



**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
pour la reconduction du régime financier provisoire
de l'Université de Lausanne « conduite budgétaire
par groupe »**

RESUME

Le projet de nouvelle loi sur l'Université, annoncé par le Conseil d'Etat à l'occasion de sa réponse aux motions des députés Michel Bonnard et Jean-Claude Rochat (novembre 1997, 299, R. 20/97), respectera le calendrier prévu et devrait être présenté au Grand Conseil dans le courant de l'année 1999. Son entrée en vigueur est prévue pour l'automne 1999 ou 2000, à l'occasion du début d'une année universitaire. Cette nouvelle loi introduira le régime de l'enveloppe budgétaire et du mandat de prestations.

L'enveloppe budgétaire est préfigurée dans le régime financier provisoire accordé à l'Université pour deux ans (EMPD de septembre 1996, 192, P.D. 28/96, et décret du 25 septembre 1996), régime dit de « conduite budgétaire par groupes ». Le présent exposé des motifs contient le rapport de l'Université sur l'application de ce régime en 1997.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de reconduire le régime financier de l'Université pour quatre ans, soit pour les exercices budgétaires 1999, 2000, 2001 et 2002, la première année pour tenir compte du calendrier de préparation de la nouvelle loi et les suivantes pour ménager une transition vers le mandat de prestations, système qui reste entièrement à développer et qui ne peut pas s'appuyer sur des expériences réalisées dans d'autres universités suisses ou des pays voisins.

1. INTRODUCTION

1.1 Régime de « conduite budgétaire par groupes »

Par le décret du 25 septembre 1996, l'Université a été mise au bénéfice d'un régime financier particulier, dit de « conduite budgétaire par groupes » (EMPD de septembre 1996, 192, P.D. 28/96). Ce régime couvre les exercices comptables 1997 et 1998, et ses principales caractéristiques sont les suivantes:

- contrôle budgétaire au niveau des groupes de comptes à deux chiffres (30, 31...), avec possibilité de transférer des montants d'un compte à un ou plusieurs autres à l'intérieur d'un groupe;
- autorisation de reporter les soldes inexploités sur l'exercice suivant.

Ce régime particulier donne à l'Université une souplesse de gestion bienvenue dans le contexte des réductions budgétaires actuelles, tout en la soumettant au contrôle habituel des Commissions du Grand Conseil qui s'effectue sur un budget et des comptes présentés suivant le standard usuel de l'Etat de Vaud.

1.2 Calendrier d'élaboration d'une nouvelle loi sur l'Université

Le régime de « conduite budgétaire par groupes » a été instauré pour deux ans car, en 1996, l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'Université était envisagée pour septembre 1998. La consultation sur le projet de loi a produit, au début de 1997, des résultats riches et contrastés nécessitant un important travail de synthèse et l'allongement du calendrier initial. Le Conseil d'Etat a présenté un état de situation dans sa réponse aux motions Bonnard et Rochat (novembre 1997, 299, R. 20/97), comprenant une description des principes retenus pour la future loi sur l'Université. Au nombre de ces principes figurent l'enveloppe budgétaire et le mandat de prestations.

Le calendrier d'élaboration de la nouvelle loi sur l'Université est actuellement le suivant:

- été 1998: examen du projet par une commission extra-parlementaire
- automne 1998: mise au point du projet définitif
- mars 1999: présentation du projet de loi au Grand Conseil
- septembre 1999: entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Compte tenu de l'absence d'expérience dans la contractualisation des universités, tant en Suisse que dans les pays voisins dont l'enseignement supérieur est organisé de manière relativement similaire, la nouvelle loi prévoit une entrée en vigueur progressive du mandat de prestations. Ce dernier ne devrait déployer ses pleins effets qu'à partir de 2002 ou 2003. Pour cette raison, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prolonger le régime de « conduite budgétaire par groupes » pour les quatre exercices budgétaires à venir. Si, dans le cadre de la nouvelle loi, le régime de l'enveloppe budgétaire assortie d'un mandat de prestations pouvait être pleinement appliqué plus tôt, il remplacerait bien évidemment la « conduite budgétaire par groupes ».

2. APPLICATION DE LA « CONDUITE BUDGETAIRE PAR GROUPES » A L'UNIVERSITE

2.1 Cadre général

Dans l'exposé des motifs et projet de décret de septembre 1996 instituant un régime financier provisoire pour l'Université de Lausanne, trois arguments principaux ont été retenus pour justifier l'introduction de ce système expérimental de gestion budgétaire permettant une plus grande souplesse dans l'affectation des ressources (réaffectation en cours d'exercice et reports d'inexploités sur l'exercice suivant):

- la mise en oeuvre du plan d'économies 1996-2000 imposant un repli budgétaire de 18 millions de francs;
- la déclaration d'intention des Rectorats des Universités de Lausanne et de Genève du 1er février 1996 indiquant leur ferme résolution de créer un établissement commun regroupant les deux Universités;
- la perspective d'une nouvelle loi sur l'Université de Lausanne lui accordant une plus grande autonomie dans le cadre d'un mandat de prestations et d'une enveloppe budgétaire.

Au terme des quinze premiers mois d'application de ce nouveau système dit de « conduite budgétaire par groupes » introduit le 1er janvier 1997, ces trois principaux arguments sont pleinement vérifiés.

L'Université se tient scrupuleusement aux engagements qu'elle a pris dans son plan d'économies, qu'elle est en passe de réaliser. La possibilité de réallocation « horizontale » durant l'année budgétaire 1997 et les reports d'inexploités de 1997 sur l'exercice 1998 ont introduit une souplesse qui a permis une politique du personnel plus dynamique, une amélioration de la politique des achats, ainsi qu'une meilleure utilisation des ressources à la disposition de l'Université, notamment dans la conduite de projets d'enseignement et de recherche pluriannuels. Parmi ces projets, on mentionnera, à titre d'exemple, la réforme de l'enseignement de l'introduction au droit (avec recours au tutorat), le lancement du diplôme postgrade UNIL-EPFL en management des technologies ainsi que l'évaluation éthique d'un projet de thérapie génique somatique.

Le cadre du régime financier provisoire a également favorisé la mise en chantier avec l'Université de Genève d'un nouveau progiciel financier et comptable commun basé sur la technologie SAP. Encouragée par les Départements de l'instruction publique et des finances vaudois et genevois, cette démarche (se rattachant au concept d'informatique « métier » du projet INFOFIN) permettra la mise en place de structures financières identiques indispensables à la gestion commune des ressources des deux Universités à l'horizon 2000.

Dans cette perspective, le régime de « conduite budgétaire par groupes » a clairement permis d'aborder avec un maximum de souplesse la période intermédiaire préparant l'introduction d'une enveloppe budgétaire assortie d'un contrat de prestations dans la nouvelle loi sur l'Université prévue pour l'an 2000.

2.2 Un bilan intermédiaire

L'exercice 1997 a marqué une période de transition et d'adaptation dans la logique de gestion des unités budgétaires de l'Université. Le bouclage des comptes et les mécanismes de réallocation des soldes inexploités en début d'exercice 1998 ont permis d'envisager la gestion des ressources sur une période dépassant douze mois. Au-delà d'un examen détaillé du volume et des proportions des réaffectations entre groupes de comptes et des reports d'un exercice sur l'autre, il est encore prématuré de vouloir tirer des conclusions définitives dans la perspective de l'introduction d'une enveloppe unique. En particulier, la brièveté de l'expérience (une année) ne permet pas encore de bien apprécier les difficultés liées à l'écart entre l'année académique et l'exercice budgétaire basé sur l'année civile.

Le fonctionnement de la « conduite budgétaire par groupes » prévoit que l'Université établisse ses budgets selon la procédure usuelle, compte par compte. Tout en disposant de l'information détaillée, la Commission des finances du Grand Conseil restreint son contrôle au total du groupe. Tous les transferts intervenus entre comptes et sur les reports de l'exercice 1997 sur 1998 ont été soigneusement documentés et sont naturellement à la disposition de la Commission de gestion. Aucun crédit supplémentaire n'a été demandé sur l'exercice 1997. Durant cet exercice, le montant total des transferts à l'intérieur des différents groupes de comptes a été de Fr. 4'186'623.57. Le montant total des reports de soldes inexploités en 1997 sur l'exercice 1998 est de Fr. 8'424'969.-, soit 3.75% du budget global.

2.2.1 Transferts entre comptes à l'intérieur d'un groupe

Au courant de l'exercice 1997, la possibilité nouvelle d'alimenter un compte insuffisamment doté par un transfert de disponible en provenance d'un compte du même groupe a été utilisée 461 fois, pour un montant global de Fr. 4'186'623.57, en générant 1'252 écritures (un montant provenant d'un compte peut être ventilé sur plusieurs autres comptes du même groupe). Ces opérations ont été proposées par les responsables des unités budgétaires, vérifiées et autorisées par les responsables des unités de regroupement (Faculté, Université) et effectuées par la Comptabilité de l'Université, qui conserve également l'ensemble des pièces justificatives.

Le transfert entre comptes d'un même groupe a été utilisé principalement dans les deux situations suivantes:

- en cours d'exercice, pour répondre à l'impératif d'imputer correctement une dépense par rapport à un budget estimé différemment, dans le cadre notamment d'une adaptation aux besoins fluctuants de l'enseignement et de la recherche;
- à la fin de l'exercice, pour préparer le report des soldes et éliminer les dépassements de crédits à l'intérieur d'un groupe.

Bien que le recul manque pour effectuer une analyse pertinente des résultats de cette mesure sur la gestion de l'Université, il est certain que la possibilité d'effectuer des transferts entre comptes d'un même groupe aura, par la souplesse qu'elle introduit, des résultats bénéfiques sur la préparation des budgets. Il ne sera en effet plus nécessaire de préserver l'avenir en inscrivant au budget des montants confinant parfois au ridicule dans toutes les rubriques imaginables de charges.

Si cette approche tend à rendre le budget plus synthétique, il sera par contre plus aisé d'obtenir des utilisateurs des indications précises concernant la nature des dépenses effectives, information plus intéressante pour l'analyse financière.

Résultats globaux des transferts entre comptes d'un même groupe

Faculté	Groupe 30		
	Source	Destination	Résultat
Centre	-1'350'620.61	497'320.61	-853'300.00
Théologie	-15'895.35	53'095.35	37'200.00
Droit	-72'605.70	102'005.70	29'400.00
Lettres	-63'092.82	177'792.82	114'700.00
SSP	-139'647.00	491'647.00	352'000.00
HEC	-62'611.30	172'611.30	110'000.00
Sciences	-300'123.66	478'223.66	178'100.00
Médecine	-37'848.00	69'748.00	31'900.00
Total	-2'042'444.44	2'042'444.44	0.00

Faculté	Groupe 31		
	Source	Destination	Résultat
Centre	-1'366'373.75	1'349'180.75	-17'193.00
Théologie	-17'684.70	17'684.70	0.00
Droit	-39'840.26	61'490.26	21'650.00
Lettres	-318'205.70	72'005.70	-246'200.00
SSP	-33'156.31	33'156.31	0.00
HEC	-24'576.59	59'576.59	35'000.00
Sciences	-269'096.24	264'096.24	-5'000.00
Médecine	-53'147.13	264'890.13	211'743.00
Total	-2'122'080.68	2'122'080.68	0.00

Faculté	Groupe 33		
	Source	Destination	Résultat
Centre	-100.00	100.00	0.00
Théologie			0.00
Droit			0.00
Lettres			0.00
SSP			0.00
HEC			0.00
Sciences	-5'800.00	5'800.00	0.00
Médecine			0.00
Total	-5'900.00	5'900.00	0.00

Faculté	Groupe 36		
	Source	Destination	Résultat
Centre	-834.70	834.70	0.00
Théologie			0.00
Droit			0.00
Lettres			0.00
SSP			0.00
HEC			0.00
Sciences	-15'000.00	15'000.00	0.00
Médecine			0.00
Total	-15'834.70	15'834.70	0.00

Faculté	Groupe 39		
	Source	Destination	Résultat
Centre	-363.75		-363.75
Théologie			0.00
Droit			0.00
Lettres			0.00
SSP		363.75	363.75
HEC			0.00
Sciences			0.00
Médecine			0.00
Total	-363.75	363.75	0.00

Faculté	Total général		
	Source	Destination	Résultat
Centre	-2'718'292.81	1'847'436.06	-870'856.75
Théologie	-33'580.05	70'780.05	37'200.00
Droit	-112'445.96	163'495.96	51'050.00
Lettres	-381'298.52	249'798.52	-131'500.00
SSP	-172'803.31	525'167.06	352'363.75
HEC	-87'187.89	232'187.89	145'000.00
Sciences	-590'019.90	763'119.90	173'100.00
Médecine	-90'995.13	334'638.13	243'643.00
Total	-4'186'623.57	4'186'623.57	0.00

2.2.2 Report des soldes inexploités

Les soldes reportés de l'exercice 1997 à l'exercice 1998 se montent à Fr. 8'424'971.-, soit 3.75% du budget total de l'UNIL. Le tableau ci-dessous présente le détail des reports par Faculté et par groupe de comptes concerné. Il convient tout de suite de préciser qu'une part importante de ces reports, surtout en ce qui concerne le Centre (Rectorat et Administration centrale), était engagée ou faisait l'objet d'une affectation précise à la fin de l'exercice 1997:

- Dans le cadre de son plan financier 1997-2000, accepté par le Conseil d'Etat comme base pour la Démarche d'économies et de modernisation, l'Université constitue, parallèlement aux économies nécessitées par la situation financière de l'Etat, un volant de réallocation destiné à corriger des situations inéquitables et à promouvoir des activités nouvelles et prometteuses. Ces réallocations sont effectuées sous la forme de projets suivant le calendrier de l'année académique (octobre à septembre).
- Le montant du budget 1997 destiné aux réallocations est affecté à des projets qui ont démarré en automne 1997 et se termineront en septembre 1998. Les trois quarts en figurent donc dans les sommes reportées par le Rectorat de 1997 à 1998.
- Pour les mêmes raisons liées à la difficulté de concilier année universitaire et exercice budgétaire, les dépenses relatives à de nombreux projets étaient anticipées afin de tenir compte du rythme imaginé au moment de la préparation du budget. Le report des soldes donne la possibilité de faire coïncider les engagements financiers avec le rythme naturel des projets.
- L'application stricte du principe d'échéance exigée par le Service des finances conduit à reporter des montants qui ont été payés au cours de l'exercice écoulé, mais comptabilisés comme transitoires parce qu'ils

concernent des activités se déroulant pendant l'exercice suivant (abonnements de périodiques sur plusieurs exercices par exemple).

Reports de 1997 sur 1998, par Faculté et par groupe de comptes

Faculté	Groupe 30		
	Budget	Report	%
Centre	22'042'700	1'236'814	5.61%
Théologie	3'441'200	140'845	4.09%
Droit	9'831'400	412'639	4.20%
Lettres	23'149'200	344'227	1.49%
SSP	12'825'700	462'747	3.61%
HEC	12'651'700	165'518	1.31%
Sciences	43'308'000	817'930	1.89%
Médecine	23'266'500	950'444	4.09%
Totaux	150'516'400	4'531'164	3.01%

Faculté	Groupe 31		
	Budget	Report	%
Centre	19'785'897	3'051'868	15.42%
Théologie	310'100	25'104	8.10%
Droit	846'890	32'891	3.88%
Lettres	2'026'860	39'318	1.94%
SSP	1'284'660	84'666	6.59%
HEC	1'460'460	13'792	0.94%
Sciences	9'911'650	302'564	3.05%
Médecine	3'967'083	220'624	5.56%
Totaux	39'593'600	3'770'827	9.52%

Faculté	Groupe 33		
	Budget	Report	%
	39'300	9'500	24.17%
Centre			
Théologie			
Droit			
Lettres			
SSP			
HEC			
Sciences	28'700	5'100	17.77%
Médecine			
Totaux	68'000	14'600	21.47%

Faculté	Groupe 36		
	Budget	Report	%
Centre	2'085'000	102'428	4.91%
Théologie			
Droit			
Lettres			
SSP			
HEC			
Sciences	15'000		
Médecine	25'000	5'950	23.80%
Totaux	2'125'000	108'378	5.10%

Faculté	Total du budget		
	Budget *	Report	%
Centre	46'728'533	4'400'610	9.42%
Théologie	3'751'300	165'949	4.42%
Droit	10'678'290	445'530	4.17%
Lettres	25'176'060	383'545	1.52%
SSP	14'120'724	547'413	3.88%
HEC	14'112'160	179'310	1.27%
Sciences	53'388'350	1'125'594	2.11%
Médecine	56'522'783	1'177'018	2.08%
Totaux	224'478'200	8'424'969	3.75%

* Les groupes entièrement consommés (38,39) ne sont pas mentionnés dans le tableau, mais il en est tenu compte dans le total général.

D'un point de vue technique, le report des soldes s'effectue de la manière suivante:

- Les unités budgétaires sont invitées à compenser tous les soldes négatifs, compte par compte, au moyen de soldes positifs disponibles sur d'autres comptes du même groupe. Si un groupe est globalement déficitaire, l'élimination des soldes négatifs doit s'effectuer au niveau de regroupement supérieur (Section, Faculté, Université). Cette dernière procédure a été utilisée à quelques reprises lors du bouclage 1997, mais elle n'a pas dépassé le seuil des Facultés.
- Le Rectorat examine les soldes prêts à être reportés et sollicite des justifications dans les cas qui lui paraissent dépasser les limites de l'approximation budgétaire. Ces justifications écrites sont tenues à la disposition des Commissions des finances et de gestion. Le Rectorat se réserve le droit de décider de la réallocation des reports qui seraient insuffisamment justifiés. Au terme des reports de 1997 sur 1998, il a ainsi disposé d'un montant de Fr. 275'000.-.
- Un module informatique développé par le CIEV sous le contrôle du Service des finances et du Contrôle cantonal des finances procède ensuite, par unité budgétaire, à la concentration des soldes sur un compte ad hoc par groupe et au transfert du montant inscrit sur ce compte dans le nouvel exercice budgétaire (procédure analogue à celle des crédits supplémentaires dans Procofiév).

Plus encore que les transferts entre comptes du même groupe, le report soldes introduit une facilité dans la gestion de l'Université, par la faculté suivre le rythme fluctuant des projets d'enseignement et de recherche. premier exercice de report ne permet pas de tirer des conclusions définitives mais il conforte l'hypothèse, posée au moment de l'établissement du régime financier de l'Université, selon laquelle un gain de souplesse dans la gestion financière permet d'engager les moyens de manière plus efficace.

3. VERS UN MANDAT DE PRESTATIONS ET UNE ENVELOPPE BUDGETAIRE

Dans son *Rapport* au Grand Conseil sur les motions Bonnard et Rochat le Conseil d'Etat a réaffirmé sa ferme intention de mettre l'Université au bénéfice de l'enveloppe budgétaire dans la nouvelle loi sur l'université. La relation entre l'Etat et l'Université deviendra alors clairement de type contractuel: à l'enveloppe pluriannuelle correspondra un mandat de prestations construit sur des systèmes d'indicateurs permettant la mise en rapport des activités d'enseignement et de recherche avec leur financement. En octroyant ce système d'enveloppe à l'Université, le Conseil d'Etat accordera à l'Université l'autonomie financière et de gestion qui lui permettra de remplir au mieux les missions d'enseignement et de recherche qui lui sont assignées par la loi dans le cadre d'une liberté académique renforcée. Le présent projet de décret ne fait que prolonger de quatre ans (budgets 1999, 2000, 2001 et 2002) le régime financier provisoire de l'Université, première étape indispensable à la mise en place des conditions légales, réglementaires et pratiques nécessaires à l'introduction d'une enveloppe budgétaire unique. Le prolongement de ce système expérimental permettra à l'Université d'acquérir une expérience supplémentaire indispensable, qui s'avérera également très utile dans la perspective de l'extension ultérieure à d'autres secteurs de l'administration cantonale.

4. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET PROPOSE

Le présent projet de décret n'a d'incidence ni sur les communes, ni sur l'environnement, ni sur le personnel ou les frais d'exploitation.

PROJET DE DECRET visant la reconduction du régime financier provisoire de 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. – Le décret du 25 septembre 1996 instituant un régime financier provisoire pour l'Université de Lausanne dit de « conduite budgétaire par groupes » est reconduit pour quatre ans, soit pour les exercices budgétaires 1999, 2000, 2001 et 2002.

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 27, chiffre 2, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 avril 1998.

Le président :

Ph. Biéler

Le chancelier

V. Grandjean