



Exposé des motifs et projet de décret
instituant un régime financier provisoire
pour l'Université de Lausanne
« conduite budgétaire par groupes »

1. Introduction

Dans sa décision du 7 juin 1995 relative Orchidée II, le Conseil d'Etat a fixé la cible d'économies que l'Université de Lausanne (UNIL) doit atteindre d'ici l'an 2000 ainsi que les moyens nécessaires à l'accomplissement de son plan d'économies¹. Ces moyens sont en particulier le rapprochement de l'UNIL avec les autres Hautes Ecoles lémaniques et l'accroissement de sa responsabilité de gestion par l'octroi d'un nouveau régime financier.

La déclaration des Rectorats des Universités de Lausanne et de Genève du 1^{er} février 1996 indique leur ferme intention de créer un établissement commun coiffant et regroupant les deux Universités. Cette création, qui requiert évidemment l'approbation des autorités politiques des deux cantons, se fera par étapes. Parallèlement à ce processus d'intégration, l'UNIL continuera à renforcer sa collaboration avec l'EPFL, en particulier

¹ « ... UNIVERSITÉ

- Cible d'économies fixée à 18 millions (correspondant notamment à un taux d'encadrement de 11,3 étudiants par enseignant). Les économies réalisées en 1996 doivent libérer 2,5 millions sur le budget de l'état.
- Approbation du principe d'une responsabilité de gestion accrue de l'Université, en charge d'utiliser au mieux des enveloppes globalisées de moyens (personnel, fonctionnement, investissement).
- Approbation du principe d'un budget d'investissement pour des équipements scientifiques.
- Approbation du principe de renforcement des structures de pilotage de l'Université (Rectorat et Conseil Académique).
- Mise en œuvre des nouvelles relations « Etat-Université » selon les deux principes précédents.
- Accélération du processus de rapprochement entre les hautes écoles lémaniques. »

dans les domaines de la chimie, de la physique, des mathématiques, de la biotechnologie et du génie médical. Cette politique de l'UNIL vise à développer les activités de recherche et l'offre d'enseignement pour un nombre croissant d'étudiants, tout en veillant à contenir les coûts dans les années à venir.

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les Universités se sont vues dotées plus ou moins récemment d'une autonomie de gestion et financière. En Suisse, l'octroi d'une ou plusieurs enveloppes aux Universités est en passe de devenir la règle. Dans le cas de l'UNIL, qui doit économiser 18 millions de francs d'ici à l'an 2000, cette autonomie, comme l'a souligné le rapport final de Bossard Consultants, représente une condition indispensable la réalisation de l'objectif fixé pour l'opération Orchidée II.

La modification du régime financier de l'Université propose ci-après constitue une première étape qui permettra de répondre l'urgence en matière de réalisation d'économies budgétaires dès l'année 1997. Ni le problème des investissements en matériel scientifique et pédagogique, pour lequel l'UNIL étudie une solution impliquant la constitution d'un fonds, ni le statut du personnel ne sont touchés par ce régime financier provisoire. Ces points majeurs seront abordés ultérieurement dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'Université², suite aux motions déposées en novembre 1993 par les députés Michel Bonnard et Jean-Claude Rochat ainsi que dans le cadre de la création de l'établissement universitaire regroupant les Universités de Lausanne (UNIL) et de Genève (UNIGE).

2. Principes et objectifs d'une autonomie accrue

Au terme d'un processus dont le présent projet de décret constitue une première étape, la relation entre l'Etat et l'Université sera clairement de type contractuel : à une enveloppe pluriannuelle correspondra un contrat de prestations construit sur un système d'indicateurs permettant la mise en rapport des activités d'enseignement et de recherche avec leur financement. Associé aux outils traditionnels du contrôle parlementaire, ce contrat permettra, lors de sa présentation au Grand Conseil, un débat

² A propos de la nouvelle loi sur l'Université de Lausanne, le groupe de travail mandaté par le DIPC afin de définir les lignes directrices en vue de l'élaboration d'un avant-projet de loi a fait un certain nombre de recommandations dans le domaine des dispositions financières. Les caractéristiques principales sont les suivantes : un contrat de prestations pluriannuel lierait l'Etat à l'Université ; ce contrat serait défini et négocié sur la base du plan de développement quadriennal de l'Université. Le contrat serait accompagné d'un plan financier pluriannuel (4 ans) soumis à l'approbation du Grand Conseil qui serait appelé à voter l'enveloppe budgétaire annuelle accordée à l'UNIL au moment de l'adoption du budget de l'Etat.

qui n'a actuellement lieu que de façon épisodique sur les attentes de la société et du parlement cantonal à l'endroit de l'Université.

Le décret proposé ci-après couvre donc une période transitoire qui revêt un caractère particulièrement important pour la réalisation du plan d'économies Orchidée de l'Université. Dans un contexte d'augmentation constante des effectifs d'étudiants, le repli budgétaire exigé de 18 millions de francs en l'an 2000, par rapport à 1995, ne pourra être réalisé que grâce à une gestion plus dynamique et responsable des ressources, s'appuyant sur les principes suivants :

- Liberté d'affectation des ressources : possibilité de réaffecter les moyens financiers en cours d'exercice sans contrainte rigide.
- Disponibilité des moyens dans le temps : possibilité de reporter les crédits inutilisés sur l'exercice suivant.

La souplesse ainsi obtenue facilitera la conduite des projets de recherche, elle permettra d'optimiser la politique des achats.

3. Système proposé : « conduite budgétaire par groupes » et son fonctionnement

3.1. Mise en place pour l'UNIL d'une gestion budgétaire globale pour les groupes 30, 31, 36 et 38 dite « conduite budgétaire par groupes »

Ce régime financier repose sur les principes suivants :

- l'unité budgétaire actuelle de l'UNIL, UB 26, rattachée au budget du DIPC, est maintenue,
- l'UNIL établit son budget selon la procédure usuelle, compte par compte (3011, 3012, 3013, etc.),
pour chaque groupe de comptes (30, 31, 36, 38), le total du groupe figure dans le budget soumis à l'adoption du Grand Conseil – par exemple pour le groupe 30 (budget 1996 : 152 120 000 francs – budget 1997 : 154 401 800 francs),
- le contrôle budgétaire, en particulier par la Commission des finances du Grand Conseil, ne s'opère que sur le total du groupe,
- l'UNIL exploite son budget par groupes ; à l'intérieur d'un groupe l'UNIL peut procéder directement des transferts de compte à compte ou à des compensations internes pour autant que le montant total du groupe soit respecté ; ce type de décisions sera de la compétence du Rectorat qui en sera responsable vis-à-vis de l'Etat (DIPC – Conseil d'Etat – Grand Conseil),

- procédure en matière de crédits supplémentaires; la mise en place de ce nouveau mode d'exploitation du budget pour l'UNIL impliquera que les demandes de crédits supplémentaires seront exceptionnelles:
 - *groupe 30*
pas de crédits supplémentaires à l'exception de dépenses engendrées par des décisions du Conseil d'Etat modifiant les conditions salariales ou les charges sociales;
 - *groupe 31*
pas de crédit supplémentaire (à l'exception des énergies)
 - *groupe 35*
crédits supplémentaires possibles pour le 3512 (accord intercantonal)
 - *groupes 36 39*
pas de crédit supplémentaire
- procédure en matière de reports de crédits pour les soldes inexploités:
 - *groupe 30*
reports de crédits autorisés (sous réserve de soldes à nouveau)
 - *groupe 31*
reports de crédits autorisés (sous réserve de soldes à nouveau)
- procédure en matière de recettes:
 - l'Université conserve les recettes qu'elle génère. Toutefois, les droits d'inscription aux cours ainsi que les diverses taxes y relatives, restent fixés par le Conseil d'Etat (articles 73 de la loi sur l'Université et 108 du règlement général de l'Université),
 - les recettes attendues par l'Université sont prises en compte lors de l'élaboration du budget et portées en déduction dans les groupes de charges.

3.2 Aspects juridiques

L'introduction de ce régime financier provisoire pour l'UNIL, dit de «conduite budgétaire par groupes», déroge partiellement à la loi du 27 novembre 1972 sur les finances (notamment aux articles 4 et 12) et, par voie de conséquence, nécessite une norme législative, d'où le présent décret.

4. Conséquences du projet de décret proposé

4.1 Conséquences sur le budget ordinaire

Le régime financier proposé pour l'Université de Lausanne est une condition pour que cette dernière puisse atteindre les objectifs fixés par le Conseil d'Etat dans le cadre de la démarche Orchidée. Au-delà de ces objectifs, il permettra une gestion plus rationnelle des projets de recherche, dont la planification et la conduite s'accordent mal avec la rigidité actuelle des procédures budgétaires.

Ce projet n'a pas de conséquence sur le budget ordinaire.

4.2 Conséquences sur l'effectif du personnel de l'Etat

Le décret proposé n'aura pas d'incidence sur les effectifs du personnel de l'Etat.

4.3 Autres conséquences

Le projet de décret n'a pas de conséquence pour les communes, ni pour l'environnement.

5. Solution à venir

5.1. Contrat de prestations et enveloppe budgétaire

Il convient de relever le caractère provisoire et limité dans le temps (budget 1997 et budget 1998) de ce régime financier. Son caractère expérimental est évident, il pourra être étendu ultérieurement à d'autres secteurs de l'administration cantonale en fonction des résultats obtenus à l'UNIL.

Tous les projets de réformes universitaires en Suisse instituent le principe de l'enveloppe budgétaire, qui symbolise en quelque sorte l'autonomie financière de l'Université. Certains de ces projets introduisent également l'établissement d'un contrat de prestations.

Comme relevé dans l'introduction du présent exposé des motifs, le projet de nouvelle loi sur l'UNIL en cours d'élaboration – et qui sera mis en consultation à l'automne prochain – prévoit la contractualisation et l'enveloppe budgétaire. Selon le calendrier envisagé, ces nouvelles procédures seront effectives dès le budget 1999.

Le Conseil d'Etat entend très clairement affirmer sa volonté d'introduire le système de l'enveloppe budgétaire en faveur de l'Université dès qu'un contrat de prestations aura été élaboré.

Projet de décret instituant un régime financier provisoire pour l'Université de Lausanne

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier. — En dérogation à la loi sur les finances, l'Université de Lausanne est mise au bénéfice d'un régime financier provisoire dit de «conduite budgétaire par groupes».

Art. 2. — La conduite budgétaire par groupes postule l'attribution d'un montant global pour chaque groupe de comptes et permet des transferts ou compensations internes à l'intérieur d'un groupe, dans les limites du montant global, ainsi que les reports de crédits.

Art.3. — L'exploitation des groupes de comptes relève de la compétence du Rectorat de l'Université de Lausanne.

Art.4. — L'Université dispose des recettes de ses propres activités. En contrepartie, il est tenu compte de ces recettes lors de l'élaboration du budget de l'Université.

Art.5. — Ce régime financier est institué pour l'établissement et l'exploitation du budget 1997 et du budget 1998.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 juillet 1996.

Le président:

D. Schmutz

Le chancelier:

D. Freymond