'objet en amont d'expérimentations dans plus de 150 services, dont 4 établissements publics d'enseignement supérieur. Ce cas évoque l'expérience de l'un de ces établissements, l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III (UPCAM), et montre comment une réforme de nature financière-comptable peut produire des bouleversements profonds des pratiques managériales.

Objectifs pédagogiques :

Le cas appelle des notions en Théorie des Organisations et Management du Changement.

Le cas reflète le changement stratégique d'une université française, sous l'impulsion d'acteurs extérieurs et de réformes sectorielles. Certes, même si plusieurs problématiques peuvent être envisagées, quatre questions restent essentielles : (1) qu'est-ce que l'on doit changer, (2) comment faut-il s'y prendre, (3) qui en est affecté, (4) quelles en sont les conséquences. Ceux qui gèrent le changement au quotidien savent qu'ils doivent continuellement se poser ces questions et chercher à y répondre.

Cependant, le cas permet d'encadrer les problématiques du management du changement en intégrant un certain nombre de positionnements spécifiques :

- Un point de vue disciplinaire : les lecteurs sont invités à explorer les pratiques managériales des universités françaises en période de stabilité, mais aussi de réforme. Le management public ne sera pas présent uniquement par la nature des établissements d'enseignement supérieur, mais également par l'articulation de leurs activités avec les politiques nationales et administratives ;
- Une approche contextuelle : en conformité avec les recommandations de Pettigrew (1990)¹, le changement se présentera comme une évolution intégrée des différentes strates verticales du système social et de leurs interconnexions. Pour éviter une compréhension tronquée des dynamiques du changement chez UPCAM, le cas intègre des informations aussi bien sur les acteurs individuels, que sur l'organisation et son contexte sectoriel ;
- Un point de vue méthodologique : le changement est abordé sous l'angle de la complexité des systèmes sociaux. Les lecteurs doivent exploiter et reconstituer les données

¹ Pettigrew, Andrew M. (1990), « Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice », *Organization Science*, 1/3, pp. 267-292.

concernant l'architecture du processus de changement et les réactions des acteurs vis-à-vis des événements, des structures ou des pratiques. Ils doivent aussi appréhender et analyser la structure, la culture, la distribution du pouvoir, les systèmes de contrôle, et les pratiques existantes, leurs évolutions et leurs interconnexions.

Composition du cas :

Le cas est composé de sources de données multiples, dont l'observation participante, plusieurs entretiens avec des acteurs clé et des archives. Il introduit le changement comme un processus intégré.

Il débute par une description synthétique des systèmes de gouvernance et de fonctionnement de UPCAM, et les relations entretenues au sens large par l'université et l'Etat en France. A cet égard, le cas reprend l'historique des actes normatifs majeurs ayant structuré l'enseignement supérieur ainsi que les projets successifs de réforme lancés par l'administration centrale et leurs résultats à ce jour.

Est abordé par la suite l'objet central de ce travail, c'est-à-dire l'évolution récente de l'UPCAM en prévision d'une réforme législative d'ampleur. L'UPCAM doit revoir ses pratiques comptables (certification des comptes, mouvements internes, amortissements, comptabilité analytique...) et budgétaires (autonomie budgétaire, immobilier, ressources humaines). Elle doit réformer ses systèmes d'informations et faire évoluer ses relations avec le ministère (objectifs stratégiques, responsabilisation, dialogue). Les systèmes de pilotage universitaire en sont fortement affectés.

Enfin, le cas propose une information riche portant sur le déroulement du processus de changement même. Il fournit au lecteur une description du déploiement des événements (personnes impliquées, chronologie, contenu des actions), des étapes, des réactions du personnel, des outils managériaux mis en place et des premiers bilans enregistrés.

Type de rendu attendu :

Le travail demandé s'effectue par groupes de 4 ou 5 élèves.

Il doit comporter au final :

- un rapport complet des réponses apportées (entre 10 et quinze pages) ;
- un résumé synthétique de ce rapport (2 pages maximum) ;
- un document Powerpoint support de la présentation orale.

Questions à traiter :

Pour traiter ce cas, les participants devront tout d'abord dégager **les enjeux** organisationnels (structure, distribution du pouvoir), stratégiques (pilotage), de contrôle, culturels (valeurs et croyances) et opérationnels (processus) visés ou touchés indirectement par le changement. **Ils doivent mettre en place des scénarii sur les types d'interventions** les plus à même de faire évoluer ces composantes organisationnelles.

Il conviendra également de **faire un diagnostic** des flux de communication dédiés au changement. Ceux-ci peuvent représenter un vecteur primordial d'évolution selon les modes utilisés et les enjeux poursuivis².

Un point d'intérêt concerne l'agencement des processus de changement. On note en effet que beaucoup de changements ont été « impulsés » par les responsables au travers des procédures et opérations existantes, voire en parallèle de celles-ci. Il serait instructif de développer une argumentation « pour / contre », permettant aussi bien d'en dégager les aspects positifs que d'apprécier des voies d'action alternatives.

Enfin, **vous devez réaliser une synthèse générale des facteurs externes** exerçant une influence sur les dynamiques de changement (changement de l'environnement législatif, tutelle, contraintes temporelles, accidents, etc.). Les praticiens de ce secteur doivent situer judicieusement le contexte dans lequel s'inscrivent leurs organisations et comprendre que l'environnement peut apporter des appuis inattendus pour déclencher, soutenir, ou accélérer les réformes.

Mots-clés :

Gestion du changement, organisation, communication, stratégie, performance, jeux d'acteurs, politiques publiques.

² Quirke, Bill (1997), *Communicating Corporate Change: A Practical Guide to Communication and Corporate Strategy*, McGraw-Hill, London (reprint).

LOLF et réforme du secteur public :

Retour d'expérience d'un établissement universitaire

La nouvelle Loi Organique sur les Lois de Finance (LOLF)³, future constitution financière de la France, entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2006. Votée en 2001 à la quasi-unanimité par l'Assemblée Nationale et le Sénat, cette loi vise à réformer en profondeur la gestion publique. Elle remplace l'Edit de 1959 en remettant durablement au centre des préoccupations l'évaluation, la performance des actions publiques, la responsabilisation.

Afin d'augmenter les chances de réussite de cette réforme, le premier ministre a décidé de mettre en place dès 2004 une série d'expérimentations dans tous les secteurs publics, dont celui de l'Education Nationale. Au travers de l'évolution de l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III (UPCAM), établissement pilote du dispositif, nous analyserons un cas surprenant de réforme administrative. Un cas dans lequel des changements opérationnels progressifs peuvent produire un vrai bouleversement des pratiques managériales, des cultures, et des rapports des institutions à leur environnement.

L'organisation de UPCAM au début des réformes LOLF

Les réalités organisationnelles de UPCAM au printemps 2004 renseignent non seulement sur les objets potentiels du changement, mais aussi sur les contraintes qui pèsent sur son évolution.

Etablissement majeur du sud de la France, l'Université Paul Cézanne est principalement implantée dans les villes d'Aix-en-Provence et Marseille. Son poids est considérable dans le paysage universitaire français. Elle regroupe 23000 étudiants, dont plus de 3000 étrangers, 850 enseignants et chercheurs et 980 membres du personnel administratif. Accueillant en son sein des disciplines très variés, sociales comme naturelles, elle est composée aujourd'hui de 8 facultés et instituts. On compte également 42 laboratoires accrédités et 10 écoles doctorales.

La complexité de UPCAM transparaît dans sa nature et ses finalités. Grand établissement public d'enseignement supérieur, l'université est à la fois une organisation, une institution, et une administration. En tant qu'organisation, elle possède des frontières relativement bien définies et des objectifs clairement fixés : la production et la transmission des connaissances et la diffusion de la culture scientifique. En tant qu'institution, UPCAM hérite d'une histoire multi-séculaire. Son développement institutionnel et culturel épouse l'évolution administrative de l'Etat. Enfin, en tant qu'administration, elle gouverne une part des ressources publiques destinées à soutenir les politiques éducatives nationales. Elle doit assurer notamment l'accès de tous les citoyens à l'enseignement supérieur et à l'égalité des chances.

Le système de gouvernance de l'Université avait été restructuré récemment (2003-2004) afin de répondre aux exigences de la loi d'autonomie. Le président est désormais élu par trois conseils : Conseil d'Administration (CA), Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire (CEVU) et le Conseil Scientifique (CS). Chacun de ces conseils doit entériner les décisions portant sur son domaine de compétence. Par exemple, le CA doit valider annuellement le budget de l'université. Le président est entouré aussi d'un cabinet composé de vice-présidents, de chargés de mission et de projets. Quant au secrétaire général, il a la charge

³ Un site dédié a été proposé par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : <http://www.finances.gouv.fr/lolf/>

complète de l'organisation administrative de l'université (finances, ressources humaines, scolarité, etc.).

Le président demeure, par ailleurs, la principale figure d'autorité – il endosse la responsabilité entière concernant le fonctionnement de l'établissement. A ce titre lui seul peut engager les dépenses de l'université. Toutefois, son rôle d'« ordonnateur principal » est contrebalancé, selon les prescriptions de l'ordonnance de 1959, par la présence au sein de l'université de l'agent comptable qui dépend du Ministère des Finances et qui exerce un contrôle a posteriori sur la possibilité ou la légitimité de toute dépense.

La restructuration juridique 2003-2004 a aligné davantage l'université avec les lois de l'enseignement supérieur et les réglementations du ministère. Pourtant, malgré cette organisation procédurière et codifiée, le management des universités publiques françaises comporte de tradition une forte dimension informelle. L'université Paul Cézanne n'y fait pas exception, principalement pour deux raisons.

La première est le poids de l'histoire. Rappelons pour mémoire qu'avant 1968 le système était gouverné par des doyens à la tête de puissantes facultés. L'université était alors réduite à un niveau administratif formel chapeautant les facultés et placé sous le contrôle d'un recteur. Elle ne disposait d'aucun pouvoir réel dans un système de décision contrôlé par trois acteurs centraux : le ministère, les facultés et la profession académique. UPCAM garde des traces de cet agencement. Créée sous sa forme actuelle en 1973, l'université regroupe deux entités à identité forte : la Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Aix-en-Provence et la Faculté de Sciences de Marseille. La Faculté de Droit, établie en 1409 par Louis II d'Aragon, connaît une longue tradition d'autogérance, avec des pratiques et une culture fortement institutionnalisées, ancrées dans les réalités sociales et économiques de la région. La plus récente Faculté de Sciences connaît des pratiques de gestion spécifiques justifiées par une recherche budgétivore. Le pouvoir des deux composantes, bien que remis en cause par la restructuration juridique, a encore en 2004 un poids important dans la vie de l'université. Celle-ci est dénommée, de ce fait, une université « facultaire ».

La dimension informelle du système de gouvernance est renforcée par l'existence dans l'Université d'une double couche de légitimité. Elus au sein de leurs composantes, les doyens et les directeurs d'instituts réclament légitimement un droit d'influence sur les décisions concernant leurs établissements, au même titre que le président, élu lui aussi. Conscient de l'existence de ces couches de légitimité et du potentiel conflictuel afférent, le président en exercice de l'université (J.B.) a donc décidé de formaliser une arborescence de délégation de signature. Son but était de mettre en cohérence l'architecture des unités budgétaires et les compétences légales des uns et des autres avec le dispositif d'exécution budgétaire. Par sa décision, le président a créé des ordonnateurs de dépenses secondaires et, surtout, cherché à promouvoir la collaboration comme valeur centrale de la prise de décision dans l'université.

La configuration spécifique du système de gouvernance initial a influencé significativement les systèmes et processus opérationnels de l'université.

Un premier impact se situe au niveau des systèmes d'information. Traditionnellement conçue comme une organisation adjacente aux composantes, l'université dispose en 2004 de peu de dispositifs capables de collecter, de traiter et de communiquer l'information de manière transversale et exhaustive. Les données concernant les comptes globalisés de l'université sont souvent partielles, voire indisponibles.

Quant à l'impact sur la décision, celui-ci est accentué par l'opacité informationnelle. L'université étant dans une certaine mesure décentralisée, ses services (GRH, Finance, Services des étudiants, etc.) existent aussi bien au niveau central qu'au niveau des facultés. Leurs compétences se superposent, et les communications sont surtout dirigées vers les détenteurs locaux du pouvoir. Par exemple, l'absence de relations hiérarchiques entre la DRH

de l'université et celle des facultés a entraîné des syncope dans la consolidation des informations et la coordination des opérations. A terme, les services centraux de l'université se sont placés dans une position technocratique de conseil des services facultaires.

Ces réalités ont façonné le fonctionnement et la structure matricielle de UPCAM. En effet, l'université peut être appréhendée fondamentalement comme une structure matricielle, au sein de laquelle on retrouve en colonne les huit composantes de l'université (unités de formation et de recherche – UFR), tandis qu'en ligne se positionnent les fonctions support de l'université : scolarité, moyens paramédicaux, documentation, relations internationales, mobilité étudiante, vie étudiante, moyens informatiques, services financiers-comptables, direction des ressources humaines, patrimoine-logistique et secrétariat général. Or il faut noter que *le fonctionnement de cette matrice est fortement structuré par l'un des deux axes de gestion : la hiérarchie formelle inscrite dans les colonnes*. Ainsi, les divers interlocuteurs facultaires des services sont, selon les dires du responsable de ressources humaines, avant tout « le personnel des doyens-directeurs » qui constituent également leurs instances hiérarchiques immédiates. Dès lors, les systèmes d'information transversaux sont insuffisants ou absents, et la coordination des projets à travers l'université repose principalement sur la création et l'entretien de réseaux informels. Seuls les services de la scolarité et financiers bénéficient de logiciels structurants (APOGEE et respectivement JEFYCO). La dimension informelle du système de gouvernance tient ainsi une place importante dans le fonctionnement et le management quotidien de l'université.

Historique de l'évolution du secteur universitaire français

L'évolution générale du système universitaire français et de son administration peut être comprise comme le résultat de trois actes principaux.

L'impact du premier d'entre eux n'était pas restreint à la sphère universitaire. Il s'agit de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui posait les normes gestionnaires et comptables de l'Etat, ainsi que les mécanismes suivant lesquels le budget de l'Etat était établi et arrêté. Ainsi, le système était basé sur la notion de « crédits ». Les dépenses de l'Etat étaient ventilées par chapitre et, au niveau des ministères, par paragraphes et sous-paragraphes. Suite aux répartitions ministérielles chaque institution est dotée d'un « budget par nature de dépenses » dans le prolongement direct des lignes de crédit ouvertes par l'Etat. Il s'agit d'un « budget de moyens » ; son vote signifie une *autorisation à consommer des crédits*. Selon cette logique, chaque institution (universités comprises) remplit sa mission -et l'action publique est assurée- dès lors que les crédits sont consommés comme prévu.

Ainsi, les universités ont longtemps été perçues comme un prolongement de l'administration centrale. Les rôles centraux étaient en effet détenus par le ministère. Il procédait notamment aux allocations budgétaires, décidait les missions universitaires et tenait la place principale d'autorité. Ainsi, le management universitaire était fondé essentiellement sur les réglementations et procédures ministérielles – l'esprit bureaucratique et le contrôle externe étaient durablement installés.

A terme, les carences répétées dans la gestion financière des établissements, ainsi que le manque d'efficacité et d'efficience des services publics ont amené le législateur à chercher une *responsabilisation institutionnelle plus forte*. Dans le cas des universités, cela se traduit par l'abandon du lien hiérarchique direct avec le ministère en faveur d'une autonomie

agrémentée par une relation tutélaire⁴. Les établissements disposent désormais de la capacité juridique à s'opposer aux décisions de l'autorité de tutelle.

Cette réforme initia un mouvement dialectique entre décentralisation et centralisation. Décentralisation, car désormais les présidents sont élus par leurs pairs (et non nommés par le ministère). Avec les trois conseils (administratif, scientifique, des études et de la vie universitaire), ils possèdent la maîtrise des moyens d'enseignement, restructurent leur offre de formation et sont encouragés à définir des politiques d'enseignement et de recherche. Centralisation aussi, à la faveur du développement d'un système d'informations (Apogée, Nabucco, Sanremo) permettant un « reporting » au niveau ministériel et facilitant la cohérence nationale de la recherche et de la formation budgétaire.

Pourtant, le bilan de cette politique reste mitigé en termes de gouvernance et de fonctionnement financier des universités. L'autonomie reste partielle notamment pour ce qui est de la nomination des enseignants, le nombre d'emplois à pourvoir ou l'habilitation des diplômés. Tous ces leviers de gestion sont conservés par le ministère. Aussi, l'autonomie a un effet paradoxal sur les pratiques financières des établissements. Malgré les recommandations visant à établir une meilleure pratique comptable et budgétaire, ainsi que des objectifs formels pour les établissements, les pratiques de consommation de crédits et les « budgets de moyens » restent fermement implantés au sein des universités.

La tendance générale à la décentralisation a été enrichie en 1988 avec la mise en place des contrats d'établissement. Appuyés sur la loi du 29 juillet 1982⁵ concernant le contrat de plan, ainsi que sur l'autonomie universitaire acquise en 1984, ces contrats pluri-annuels lient désormais chaque université au Ministère de l'Enseignement Supérieur. En l'occurrence, le contrat implique des engagements de part et d'autre, portant sur des projets ponctuels tels que l'équipement et la formation multimédia ou l'amélioration de l'accueil des étudiants. L'université devient un interlocuteur majeur par rapport au pouvoir « régalién » du ministère, puisqu'elle cesse de recevoir chaque année une subvention non discutable et pré-affectée, pour bénéficier de budgets globalisés et répartis sur quatre ans. En revanche, elle est obligée de se projeter dans la durée, de faire un choix explicite concernant son fonctionnement et son avenir. Aussi, le contrat a pour effet de transférer une partie de la responsabilité de décision au niveau des universités. L'enjeu de ce partenariat est de taille : la valeur des subventions obtenues peut monter jusqu'à 20% de la dotation totale d'une université.

En termes de gouvernance, les attentes initiales à l'égard des contrats sont importantes. Dans un premier temps, toute contractualisation est accompagnée par une *évaluation sensée développer la décision et le dialogue intra-universitaire*. A ce titre, le Comité National d'Evaluation (CNE) a créé avec la Conférence des Présidents d'Universités un groupe de travail afin d'élaborer les critères et indicateurs de suivi et de performance. Même si les résultats des universités sont rarement convertibles en valeur monétaire, on peut essayer de donner un « sens » à la gestion et de faire apparaître une mesure de la valeur ajoutée de l'université à travers, par exemple : les flux de diplômés, les taux de réussite, les engagements de progrès qualitatif, les rénovations de filières, de nouvelles méthodes pédagogiques, des accords internationaux, des contrats de recherche, etc. Une évaluation et une planification pragmatique aurait ainsi pour conséquence d'obliger l'université à instituer en son sein un dialogue, afin de faire des choix et d'arrêter une politique. Dans un deuxième temps, le contrat oblige l'université à mieux se connaître, à mieux se gérer, à mieux prévoir ; le

⁴ Le principe est clairement énoncé dans la loi du 26 janvier 1984, dont l'article 20 dispose que « les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière ».

⁵ Loi disponible sur le site Internet gouvernemental <http://www.legifrance.gouv.fr>

développement d'une stratégie présuppose des instruments facilitant le pilotage de l'établissement. Ceci fait apparaître une incitation des universités à faire évoluer leurs processus financiers-comptables dans le sens d'une logique de suivi et de résultat.

Il est à noter que cette troisième évolution réglementaire ne parvient pas non plus à changer fondamentalement le fonctionnement universitaire. La valeur des engagements pris dans le cadre de ces contrats est souvent contestée, l'Etat lui-même n'ayant pas toujours honoré sa signature. Par ailleurs, tous les décrets d'application ne sont pas sortis à ce jour. Enfin, un biais important persiste également sur l'évaluation, dont les indicateurs sont d'une pertinence discutable, subissent des évolutions inattendues et possèdent une crédibilité très entamée. Autant dire que, pour la majeure partie des universités, les budgets continuent d'être des « budgets de moyens », que leur fonctionnement demeure inchangé et que la contractualisation reste, avant tout, une affaire de politique et de ressources supplémentaires.

Une nouvelle vague de réforme : la LOLF

Bien que les événements décrits par ce cas coïncident dans le temps avec les réformes de Bologne et la restructuration de l'enseignement supérieur européen⁶, l'élément déclencheur décisif reste l'intégration de l'UPCAM dans le dispositif d'expérimentation LOLF. Quelle est cette loi et pourquoi lui attribue-t-on une telle importance ?

Future constitution financière de la France (elle détermine entre autres les ressources et les charges de l'Etat), la LOLF vient remplacer intégralement l'Edit de 1959. Les deux textes portent des philosophies fondamentalement différentes, et une présentation contrastée peut être instructive.

L'édit constituait le cadre général du fonctionnement financier de l'Etat. Ses concepts centraux étaient les dépenses (« moyens »), la planification et le contrôle *a priori*. La construction du budget de l'Etat reposait sur la distinction fondamentale entre les « services votés » et les dépenses nouvelles. Les premiers correspondaient aux dépenses qui avaient déjà été discutées les années précédentes ; elles étaient analysées et votées en bloc par l'Assemblée au début de la discussion budgétaire. Leur reconduction était jugée normale, sauf à remettre en question le fonctionnement des services publics. Par contraste, les dépenses nouvelles étaient discutées une à une, cette attention étant justifiée par le fait que l'année suivante elles devenaient « services votés ». Par la suite, les dépenses de l'Etat étaient ventilées par Chapitres et, au sein des ministères, distribuées aux administrations, établissements et entreprises publics.

Ce système budgétaire était fondé sur des hypothèses de rationalité parfaite et sur une confiance illimitée dans les capacités gestionnaires de l'Etat. Malheureusement, une série d'inconvénients s'est manifestée sur le long terme :

- une inflation budgétaire continue ;
- l'absence d'une réflexion politique à long terme pour cause de votes budgétaires morcelés et d'incapacité à attribuer des coûts précis aux politiques de l'Etat ;
- l'inexistence d'une motivation à améliorer l'efficacité de l'action publique. Cette dernière incorporait des logiques de « moyens » et de dépense de crédits. Le contrôle portait plus sur la régularité des dépenses publiques que sur leur légitimité.
- Une efficacité décroissante de l'action publique à cause de l'incapacité du Parlement à évaluer les performances.

⁶ Essentiellement une restructuration de l'offre de formation à l'échelle européenne ayant des impacts significatifs sur les processus opérationnels : les programmes sont réformés pour accommoder les labels Licence/Master/Doctorat ainsi que l'évaluation des étudiants matérialisée désormais sous la forme d'ECTS.

Ce système est réformé en profondeur par la nouvelle loi. En effet, la LOLF est orientée vers trois points essentiels :

- la modification des règles de présentation et de vote des lois de finance annuelles du pays ;
- le renforcement des moyens d'informations et de contrôle du parlement sur les finances publiques ;
- le développement effectif d'une comptabilité d'Etat.

Le premier objectif évoqué est reflété par la procédure de constitution et de vote du budget national. Le budget est réorganisé autour des finalités des politiques publiques, accompagnées désormais par une analyse des résultats attendus et obtenus (voir Figure 1).

Concrètement, le budget est structuré sur trois niveaux. Tout d'abord, une quarantaine de missions, décrivant les grands domaines des politiques de l'Etat. Elles sont débattues et font l'objet du vote du Parlement. Les missions sont ventilées sur environ 150 programmes, délimitant les responsabilités de mise en œuvre des politiques. Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiées à un responsable désigné par le ministre concerné. Ce responsable reçoit une enveloppe de crédits globale et fongible, lui permettant de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés. Enfin, les quelques 500 actions détaillent les finalités des programmes. Ces actions sont accompagnées par une batterie d'indicateurs permettant pour la première fois l'évaluation et la planification systématique des politiques publiques. L'évaluation devient ainsi un enjeu central pour l'ensemble du secteur public.

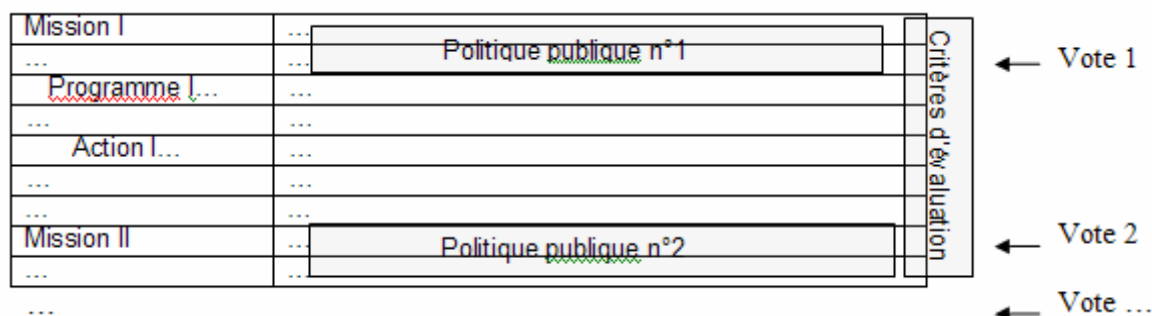


Figure 1 : Etablissement du budget de l'Etat (et des institutions) selon la LOLF 2001

Cette nouvelle structuration favorise la double responsabilisation du parlement et des agents du service public dans l'établissement et l'exécution du budget. Elle instaure ainsi un dialogue de gestion entre ces deux acteurs, reflété notamment par le deuxième objectif de la loi : celui du renforcement des moyens d'information et de contrôle. L'Etat exige désormais une information riche sur sa situation financière et patrimoniale, qu'il suscite par la mise en œuvre d'une comptabilité générale ou « d'exercice », ayant des règles de fonctionnement proches de celles applicables aux entreprises. Afin que les comptes soient « réguliers et sincères », ils feront désormais l'objet d'une certification confiée à la Cour des Comptes. Le Parlement sera associé plus étroitement à l'exécution du budget par le biais d'avis sur les mouvements réglementaires de crédits en cours d'année. Le droit d'amendement est élargi, un parlementaire pouvant modifier, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre plusieurs programmes proposée par les ministères.

Cela débouche sur le troisième objectif de la loi, l'enrichissement de l'information, de la comptabilité et du contrôle. En effet, cette loi réalise la distinction fondamentale entre le budget proprement dit et les comptes de l'Etat. Aussi, lors de la présentation d'un projet de loi de finance, un projet annuel de performance sera livré avec le programme (présentation de

l'action, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats précédents et les attentes pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs dont le choix est justifié). De cette manière, le Gouvernement et le Parlement choisissent les objectifs stratégiques et les cibles de résultats associés (le projet annuel de performances – PAP). Certes, ils ne peuvent le faire de manière réaliste qu'en mobilisant les administrations qui éclairent ce choix avec des données de terrain, et en tenant compte des résultats précédemment obtenus (rapports annuels de performance – RAP). La réflexion stratégique et la responsabilisation s'étendront ainsi au niveau des services déconcentrés, des administrations et des établissements publics. Elle sera compatible avec l'autonomie des administrations et des services déconcentrés puisque aucune attente n'est précisée dans le détail des activités ou de la consommation de crédits. Il revient, en effet, aux acteurs locaux de tirer profit de la globalisation des crédits et des marges de manœuvre conséquentes, afin de concevoir et de mettre en œuvre les meilleures actions pour atteindre les buts stratégiques.

UPCAM dans la tourmente LOLF – un départ porteur d'attentes multiples

Dès l'acceptation de l'UPCAM à rejoindre le dispositif expérimental LOLF, la Direction de l'Enseignement Supérieur a exprimé des attentes pressantes. Le ministère visait par dessus tout à supprimer les contraintes de l'édit de 1959 à l'égard de la budgétisation et de l'autonomie. Ce but devait être atteint par des changements de pratiques opérationnelles et de pilotage stratégique : ressources humaines, pratique budgétaire, systèmes d'information, comptabilité et décision.

Tout d'abord, la réforme LOLF doit augmenter l'autonomie budgétaire. Les finances universitaires doivent évoluer d'un budget « de moyens » vers un budget par finalités. L'université doit pouvoir négocier avec le ministère une enveloppe budgétaire globale, en fonction des ambitions stratégiques qu'elle se fixe et des objectifs déclinés par le ministère. L'allocation et la gestion des ressources intra-budgétaire deviendraient une prérogative de l'université. C'est un élément en fort décalage avec la philosophie traditionnelle de la gestion administrative ; des parties de la masse salariale pourraient être captées et transformées en investissements. On annonce également que le ministère relaxera à terme sa gestion des ressources humaines à l'intérieur de l'université, ce qui lui permettra de négocier non pas des emplois, mais une masse salariale dont elle aurait le contrôle entier.

Dans un deuxième temps, la mise en place de la LOLF devrait transférer une partie des leviers ministériels de gestion des ressources humaines au niveau de l'université. Cette dernière se voit octroyer immédiatement la gestion complète des personnels contractuels de l'université, enseignants ou administratifs, dont elle va assurer le recrutement et la rémunération sans aucune intervention externe. Seule la négociation de la masse salariale totale de ces emplois ferait l'objet d'échanges avec le ministère. Par ailleurs, même si pour les employés titulaires la gestion ministérielle se perpétue, on recommande leur prise en compte scripturale dans le budget dans l'attente d'une plus grande latitude de gestion. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est évoquée incidemment.

Enfin, la LOLF doit générer une vision juste et sincère des comptes financiers et l'adoption de pratiques budgétaires orientées vers la recherche de performance. Plusieurs actions sont exigées. Premièrement, la remise à plat des comptes de l'université afin qu'ils puissent être certifiés avant le 31 décembre 2004. Il s'agit, dans le cas de l'Université Paul Cézanne, de faire l'effort de résoudre toutes les remarques cumulées et soumises au fil du temps par les organes de contrôle et dont la non prise en compte récurrente a conduit à des irrégularités comptables croissantes. Cette remise à plat doit être accompagnée par la rénovation des pratiques comptables en vigueur et des systèmes d'information afférents. Il s'agit de

l'intégration dans le budget du patrimoine immobilier, d'où la nécessité de son évaluation monétaire. Il s'agit également de l'adoption des amortissements et des provisions, de l'évaluation des stocks et la clarification des mouvements de prestations intra-universitaires. L'université doit aussi améliorer son contrôle de gestion et instaurer un suivi précis grâce aux procédés des tableaux de bord. En corollaire, les systèmes d'information doivent être fiabilisés et renouvelés afin de refléter une information comptable fiable en temps réel.

C'est le décalage important de ces attentes par rapport à la réalité des cultures et pratiques en management public qui présage le bouleversement du fonctionnement et de la vie universitaire.

Le déroulement du changement

Au cœur du système législatif français il existe aujourd'hui encore un nombre significatif d'actes normatifs dont l'application n'a jamais été assurée. C'est d'ailleurs l'une des causes pour lesquelles certaines réformes économiques et sociales sont restées lettre morte malgré des conditions initiales favorables.

Prenant la mesure de l'importance de la LOLF et voulant éviter que ses décrets d'application soient déficients, le premier ministre a pris la décision de lancer un dispositif expérimental. Un échantillon d'établissements a donc été invité à une mise en application de la LOLF avant les autres. Le but du dispositif est d'assurer une meilleure compréhension de l'adaptation des institutions aux exigences de la nouvelle loi, afin de nourrir et de développer un programme d'accompagnement ministériel pour l'ensemble du secteur avant 2006.

Le premier acte dont l'impact se reflète sur la dynamique de l'Université Paul Cézanne est d'ailleurs celui de sa sélection par le ministère. Cet acte est chargé de jeux d'acteurs, d'attentes et d'intentions dont l'étude est essentielle.

Concrètement, la responsabilité de ce choix revient principalement au directeur de l'Enseignement Supérieur dans le cadre du Ministère de l'Education, JMM. Lors d'une réunion de la Conférence des Présidents des Universités (CPU) dont il est le président, JMM annonce son intention de lancer l'expérimentation dans quatre institutions. Il contacte ensuite quatre présidents qu'il désigne « volontaires », selon l'expression d'un responsable UPCAM qui mérite clarification.

En effet, au sein de l'université cette désignation n'est pas perçue comme un véritable choix. Le Conseil d'Administration n'est pas appelé à se prononcer sur le sujet et, si on ne constate pas de levée de boucliers, c'est aussi parce qu'il est empreint de la « normalité » de la relation tutélaire. Le président de l'université JB s'en remet néanmoins à son responsable de la gestion du système universitaire RF. Si cette dynamique semble lancer l'université vers un fonctionnement futur incertain et un bouleversement des jeux d'acteurs locaux, elle apparaît aussi comme une occasion d'innover dans un cadre où essais et erreurs sont encore permis. L'expérimentation fournit, en effet, la possibilité de s'adapter et de rectifier le tir sur une période de deux ans, évitant à l'université une conversion dans l'urgence à l'horizon 2006. Par ailleurs, la LOLF étant porteuse de négociations stratégiques et budgétaires avec le ministère, on peut penser que celles-ci seraient beaucoup plus contraignantes pour la centaine d'établissements nationaux suiveurs.

Les attentes mutuelles deviennent encore plus pressantes avec le lancement officiel du programme.

Formellement, ce lancement est daté du mois d'avril 2004, lorsqu'une délégation interministérielle se déplace à Aix-en-Provence où l'on organise une journée de présentation

autour de la LOLF. Cette délégation conséquente comprend le directeur de l'enseignement supérieur JMM, accompagné de l'équipe du ministère de l'Education Nationale, mais aussi par plus de dix représentants du Ministère des Finances, dont leurs représentants décentralisés (TPG – Trésorier Payeur Général). Tous les acteurs de l'université sont également conviés : enseignants, chercheurs et administratifs des différentes composantes, ainsi que des administratifs des services centraux. Bien évidemment, se joignent à eux les représentants des instances de gouvernance universitaire : le président JB, les vice-présidents et les chargés de mission, le secrétaire général et l'agent comptable. Ce coup d'envoi général s'apparente à une opération de communication massive.

C'est dans ce déploiement massif de l'administration centrale qu'est annoncée la participation de l'université en tant qu'établissement pilote de la mise en œuvre de la LOLF. La loi, relativement peu connue, est présentée dans ses lignes générales. Elle laisse pourtant rapidement la place aux enjeux et conséquences sur le plan strictement universitaire. Une plus grande autonomie budgétaire, plus de leviers de gestion pour les ressources humaines, une meilleure comptabilité et plus de pilotage sont évoqués et détaillés. En fin de réunion, les représentants des ministères rappellent le cadre expérimental de cette démarche en soulignant les opportunités pour la rénovation et l'innovation « bottom-up » des pratiques de gestion universitaire. En effet, rien n'est encore formalisé par le ministère ou l'université. Seule est écrite la loi, dont les décrets d'application sont encore indisponibles.

Développée sur le parcours d'une journée, cette action de communication LOLF est dense et souvent très technique. Déjà alourdie par la taille de l'auditoire et le nombre d'intervenants, elle incite peu aux échanges ouverts et nombreux. De l'aveu du directeur des ressources humaines, la forte hétérogénéité de l'auditoire rendait impossible l'adaptation optimale du langage et du discours. Cet avis est renforcé par le chargé de mission LOLF qui souligne que, sauf à maîtriser les concepts et pratiques financières, la compréhension du message est gravement entamée. C'est plus tard, après un temps de décryptage et d'échanges et, malheureusement, après le retour de la délégation à Paris, que les questions émergent. Leur prise en compte s'intégrera, dès lors, dans le cours principal du changement de l'université.

La journée LOLF reste gravée dans les souvenirs du personnel comme un repère chronologique fort. Considérée comme le point de départ des changements effectifs de l'université, elle représente avant tout le lancement d'un défi. Celui où l'université, traditionnellement ancrée dans une culture réglementaire et hiérarchique, s'engage sans guide dans une expérimentation grandeur nature sous le regard attentif de deux ministères. Un défi qui s'imprime inévitablement dans le profil type « boule de neige » d'un changement né dans le questionnement et le tâtonnement, qui va gagner en ampleur et finira par réformer le fonctionnement global de l'université.

Au sein de cette dynamique on peut identifier a posteriori trois étapes ponctuées par deux groupes d'événements forts à l'automne 2004 et, respectivement au passage 2004-2005. La première étape démarre dans le questionnement et l'incertitude. Création de sens et enjeux politiques occupent le haut du pavé, tandis que des dispositifs destinés au changement sont mis en place. A son échéance des événements médiatiques (premier point d'inflexion) lancent le premier effort collectif sous la pression des délais ministériels. La fin de la deuxième étape est sanctionnée par la transmission et validation par le ministère du premier budget universitaire en nouvelle formule (deuxième point d'inflexion). Enfin, la troisième étape continue à ce jour. Centrée sur la correction et le développement de ce qui a été fait, elle perpétue l'esprit innovateur et réformateur de l'étape précédente.

Première étape : la préparation

Le premier engagement pris par l'université, agrément par une date limite au 31 décembre 2004, est d'améliorer la qualité des comptes afin qu'ils soient « en état d'être certifiés » ou, en d'autres termes, avalisés par un commissaire aux comptes si ces comptes lui étaient présentés. Même si l'implication d'un commissaire demeure hypothétique, la certification est nécessaire en tant que gage de respect de la réglementation comptable⁷ par l'université.

Conscient de l'ampleur de cette première tâche – elle entraîne une vérification rétrospective de la comptabilité de l'université et de ses composantes – le président JB nomme immédiatement un chef de projet LOLF (RF, directeur de l'IMPGT) recommandé par ses compétences en management public et privé, en gestion financière. La première cellule LOLF est initiée ainsi par JB et RF, rejoints immédiatement par l'agent comptable de l'université. On entame alors une remise en forme des recommandations ministérielles, le résultat étant le premier plan d'actions de cette démarche de changement. Parmi ces prescriptions on retrouve (a) la mise en place dès 2004 d'une politique d'amortissements et de provisions, (b) le respect des normes comptables notamment pour ce qui concerne les factures et prestations s'échangeant entre les UFR et/ou les services communs de l'université, (c) la prise en compte des actifs (notamment les stocks).

Malgré leur simplicité apparente, ces tâches recouvrent des réalités complexes qu'il convient d'explorer. Ainsi, si adopter la pratique des provisions pour créances douteuses ou pour procès en cours revient à une simple manipulation comptable, la mise en œuvre des amortissements soulève des questionnements. Par exemple, l'essentiel des bâtiments dans lesquels est installée l'université appartient aux collectivités locales ou à l'Etat ; quel est alors le sens des amortissements ? Aussi, les bâtiments appartenant à l'université doivent être évalués par le Service des Domaines avant amortissement, or l'intervention de ce service nécessiterait des interventions administratives extérieures à l'université. Plus problématique encore semble la question des dettes internes. En effet, les irrégularités comptables font partie de l'héritage universitaire. Les décisions historiques oubliées, les retards administratifs, les prestations mutuelles mal enregistrées ou les inscriptions budgétaires mal attribuées sont nombreuses en raison des déficiences du système de comptabilité publique, des impératifs de gestion quotidienne et de la centralisation administrative. Chaque directeur ou doyen de composante hérite ainsi au fil des ans d'une histoire gestionnaire dont il n'a souvent aucune connaissance. Or l'assainissement des comptes, le rappel de ces opérations et leur report sur les budgets 2004 risque de perturber gravement les distributions budgétaires, générant ainsi des jeux de pouvoir et d'intérêt.

Ces enjeux sont reconnus par le président dans sa nomination de RF en tant que responsable LOLF. Plus qu'un bon administrateur, RF est un enseignant-chercheur, ce qui lui confère la légitimité d'analyse des comptes et la capacité de discuter d'égal à égal avec les doyens et directeurs dans une université à culture fortement statutaire. Par ailleurs, la certification entraîne des décisions politiques à l'égard des dettes. Effacement ou sanctions peuvent être lourds de conséquences. On peut penser, dès lors, que si la certification s'est étendue sur 6 mois, permettant ainsi le renouvellement à l'automne des organes décisionnels des deux composantes les plus grandes et puissantes de l'université, c'est aussi pour attendre la création d'une configuration politique plus favorable.

⁷ Instructions M-9-3 de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

Le deuxième volet traité à l'été 2004 est la formalisation d'une stratégie universitaire. Comme la certification, la stratégie est un pré-requis fondamental de la budgétisation, le budget n'étant –en bonne logique gestionnaire– qu'une traduction chiffrée de cette stratégie.

Faisant abstraction des statuts et règlements qui limitent le bureau exécutif aux seuls président et vice-présidents, JB décide d'élargir cette réflexion stratégique à l'ensemble des directeurs et doyens de composantes, ainsi qu'aux chargés de mission, au secrétaire général et à l'agent comptable. Naissent ainsi les « réunions de gouvernement », journées de débat, réflexion et décision organisées de manière récurrente. Leur formule permet d'atteindre deux résultats significatifs. Tout d'abord, ces réunions permettent de définir et d'arrêter des objectifs communs de manière conjointe. Ainsi, en l'absence d'une stratégie nationale formalisée de l'enseignement supérieur au niveau ministériel, le groupe décide de retenir trois axes stratégiques forts : internationalisation, valorisation des formations et pluridisciplinarité. Quant au deuxième apport de ces réunions, moins instrumental mais tout aussi significatif, c'est de renforcer l'appropriation de l'université en tant que démarche collective. En réunissant les responsables des composantes et des services centraux, cette démarche conforte le message de confiance intégré dans la récente délégation de signature installée par la présidence.

Deuxième étape : un changement... opérationnel ?!

Deux événements majeurs marquent l'arrivée de l'automne et le début d'une nouvelle dynamique de l'université. Les deux événements sont la vague d'élections dans les grandes composantes de l'université et la communication sur la nouvelle stratégie et le changement. Les intentions du management et les activités planifiées gagnent en visibilité, suscitent le débat et, par-dessus tout, donnent un sens aux évolutions jusque là opaques. Bien accueillis par le personnel, ces éléments créent une mobilisation qui, dans l'urgence des échéances de fin d'année, devient instrumentale.

Avec la vague d'élections dans les composantes majeures de l'université les équipes dirigeantes se renouvellent. Immédiatement intégrés aux réunions de gouvernance, les doyens et directeurs mettent sur pieds au sein de leurs facultés des équipes dédiées LOLF intégrant les vice-doyens, les assesseurs aux finances et les responsables financiers des composantes. Ponctuellement, lorsque les compétences gestionnaires sont indisponibles, le chargé de mission LOLF (RF) apporte également son soutien.

Ces élections donnent un nouveau souffle au processus de certification. Au sein des composantes, un effort intense se développe grâce à l'élan des nouveaux départs et, probablement, à l'urgence du budget 2005. On note aussi des effets positifs au niveau de l'université. Libres des enjeux politiques, des intérêts et des responsabilités historiques de leurs prédécesseurs, intégrés d'emblée à une démarche commune dans l'esprit LOLF, les nouveaux dirigeants de composantes sont plus à même de négocier les questions financières dans la sérénité. Cela se remarque notamment dans le cas des composantes qui découvrent d'importants déficits hérités du passé. Leurs dirigeants reconnaissent immédiatement cette situation et, dans les négociations bilatérales avec RF et JB, jouent le jeu de la vérité sans s'acharner sur les solutions. Des voies de compromis sont trouvées rapidement, entre effacement de dettes et présentation de comptes déficitaires des facultés, même au prix de politiques de rigueur temporaires. Ces décisions sont d'ailleurs plus facilement acceptées par l'ensemble des dirigeants de composantes pour lesquels la volonté de compromis et de jeu commun sont apparentes.

Le processus de certification s'achève avec la dernière rectification budgétaire 2004 au mois de décembre : le budget de l'université est augmenté de 15% afin de permettre à l'université d'intégrer et clarifier la situation des dettes internes et des amortissements. Un seul point noir demeure au tableau. En l'absence des évaluations des actifs immobiliers par le Ministère des Finances, la politique d'amortissements reste partielle et insuffisante. Par ailleurs, sauf concertation ministérielle et à l'échelle régionale, on pressent que ces évaluations vont continuer à assombrir la certification des comptes de l'université.

Avec les élections facultaires, l'annonce de la stratégie universitaire est le deuxième événement marquant ce point d'inflexion. Issue tout de suite après une période de développement opaque du changement, cette annonce est utile et rassurante. Elle reste néanmoins très limitée en contenu et, par la suite, en aire de diffusion.

En termes d'impact, la restructuration des « réunions de gouvernance » est beaucoup plus importante. Passant d'une formule de journée-brainstorming à une formule de réunion mensuelle, ces réunions deviennent le lieu de discussion des événements LOLF et, surtout, le lieu de planification des activités de changement.

Le maître-mot de cette nouvelle étape est le budget de gestion (budget LOLF). Destiné à guider les actions du gestionnaire, ce budget présente les données en s'éloignant de la vision simplificatrice du budget « par nature » ou « en partie simple ». Il repose sur la comptabilité analytique pour introduire les notions d'architecture des recettes et des dépenses, à partir desquelles des ratios financiers peuvent être calculés. Ces architectures requièrent néanmoins un effort d'ampleur à l'échelle d'une université : les dépenses doivent être décomposées par programmes, actions et sous actions grâce à des règles plus ou moins artificielles. Enfin, dans le cadre LOLF, l'architecture des dépenses est imposée par le ministère, qui laisse une légère marge de manœuvre au niveau du périmètre (contenu) de chaque action ou du choix des sous-actions. Par contraste, l'architecture des recettes est laissée à l'initiative de l'établissement. Pour compléter, une caractéristique fondamentale du budget LOLF est le « coût global », signifiant que le budget intègre désormais tous les moyens ou ressources de l'université, budgétaire et extra-budgétaires, créant ainsi une enveloppe globale au sein de laquelle doivent cohabiter et fonctionner toutes les composantes de l'université.

En contrastant ce dispositif budgétaire avec les éléments culturels et fonctionnels présentés dans les pages précédentes, on peut se rendre compte sans difficulté de l'écart qu'il représente pour l'université. De l'aveu du secrétaire général, en 2004 « *on n'est pas prêt du tout* » pour ces pratiques. Pour parer au plus pressé on recrute immédiatement une personne venant du secteur privé et dont les compétences en comptabilité analytique et en contrôle de gestion sont indéniables. Cette personne (SB) est immédiatement intégrée à l'équipe LOLF et collabore étroitement avec le chargé de mission LOLF RF. Devant l'ampleur de la tâche on décide sur recommandation de la cellule LOLF, de planifier la mise en place du budget de gestion en suivant une série d'étapes : (a) l'initialisation d'une stratégie globale pluri-annuelle, (b) définition de l'architecture générale du budget, (c) description des procédures, (d) définition des supports pour le budget, les tableaux de bord, les synthèses et (e) la définition des indicateurs de gestion. Lorsque le budget sera mis en place, la procédure budgétaire comportera les étapes suivantes : (a) définition des objectifs annuels, (b) chiffrage du budget, (c) évaluation des indicateurs, (d) vote en conseil d'administration (CA), (e) remontée des données au ministère et (d) mise à jour dans le cadre d'une boucle qualité. En parallèle, on envisage de bâtir un suivi trimestriel dans le cadre du contrôle de gestion sur la base, classique, d'une remontée des tableaux de bord financiers venant des composantes, d'une analyse des écarts et enfin de la mise en place d'actions correctives.

A partir du mois d'octobre les événements s'accélérent. Sous la pression des contraintes et des charges multiples des acteurs, le processus de changement s'éloigne inévitablement des plans énoncés et donne lieu à l'émergence d'une nouvelle structure processuelle.

L'impact le plus important en est l'impossibilité de faire aboutir et voter le budget de gestion 2005 avant la fin de l'année, toutes les étapes nécessaires n'ayant pas pu être développées à temps. Selon les estimations de SB, membre de la cellule LOLF, afin de pouvoir recueillir les données pour une prévision de budget au 4^e trimestre, les actions et sous-actions du plan opérationnel doivent être disponibles dès l'été. Or, bien que la stratégie de l'université ait été déterminée lors des réunions de gouvernement et annoncée au mois de septembre, les actions déclinées doivent être partie intégrante d'une structure proposée par le ministère. Or celle-ci n'est disponible, malheureusement, qu'au mois de novembre. On déplore en effet dans la relation avec la Direction de l'Enseignement Supérieur un problème de calendrier, source de délais contraignants et imprévus et de sensations d'urgence. Avec des sous-actions arrêtées au mois de janvier, le budget de gestion est bloqué jusqu'en début d'année 2005.

Les conséquences de ce retard auraient pu être gênantes pour le fonctionnement de l'université. C'est grâce à un filet de sécurité budgétaire qu'elles ont pu être en partie averties. Choix délibéré assurant la continuité ou simple habitude, le budget 2005 est bâti également « par nature » suivant les procédures habituelles. Bâti dans les composantes, mis en cohérence au niveau de la direction financière et des réunions de gouvernement, ce budget est voté dans le CA du 14 décembre 2004. Seules trois membres du conseil votent contre le nouveau budget en faisant remarquer que « *les indicateurs d'objectifs sont absents de la présentation [...] alors que ce devait être la grande nouveauté de la LOLF* ». Malgré la présentation encore spartiate du budget, il faut noter que celui-ci intègre déjà la philosophie d'enveloppe globale en prévision de la nouvelle version.

Les réactions du personnel à cette étape de la réforme LOLF semblent avoir été très contrastées. L'implication, l'ancienneté et les fonctions ont influencé leurs perceptions, attitudes et comportements à l'égard du changement. Somme toute, ce sont les managers, le personnel financier et des ressources humaines qui ont été les premiers exposés, ainsi que les membres du groupe de travail « maîtrise des moyens d'enseignement (MME) ».

L'approche du changement au travers d'activités opérationnelles semble appuyée par trois arguments. Tout d'abord, la communication restreinte autour du projet de changement contribue au sentiment du personnel que cette réforme concerne essentiellement les dirigeants des composantes. Pour certains, la nécessité de cette réforme demeure inconnue. Le manque d'implication du personnel financier et comptable des composantes se justifie également par un déficit certain des compétences en matière de comptabilité analytique et de contrôle de gestion. Aussi, leur intégration au processus aurait nécessité la mise en œuvre de projets transversaux au sein de l'université, une formule qui par le passé a malheureusement fait preuve d'inefficacité. Se rappelle à nous l'axe de gestion vertical qui domine dans l'université et génère des difficultés d'animation au travers des composantes. Il est dès lors judicieux de maintenir la sphère d'action autour des membres du bureau étendu qui sont déjà mobilisés autour du budget LOLF.

Un argument de plus concernant la mise en œuvre opérationnelle vise la construction en parallèle des budgets par nature et de gestion à l'automne 2004. Les procédures opérationnelles et de transmission d'information traditionnelles ont joué un rôle significatif dans la diffusion des nouvelles règles. Elles ont permis notamment d'éviter les réactions de rejet dont font souvent l'objet les nouveaux outils de gestion.

Malgré ces précautions, le développement opérationnel de la LOLF est fragilisé par des facteurs tenant aux systèmes informationnels internes et ministériels. La disponibilité de l'information ralentit et démotive l'action des acteurs : « *quand vous êtes dedans au quotidien* »

avec des gens qui travaillent avec toute leur énergie sur des produits qui ne répondent pas, c'est quand même très désespérant » (LB, secrétaire général). Par ailleurs, malgré le besoin d'interopérabilité des systèmes d'informations, le ministère ne recommande pas des systèmes fiabilisés, laissant aux universités le soin d'expérimenter ce filon. C'est ainsi que, avec l'installation des logiciels de paye pour le personnel inscrit récemment au budget universitaire, les essais et erreurs ont prolongé la stabilisation du fonctionnement. Enfin, la création du budget LOLF se superpose dans certaines composantes à la mise en place de la réforme LMD, générant ainsi des délais supplémentaires et le stress spécifique du travail dans l'urgence.

Les responsables des ressources humaines de l'université et des composantes sont eux aussi fortement sollicités lors de la mise en place du budget de gestion notamment à cause du poids important des dépenses de personnel dans le budget universitaire. Trois thèmes sont liés à ces acteurs. Le premier est l'intégration des dépenses de personnel extrabudgétaires au sein de l'enveloppe budgétaire globale. Le deuxième est lié à la structure LOLF. Suite aux recommandations ministérielles concernant les actions de formation et de recherche (Licence, Master, Doctorat, Recherche, Documentation, Diffusion des savoirs, Immobilier et Pilotage), les actions « vie étudiante » (Aides directes, Aides indirectes, Aides médicales et socio-éducatives, Pilotage) et leur déploiement sur 30 sous-actions, les DRH doivent assurer la ventilation justifiée en comptabilité analytique des frais de personnel. Enfin, avec la création de l'enveloppe globale et les promesses du ministère portant sur la décentralisation de la gestion des ressources humaines, ces services doivent envisager la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Comme les autres interventions, celles des responsables RH rencontrent des difficultés. On peut citer parmi d'autres l'inexistence d'une information centralisée sur la paye en raison de l'autonomie historique des composantes et de la multiplicité subséquente des centres de traitement de la paye. L'information fait défaut également lorsque l'on se rend compte que les logiciels de gestion ne tolèrent pas les répartitions des dépenses sur six niveaux exigées par le ministère, seuls quatre niveaux pouvant être détaillés. Par ailleurs, comme pour les autres services centraux, il n'y a aucune relation de prééminence entre service central et cellules RH des composantes.

Pour contourner ces difficultés et répondre aux délais stricts du processus budgétaire on fait appel à des solutions temporaires parfois inattendues. Par exemple, le Trésorier Payeur Général est sollicité pour donner des informations précises et fiables concernant la paye des enseignants inclus dans les dotations extracomptables. Cette collaboration reste fragile néanmoins, dans la mesure où elle ne s'inscrit pas dans les missions et priorités du TPG. A sa suite, et dans l'attente de mettre en œuvre des logiciels de gestion transversaux, la DRH fait appel au Rectorat, également détenteur de l'information recherchée.

Pour ce qui est de la répartition des dépenses, la mise en place d'un réseau composantes-université est inévitable. En l'absence d'un logiciel commun, la DRH décide de créer un réseau d'échanges informel et régulier. Pour contourner les difficultés de cette collaboration une personne est spécialisée sur le thème du réseau (paye-budget-Etat) : elle gagne en visibilité en devenant le référent de l'université en la matière. Le réseau s'organisera et s'entretiendra désormais autour de cet acteur. Enfin, selon l'expression d'un responsable RH, la mise en place de pratiques GPEC reste pour l'heure un « serpent de mer ». En effet, le ministère conserve encore un nombre trop grand de leviers de gestion : recrutement, rémunération et promotion continuent à être structurées par les statuts rigides de la fonction publique.

Le troisième volet central de cette période est la maîtrise des moyens d'enseignement (MME). Ce chantier est ouvert pour assurer le suivi et le contrôle des moyens d'enseignement dans un contexte caractérisé par (a) une complexification croissante de la scolarité suite à la réforme LMD et aux trajets personnalisés et (b) des exigences informationnelles de plus en plus détaillées nécessaires à la construction des budgets de gestion. Mené par un chargé de mission dédié, ce chantier passe par l'élaboration des tableaux de bord, la définition des indicateurs retenus, la définition d'un vocabulaire commun pour les formations de l'université, l'évaluation des heures prévisionnelles d'enseignement, la déclaration des heures effectivement réalisées, la mesure des écarts et la mise en place d'actions correctives. Ce chantier est toujours en cours. Cependant, soutenu par la volonté politique des membres du bureau de l'université et structuré par le logiciel spécialisé APOGEE, il bénéficie de véritables vecteurs de gestion de projet.

Troisième étape : fin et suite...

Séparée de l'étape précédente par le nouvel an, cette période correspond à une sortie partielle de la situation d'urgence budgétaire. Même s'ils sont achevés à des dates différentes, les deux budgets par nature et de gestion sont votés et envoyés au ministère. C'est une époque de consolidation et d'amélioration du nouveau processus budgétaire : les changements de pratiques sont analysés, les succès et erreurs sont évalués. A la suggestion du ministère, l'expérience UPCAM devra faire l'objet d'une large diffusion dans le monde des universités françaises.

Un certain nombre de chantiers continue. C'est le cas de la maîtrise des moyens d'enseignement, dont la réflexion se tourne avec prépondérance vers une restructuration des systèmes d'informations. Cependant, c'est le suivi de gestion au travers des tableaux de bord qui fait l'objet d'une attention particulière. Sa réalisation complètera, avec le budget de gestion, la mise en place d'un véritable contrôle de gestion à l'université.

La création et mise en place des tableaux de bord est orchestrée par la chargée de mission en contrôle de gestion SB et implique l'ensemble des responsables financiers de l'université et des différentes composantes. Ce chantier profite de la dynamique positive enclenchée dans l'université. Cette dynamique contribue, avec d'autres facteurs, à permettre l'adoption sans heurts d'une démarche de management de projet.

Assurée du soutien des instances de gouvernement de l'université, SB débute par une série d'entretiens en binôme avec les responsables financiers. Ayant pour but de définir le contenu des tableaux de bord en termes d'indicateurs et de définitions, cette étape permet notamment d'impliquer l'ensemble des acteurs dans la démarche afin qu'ils se l'approprient. Elle permet également d'aborder les tableaux de bord sous l'angle de leur valeur ajoutée : les financiers sont confortés dans le bon droit de leur besoin d'outils de pilotage, alors que cette nécessité avait longtemps été perçue par l'université comme un moyen de contrôle et d'influence des activités d'autrui.

Cette phase de concertation débouche, après harmonisation avec le budget, sur les nouveaux tableaux de bord. Une note de synthèse est rédigée à cette occasion et mise à la disposition des utilisateurs. Elle constitue ainsi un référentiel constamment disponible des définitions incluses dans les tableaux de bord, enrichies de certaines pratiques comptables assez souvent mal appliquées. Enfin, dans la phase d'application, SB transmute les réunions en binôme en conférences téléphoniques auxquelles participent tous les membres de ce réseau encore informel. Ces discussions permettent par ailleurs de discuter et de corriger les erreurs ou difficultés d'usage du tableau de bord. L'observation de l'université s'arrêtant à cette phase, le succès et la pérennité de cet outil de pilotage restent sujets à spéculation.

Bilans provisoires et attentes universitaires

Aujourd'hui, au sein de l'université Paul Cézanne l'heure est à la réflexion et à l'anticipation. Y a-t-il eu des améliorations, des succès, des échecs ? Peut-on avoir confiance en l'avenir de cette expérimentation ? Sera-t-elle suivie par d'autres universités ?

Les réponses des acteurs universitaires à ces questions semblent converger. Elles soulignent tout d'abord l'ampleur d'un changement mené par le renforcement des contraintes budgétaires. *« C'est la meilleure des contraintes pour faire évoluer les pratiques »*, soutient la responsable des ressources humaines. Une contrainte qui devient elle-même une pratique de plus en plus suivie dans le monde universitaire. C'est le cas notamment dans les facultés, où elle vient remplacer d'anciennes traditions de gestion :

« Depuis 600 ans « l'intendance doit suivre ». Sauf que désormais « l'intendance ne suit plus ». Si l'intendance doit suivre c'est en vue d'obtenir ou d'atteindre un certain nombre d'objectifs et pas simplement de financer des dépenses décidées au coup par coup sans aucun contrôle ni aucune cohérence, au motif que ces dépenses sont l'expression triviale de libertés universitaires. » (JI, assesseur aux finances)

Cette évolution opérationnelle constitue en soi une révolution culturelle de l'université. Mais elle se répercute aussi sur d'autres comportements de prime importance. Parmi ceux-ci on peut mentionner l'émergence, au niveau de la gouvernance universitaire, d'un système légitime de concertation et négociation entre composantes. Dans le cadre d'une enveloppe budgétaire non extensible, les facultés et instituts ont appris à dialoguer, à travailler ensemble et à prendre des décisions guidées de plus en plus par des impératifs stratégiques communs et cohérents. Enfin, la révolution culturelle s'étend à la notion de transparence. Dans un environnement où l'opacité informationnelle est traditionnellement reconnue comme enjeu et source de pouvoir, la mise en place de la LOLF parvient à éclairer le fonctionnement opérationnel en proposant une information de gestion fiable.

Car si, en effet, les appréciations et encouragements du ministère sur « la bonne copie » de l'expérimentation UPCAM sont bienvenues, le non respect des promesses initiales de l'administration centrale créent de véritables barrières au changement. Ainsi, malgré la mise en place du budget LOLF, le ministère se cantonne sur les modes mécaniques de financement historique et maintient les négociations budgétaires avec l'université au niveau zéro. En découle le scepticisme des universitaires, qui se demandent si cette négociation pourra avoir lieu lorsque la centaine d'universités publiques basculera en système LOLF, alors qu'elle n'est pas entamée avec les quatre établissements expérimentateurs. Se développe également un sentiment d'iniquité, car la transparence croissante de l'université n'est pas contrebalancée par une transparence accrue des mécanismes ministériels. En fait, le dialogue de gestion entre université et administration est jugé presque inexistant : on vit avec l'impression que sur l'ensemble des discussions LOLF on est en train de *« nourrir le mammoth de l'éducation nationale »* qui, sans concertation, « recrache » des indicateurs et des mesures d'un conservatisme surprenant.

Une difficulté qui revient régulièrement dans la démarche de changement est l'immobilisme de l'environnement législatif. En l'absence d'une réforme des statuts des corps de la fonction publique et des réglementations comptables souvent conflictuelles, un grand nombre de pratiques financières ou de gestion des ressources humaines ne peuvent pas être remodelées. Enfin, de l'avis de nombreux responsables, la prochaine étape de cette évolution sera la réforme des financements universitaires. Avec l'accès au crédit et l'enlèvement des barrières tarifaires, l'université pourra enfin envisager librement, et de manière pleinement responsable, ses stratégies et son avenir.