

B2.5354 B

Université de Liège

L'organisation budgétaire de l'université...

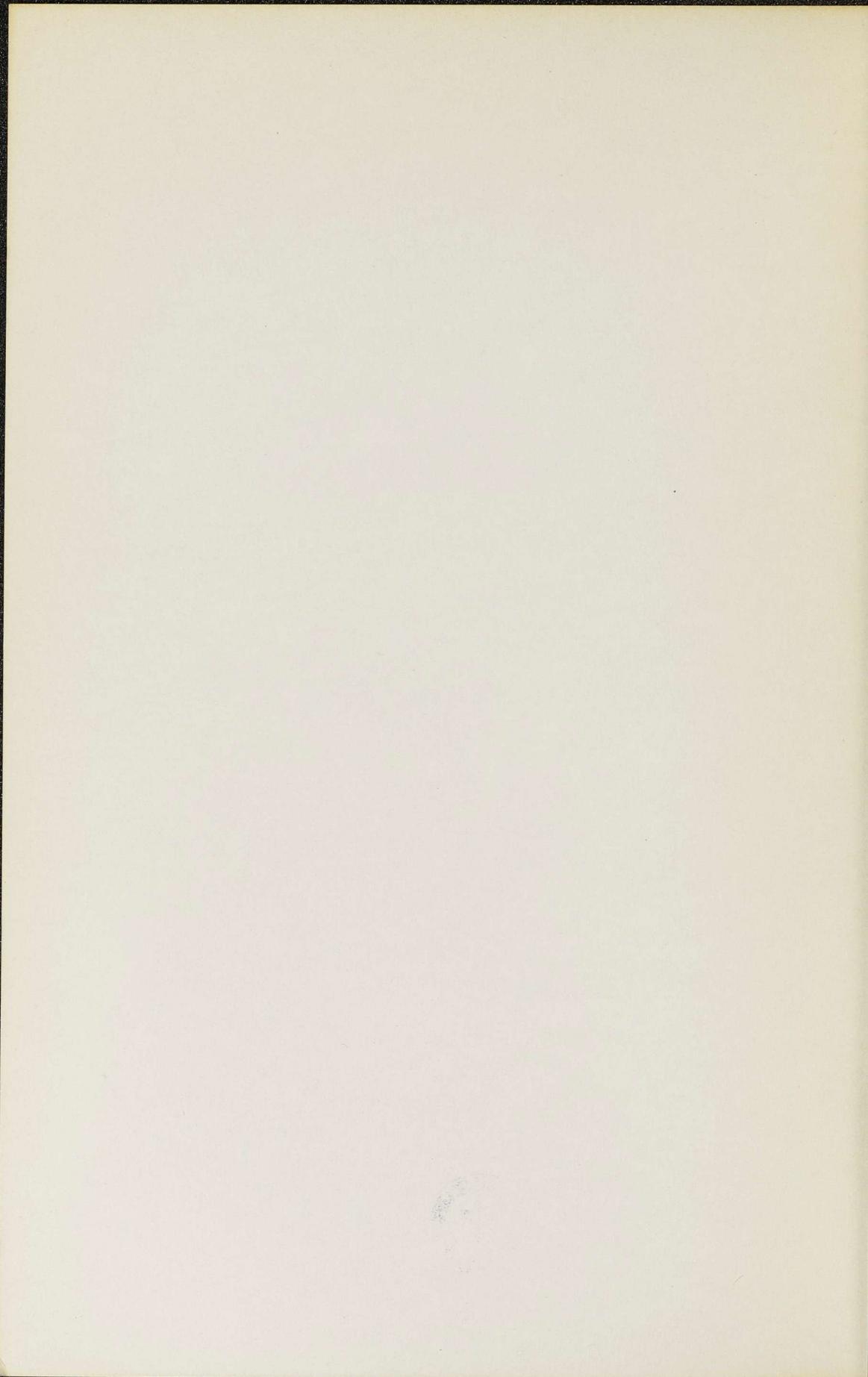
...un système de
gestion périmé

P. LIBION
chef du service financier

M. DUBUISSON
recteur



1970



*L'organisation budgétaire de l'Université
2009/2010*
Portefeuille
Budgets et finances de l'Université de Liège

L'organisation budgétaire de l'université...

Il est à noter que l'organisation budgétaire de l'université n'a pas toujours été aussi simple que celle de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur belges. Quand le budget a été créé à l'Université et, par la même, plus d'informations transmises, on l'a suivi et on s'est familiarisé avec ces problèmes. Les années suivantes seront heureux de mieux connaître les nouvelles évolutions de l'organisation.

Il faut souligner le rôle remarquable de M. Paul Libion. Cet administrateur financier — qui a su adapter la vie universitaire à un système de gestion financière plus empiriquement complexe —, il nous a permis de connaître les établissements d'enseignement supérieur à nos études.

Dans l'importante préface qu'il a donnée à son système de gestion présumé, M. le Recteur nous invite à une transformation radicale de la gestion universitaire, non pas dans un objectif de profit, mais bien dans un autre langage nouveau.

...un système de gestion périmé

Organigramme

P. LIBION
chef du service financier

M. DUBUISSON
recteur

1. Service financier

1.1. Structure

1.2. Fonction

1.3. Mise en œuvre

1.4. Rôle

1.5. Fonctionnement

1.6. Fonctionnement

1.7. Fonctionnement

1.8. Fonctionnement

1.9. Fonctionnement

1.10. Fonctionnement

1.11. Fonctionnement

1.12. Fonctionnement

1.13. Fonctionnement

1.14. Fonctionnement

1.15. Fonctionnement

1.16. Fonctionnement

1.17. Fonctionnement

1.18. Fonctionnement

1.19. Fonctionnement

1.20. Fonctionnement

1.21. Fonctionnement

1.22. Fonctionnement

1.23. Fonctionnement

1.24. Fonctionnement

1.25. Fonctionnement

1.26. Fonctionnement

1.27. Fonctionnement

1.28. Fonctionnement

1.29. Fonctionnement

1.30. Fonctionnement

1.31. Fonctionnement

1.32. Fonctionnement

1.33. Fonctionnement

1.34. Fonctionnement

1.35. Fonctionnement

1.36. Fonctionnement

1.37. Fonctionnement

1.38. Fonctionnement

1.39. Fonctionnement

1.40. Fonctionnement

1.41. Fonctionnement

1.42. Fonctionnement

1.43. Fonctionnement

1.44. Fonctionnement

1.45. Fonctionnement

1.46. Fonctionnement

1.47. Fonctionnement

1.48. Fonctionnement

1.49. Fonctionnement

1.50. Fonctionnement

1.51. Fonctionnement

1.52. Fonctionnement

1.53. Fonctionnement

1.54. Fonctionnement

1.55. Fonctionnement

1.56. Fonctionnement

1.57. Fonctionnement

1.58. Fonctionnement

1.59. Fonctionnement

1.60. Fonctionnement

1.61. Fonctionnement

1.62. Fonctionnement

1.63. Fonctionnement

1.64. Fonctionnement

1.65. Fonctionnement

1.66. Fonctionnement

1.67. Fonctionnement

1.68. Fonctionnement

1.69. Fonctionnement

1.70. Fonctionnement

1.71. Fonctionnement

1.72. Fonctionnement

1.73. Fonctionnement

1.74. Fonctionnement

1.75. Fonctionnement

1.76. Fonctionnement

1.77. Fonctionnement

1.78. Fonctionnement

1.79. Fonctionnement

1.80. Fonctionnement

1.81. Fonctionnement

1.82. Fonctionnement

1.83. Fonctionnement

1.84. Fonctionnement

1.85. Fonctionnement

1.86. Fonctionnement

1.87. Fonctionnement

1.88. Fonctionnement

1.89. Fonctionnement

1.90. Fonctionnement

1.91. Fonctionnement

1.92. Fonctionnement

1.93. Fonctionnement

1.94. Fonctionnement

1.95. Fonctionnement

1.96. Fonctionnement

1.97. Fonctionnement

1.98. Fonctionnement

1.99. Fonctionnement

1.100. Fonctionnement

1.101. Fonctionnement

1.102. Fonctionnement

1.103. Fonctionnement

1.104. Fonctionnement

1.105. Fonctionnement

1.106. Fonctionnement

1.107. Fonctionnement

1.108. Fonctionnement

1.109. Fonctionnement

1.110. Fonctionnement

1.111. Fonctionnement

1.112. Fonctionnement

1.113. Fonctionnement

1.114. Fonctionnement

1.115. Fonctionnement

1.116. Fonctionnement

1.117. Fonctionnement

1.118. Fonctionnement

1.119. Fonctionnement

1.120. Fonctionnement

1.121. Fonctionnement

1.122. Fonctionnement

1.123. Fonctionnement

1.124. Fonctionnement

1.125. Fonctionnement

1.126. Fonctionnement

1.127. Fonctionnement

1.128. Fonctionnement

1.129. Fonctionnement

1.130. Fonctionnement

1.131. Fonctionnement

1.132. Fonctionnement

1.133. Fonctionnement

1.134. Fonctionnement

1.135. Fonctionnement

1.136. Fonctionnement

1.137. Fonctionnement

1.138. Fonctionnement

1.139. Fonctionnement

1.140. Fonctionnement

1.141. Fonctionnement

1.142. Fonctionnement

1.143. Fonctionnement

1.144. Fonctionnement

1.145. Fonctionnement

1.146. Fonctionnement

1.147. Fonctionnement

1.148. Fonctionnement

1.149. Fonctionnement

1.150. Fonctionnement

1.151. Fonctionnement

1.152. Fonctionnement

1.153. Fonctionnement

1.154. Fonctionnement

1.155. Fonctionnement

1.156. Fonctionnement

1.157. Fonctionnement

1.158. Fonctionnement

1.159. Fonctionnement

1.160. Fonctionnement

1.161. Fonctionnement

1.162. Fonctionnement

1.163. Fonctionnement

1.164. Fonctionnement

1.165. Fonctionnement

1.166. Fonctionnement

1.167. Fonctionnement

1.168. Fonctionnement

1.169. Fonctionnement

1.170. Fonctionnement

1.171. Fonctionnement

1.172. Fonctionnement

1.173. Fonctionnement

1.174. Fonctionnement

1.175. Fonctionnement

1.176. Fonctionnement

1.177. Fonctionnement

1.178. Fonctionnement

1.179. Fonctionnement

1.180. Fonctionnement

1.181. Fonctionnement

1.182. Fonctionnement

1.183. Fonctionnement

1.184. Fonctionnement

1.185. Fonctionnement

1.186. Fonctionnement

1.187. Fonctionnement

1.188. Fonctionnement

1.189. Fonctionnement

1.190. Fonctionnement

1.191. Fonctionnement

1.192. Fonctionnement

1.193. Fonctionnement

1.194. Fonctionnement

1.195. Fonctionnement

1.196. Fonctionnement

1.197. Fonctionnement

1.198. Fonctionnement

1.199. Fonctionnement

1.200. Fonctionnement

1.201. Fonctionnement

1.202. Fonctionnement

1.203. Fonctionnement

1.204. Fonctionnement

1.205. Fonctionnement

1.206. Fonctionnement

1.207. Fonctionnement

1.208. Fonctionnement

1.209. Fonctionnement

1.210. Fonctionnement

1.211. Fonctionnement

1.212. Fonctionnement

1.213. Fonctionnement

1.214. Fonctionnement

1.215. Fonctionnement

1.216. Fonctionnement

1.217. Fonctionnement

1.218. Fonctionnement

1.219. Fonctionnement

1.220. Fonctionnement

1.221. Fonctionnement

1.222. Fonctionnement

1.223. Fonctionnement

1.224. Fonctionnement

1.225. Fonctionnement

1.226. Fonctionnement

1.227. Fonctionnement

1.228. Fonctionnement

1.229. Fonctionnement

1.230. Fonctionnement

1.231. Fonctionnement

1.232. Fonctionnement

1.233. Fonctionnement

1.234. Fonctionnement

1.235. Fonctionnement

1.236. Fonctionnement

1.237. Fonctionnement

1.238. Fonctionnement

1.239. Fonctionnement

1.240. Fonctionnement

1.241. Fonctionnement

1.242. Fonctionnement

1.243. Fonctionnement

1.244. Fonctionnement

1.245. Fonctionnement

1

eb smérya nu...
èmlièq noisir

in d'auçons
tutur

à d'auçons
tutur



L'organisation budgétaire de l'Université

Pol LIBION,

Chef du service financier de l'Université de Liège.

A notre époque de mutations profondes de l'Université, nul ne peut sous-estimer l'influence des modes de gestion sur la vitalité de l'Alma Mater. Qu'ils soient occupés à l'Université et, par là-même, plus directement concernés, qu'ils soient ou non familiarisés avec ces problèmes, les Amis de l'Université seront heureux de mieux connaître un des rouages essentiels de l'institution.

De l'étude remarquable de M. Pol Libion, Chef du Service financier de l'Université — qui a su apporter la plus grande clarté dans l'exposé d'un sujet particulièrement complexe —, il ressort nettement que l'organisation budgétaire des établissements d'enseignement supérieur de l'Etat est paralysante à maints égards.

Dans l'important prolongement qu'il a donné à cet article, sous le titre « Un système de gestion périmé », M. le Recteur Dubuisson souligne la nécessité d'une transformation radicale de la gestion universitaire, non par des aménagements de détail, mais bien dans un cadre juridique nouveau.

Sommaire

Introduction

I. Caractères du budget

- 1. spécialité
- 2. annualité

II. Elaboration du budget

- 1. procédure
- 2. forme et date de présentation

III. Répartition des crédits à l'Université

IV. Engagement des dépenses

- 1. notion
- 2. procédure

V. Liquidation des dépenses

- 1. par le Département (rémunérations du personnel)
- 2. par le Département (dépenses supérieures à 500.000 F)
- 3. par l'Université
- 4. cas particuliers des paiements à l'étranger

Conclusion

charges afférents à une année au-delà du terme de cette année » et non une *comptabilité de gestion* (4) qui embrasse l'ensemble des opérations financières accomplies au cours d'une année, à quelque exercice que ces opérations se rattachent.

Pour cette raison — paiement au cours d'un exercice des dépenses engagées au cours de l'exercice précédent — le budget d'un exercice est « prolongé » pendant toute la durée de l'exercice suivant et, à la fin de ce second exercice, les engagements non liquidés sont transférés à un « budget pour ordre ».

3. — Le principe de l'annualité du budget interdit les reports de crédits non engagés (infraction budgétaire sur l'exercice).

Toutefois, une disposition légale particulière (5) autorise, en faveur des Universités, le report, au budget pour ordre, des *reliquats de crédits non grevés d'engagements* à l'issue de l'exercice « prolongé », c'est-à-dire à la fin de la deuxième année d'exécution du budget.

Cette disposition précise que « ces reliquats gardent la même destination que les crédits dont ils proviennent », c'est-à-dire qu'à ces reliquats continue d'être appliqué le principe de la spécialité budgétaire (15 articles par nature).

Un « cavalier budgétaire » inscrit chaque année depuis 1965 dans la loi contenant le budget du Ministère de l'Education Nationale, modifie cette disposition en précisant que les reliquats transférés au budget pour ordre peuvent être utilisés à des dépenses *de toute nature*.

Par contre, ce cavalier budgétaire exclut la possibilité de solliciter des crédits supplémentaires aussi longtemps que le budget pour ordre n'est pas épousé; il subordonne en outre l'utilisation de celui-ci à l'autorisation royale.

* * *

Ce qui vient d'être dit à propos du budget de l'Université de Liège est valable pour les crédits de la Faculté de Médecine Vétérinaire de CUREghem (6) qui continuent à figurer *de manière distincte* aux différents articles du budget de l'Education Nationale.

Ainsi, l'Université de Liège gère chaque année six budgets, représentant 62 articles, c'est-à-dire :

- a) ceux de l'*exercice en cours* (Liège + Cureghem) : divisés chacun en 15 articles et destinés à supporter les dépenses engagées pendant cet exercice;
- b) ceux de l'*exercice précédent* : également divisés en 15 articles et destinés à assurer le paiement des dépenses engagées au cours de cet exercice précédent;
- c) deux *budgets pour ordre*, destinés à couvrir :
 - d'abord les dépenses engagées au cours des exercices pénultième et antérieurs et non encore liquidées;
 - ensuite, les dépenses pour lesquelles les crédits ad hoc des exercices en cours et précédents sont insuffisants;
 - enfin, des dépenses de toute nature, moyennant autorisation royale.

(4) Comme c'est le cas pour la comptabilité du Patrimoine.

(5) Article 55bis de la loi du 28 avril 1953.

(6) Rattachée à l'Université de Liège depuis le 1^{er} octobre 1969.

Chapitre II : Elaboration du budget

Section 1 : Procédure

1. — *Légalement*, la procédure de préparation du budget de l'Université de Liège est la suivante :

- a) Le Vice-Président prépare l'avant-projet que le Recteur présente au Conseil d'administration (art. 24 — A.R. du 23 octobre 1967);
- b) Le Conseil arrête les propositions et les adresses au Ministre de l'Education Nationale (art. 18-5° — Loi du 28 avril 1953);
- c) Le Commissaire du Gouvernement fait rapport au Ministre sur cet avant-projet de budget (art. 31 — A.R. du 31 décembre 1953);
- d) Le Ministre établit le projet de loi contenant le budget de son Département et incluant les crédits de l'Université; il le soumet au Parlement;
- e) Le budget est voté par le Parlement.

Il faut observer que :

- a) selon les termes de l'article 5 de l'A.R. du 31 décembre 1953, l'avant-projet arrêté par le Conseil d'administration comprend « les crédits jugés nécessaires au fonctionnement de l'Université ». Légalement, le Conseil a donc toute latitude d'apprécier les besoins de l'Université, leur évaluation et leur justification;
- b) Le Ministre de l'Education Nationale a évidemment, de son côté, toute liberté de *modifier* les propositions qui lui sont adressées par le Conseil d'administration.

2. — *En fait*, la procédure légale décrite ci-dessus a été appliquée jusqu'en 1965.

Le Conseil d'administration établissait les propositions, ventilées par nature en une quinzaine d'articles, sur la base des besoins réels de l'Université (connus ou estimés). La plupart du temps, ces propositions étaient revues par le Département et les crédits réduits (7).

3. — *En 1965* est intervenue la loi dite « d'expansion universitaire » (loi du 9 avril 1965) qui garantissait, en son article 73, un coefficient d'accroissement annuel minimum du budget total des universités de l'Etat pour les trois années à venir, soit :

- pour 1966 : « au moins 25 % » d'augmentation par rapport à 1965;
- pour 1967 : « au moins 18 % » d'augmentation par rapport à 1966;
- pour 1968 : « au moins 18 % » d'augmentation par rapport à 1967.

Ces pourcentages n'ont cependant pas été respectés : en 1966, le budget total de l'Université de Liège a été accru de 22 % (au lieu de 25 minimum) en 1967 : de 16 % (au lieu de 18 minimum) et en 1968 : de 8 % seulement (au lieu de 18 minimum).

4. — *Pour l'exercice 1969*, la loi d'Expansion ne prévoyait plus l'application d'un coefficient d'accroissement.

Ce système demeura cependant en vigueur et le budget total de l'Université fut fixé à 112 % de celui de 1968.

Pour 1970, même procédure, mais — après que le Conseil d'administration eût présenté ses propositions dans le cadre d'un coefficient de 13 % fixé par le Gouvernement — celui-ci ramena le taux d'accroissement à 11 %. De nouvelles propositions furent établies puis — une nouvelle

(7) Dans les meilleures années, l'Université était consultée quant aux articles budgétaires sur lesquels devait porter la réduction imposée...

fois — le Gouvernement abaissa le taux à 10,5 % et la ventilation du budget dut être effectuée une troisième fois.

5. — Il faut souligner que la répartition, entre les articles, du budget global alloué à l'Université et limité par le coefficient d'accroissement, n'est pas laissée à l'entièvre appréciation du Conseil d'administration : — d'abord, parce que le Gouvernement se réserve le droit de modifier cette répartition (8);

— ensuite parce que le montant des crédits inscrits aux articles 12.13 (loyers) et 12.21 (travaux) est automatiquement fixé par application, à ces deux articles, du coefficient d'accroissement global.

Cette dernière limitation provient du fait que les Universités libres reçoivent une subvention annuelle calculée proportionnellement aux budgets de deux universités de l'Etat, desquels sont exclus les crédits de ces articles 12.13 et 12.21.

6. — Que faut-il penser de la procédure qui consiste à fixer le budget de l'Université selon un coefficient d'accroissement annuel ?

A) Disons, tout d'abord, qu'elle présente le grave inconvénient de *ne pas tenir compte des besoins réels* de l'Université.

Le pourcentage de majoration, fixé préalablement, ne prend en considération ni les nécessités nouvelles de développement de l'Université, ni, surtout, les charges nouvelles qui pèsent sur elles. Cet accroissement des charges apparaît de plus en plus lourd chaque année, à tel point qu'il risque d'absorber totalement la majoration du budget; cette année, par exemple, l'incidence financière des nouvelles mesures de caractère social, édictées par le Gouvernement en faveur des agents de l'Etat, est telle qu'elle absorbe *l'entièreté du crédit prévu pour l'accroissement du cadre du personnel* : pour la première fois depuis 1953 — si le Gouvernement n'alloue pas un supplément de crédit — l'Université de Liège ne disposera pas de personnel nouveau.

B) Ajoutons, ensuite, que cette procédure d'accroissement par coefficient pré-déterminé présente tous les *inconvénients d'un système subventionnel* — notamment une réduction facile, sans égard pour les besoins — *mais non les avantages* : principalement, la possibilité, pour l'Université de Liège (9) d'élaborer son budget et de le gérer souplement, en fonction de la politique qu'elle entend suivre.

C) On doit cependant admettre que le Gouvernement se réserve le droit de limiter globalement l'accroissement du budget des universités dans le cadre d'une politique générale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique qu'il lui appartient d'arrêter, et en fonction des impératifs budgétaires qui sont les siens à l'échelle de l'Etat.

Mais cette limitation n'est acceptable que moyennant cinq conditions : a) les pourcentages annuels devraient être légalement fixés à *l'avance pour plusieurs années*, de manière à permettre aux autorités académiques d'établir un planning à moyen terme (5 ans, par exemple); b) une fois arrêtés, ces coefficients d'accroissement *ne devraient plus être diminués* à l'occasion du vote annuel du budget; c) ils devraient, au contraire, selon un système à déterminer, *s'accroître automatiquement* lorsqu'interviennent des éléments extérieurs comme l'accroissement de l'index, l'application de nouvelles dispositions de

(8) Il en usa notamment pour réduire les accroissements de personnel...

(9) Comme c'est le cas pour les universités libres.

programmation sociale, l'augmentation du nombre des étudiants, etc...; d) le coefficient annuel *devrait être suffisant* pour permettre à l'Université, non seulement de continuer à assumer les charges qui étaient les siennes au cours de l'exercice précédent, mais encore d'assurer son expansion; e) enfin, à cette limitation globale du budget ne devraient pas s'ajouter *les limitations au second degré que constituent les articles budgétaires*. En effet, la fixation des crédits par *nature* de dépenses représente un frein à la réalisation, par les autorités académiques, des *objectifs* qu'elles poursuivent; la gestion dynamique de l'Université implique une grande souplesse dans l'utilisation de la « *dotation annuelle* ».

Section 2 : Forme et date de présentation

1. — Selon les termes de l'article 6 de l'arrêté royal du 31 décembre 1953, la forme de l'avant-projet de budget et la date de sa transmission font l'objet *d'instructions annuelles* du Ministre de l'Education Nationale.

2. — Quant à la *forme* : ces instructions prévoient la ventilation du budget en une quinzaine d'articles, eux-mêmes subdivisés selon la nature des dépenses (cfr. supra).

Quant à la *date de transmission*, elle est généralement fixée en avril/mai pour le budget de l'exercice suivant.

3. — L'établissement, *aussi longtemps à l'avance*, de prévisions budgétaires *détaillées par nature* n'est guère compatible avec une gestion moderne de l'Université.

Nous avons déjà souligné combien l'attribution de crédits par *nature de dépenses* empêchait les autorités académiques de se fixer des *objectifs* et d'y affecter les moyens nécessaires.

Nous devons ajouter qu'à l'époque où les prévisions sont établies, le Conseil d'administration ne dispose pas d'éléments suffisants ni certains : en effet, arrêtés en avril d'une année pour l'exercice *suivant*, les crédits par nature ne peuvent être évalués que par référence aux dépenses de l'exercice *précédent*; il en résulte un décalage d'environ *deux ans* entre la base d'évaluation des dépenses et leur réalisation, ce qui est beaucoup trop long pour permettre des extrapolations suffisamment précises.

4. — Pour pallier, dans une certaine mesure, ces inconvénients, le Conseil d'administration avait, pour 1970, sollicité du Ministre de l'Education Nationale un budget ventilé en cinq articles (au lieu de quinze) (10), dont les libellés par nature étaient suffisamment larges pour conférer plus de souplesse à l'utilisation des crédits.

Cette demande n'a pas été reçue; le Conseil l'a, à nouveau, formulée pour le budget de 1971.

Chapitre III : Répartition des crédits par le Conseil d'administration

I. — Conformément à l'article 18-6° de la loi du 28 avril 1953, c'est au Conseil d'administration qu'il appartient de disposer des crédits et de les répartir entre les différents services de l'Université.

(10) Ces cinq articles correspondaient aux trois rubriques de la classification BENELUX (cfr. supra), auxquelles avaient été ajoutées deux sous-rubriques : l'article 11.04 (pour des raisons de technique budgétaire) et un article réunissant les articles 12.13 et 12.21 (pour leur exclusion de la base de calcul des subventions aux universités libres).

Traditionnellement, on distingue, à l'Université de Liège, en dehors de celui destiné à la rémunération du personnel sous statut, trois espèces de crédits :

1) Les crédits ordinaires qui sont mis à la disposition des chefs des services scientifiques et sont destinés à assurer le fonctionnement « scientifique » de ces services.

Ces crédits sont reconduits d'année en année.

2) Les crédits exceptionnels, alloués chaque année pour des dépenses précises d'acquisition d'équipements scientifiques.

Plus rarement, ils couvrent des dépenses de fonctionnement exceptionnelles.

3) Les crédits d'intérêt général : non répartis entre les services scientifiques mais déterminés pour l'ensemble de l'Université; ils sont gérés par les services administratifs dans les conditions arrêtées par le Conseil d'administration; ils couvrent les catégories de dépenses suivantes :

a) dépenses de fonctionnement :

— dépenses immobilières : travaux d'aménagement, entretien, nettoyage, fournitures aux ateliers d'électricité, de plomberie, de menuiserie, conservation du domaine du Sart Tilman, loyers.

— dépenses de consommation : eau-gaz-électricité-charbon-mazout-téléphones.

— frais de bureau des services administratifs et magasin général de fournitures.

b) dépenses d'équipement :

— mobilier et matériel de bureau;

— premier équipement des nouveaux bâtiments (à l'exception du matériel scientifique);

— équipement des ateliers et centrales.

c) dépenses de personnel :

— salaires des femmes d'ouvrages et ouvriers temporaires;

— allocations et indemnités (11).

II. — La majeure partie de ces crédits sont alloués par le Conseil d'administration en début d'année; les crédits exceptionnels sont distribués en deux ou trois tranches.

En cours d'année, le Conseil d'administration alloue également des crédits des trois espèces, mais ce n'est généralement que pour faire face à des besoins urgents ou imprévus.

III. — Pour fixer les idées, nous donnons ci-après la ventilation générale (en millions) du budget ordinaire de 1970, qui atteint au total 1.065.795.000 F.

1. — crédits ordinaires des services scientifiques	103,0 M.
2. — crédits exceptionnels des services scientifiques	101,0 M.
3. — crédits d'intérêt général :	
a) d'ordre immobilier :	74,9 M.
b) de consommation :	60,9 M.
c) de fonctionnement général :	17,2 M.
d) d'équipement et mobilier :	18,0 M.

(11) Le crédit nécessaire à la rémunération du personnel autre que les femmes d'ouvrages et les ouvriers temporaires est directement géré par le Département (loi du 28 avril 1953 - art. 18-6°). Il est cependant réparti **en postes** par le Conseil d'administration, dans les limites budgétaires.

e) de personnel :		
— rémunération des temporaires :	43,0 M.	
— indemnités diverses :	<u>20,2 M.</u>	
		234,2 M.
4. — Rémunération du personnel sous statut (crédit géré par le Département) :	636,5 M.	
	<u>1.074,8 M.</u>	(12)

IV. — Que faut-il penser de ce système de distribution de crédits ?

1. — Constituant la répartition au second degré (13) du budget ordinaire de l'Université, ce système doit forcément s'intégrer dans le cadre des libellés et des montants figurant à chacun des articles par nature.

Ainsi, les crédits prévus, à l'Université, pour les consommations d'eau, de gaz, d'électricité, pour les frais de transports ou de téléphones doivent obligatoirement être imputés sur l'article 12.02 et leur total ne peut dépasser le montant du crédit inscrit à cet article, même si l'on sait à l'avance qu'il sera insuffisant (14).

De même, les crédits ordinaires et exceptionnels des services scientifiques sont distribués respectivement sur les articles 12.03 et 74.01.

Or, les crédits ordinaires sont destinés à couvrir des dépenses de nature différente, dont certaines doivent être imputées sur *d'autres articles* que le 12.03.

Par exemple : une dépense d'achat de timbres-poste, imputée sur le crédit ordinaire d'un service ne peut pas être payée à charge de l'article 12.03 (sur lequel ce crédit ordinaire a été distribué) mais doit obligatoirement l'être sur l'article 12.02 !

Ceci entraîne des opérations comptables extrêmement compliquées (dites « *doubles imputations* ») dont le mécanisme serait trop long à décrire ici. Soulignons seulement qu'elles constituent une lourde charge pour les services comptables et une complication inutile pour les services scientifiques, gestionnaires du crédit.

2. — Le système actuel présente également l'inconvénient de nécessiter l'ouverture d'un nombre élevé de comptes, dont les règles légales de gestion sont parfois différentes.

Si l'on y ajoute les comptes du Patrimoine (dont la gestion est, elle, totalement différente), on constate que le chef de service gestionnaire est dans l'impossibilité d'avoir une vue globale et claire des moyens financiers mis à sa disposition et se trouve sans cesse confronté avec des problèmes administratifs ou comptables qu'il ne peut efficacement maîtriser.

3. — Enfin, le *volume important des crédits d'intérêt général* et l'absence d'un *dénominateur commun* permettant de répartir entre chacun des services universitaires tous les moyens mis à leur disposition, constitue, à nos yeux, la plus grave du système.

a) Les crédits d'intérêt général représentent 22 % du budget ordinaire total et *plus de la moitié des crédits gérés par l'Université* (15). Il y a donc là une masse importante de dépenses qui échappe à toute venti-

(12) Un dépassement de 9 millions est prévu.

(13) Le premier étant la ventilation en quinze articles.

(14) C'est le cas cette année pour les articles 12.02 et 12.03, ainsi que nous l'indiquons à la note (12) ci-dessus.

(15) C'est-à-dire à l'exclusion du crédit destiné aux rémunérations du personnel sous statut, directement géré par le Département de l'Education Nationale.

lation entre les facultés ou les services. Bien sûr, pour certaines d'entre-elles, cette répartition est possible *a posteriori*; mais — le système n'étant pas organisé dans cette perspective — elle constitue, pour les services administratifs, une lourde charge.

b) Les moyens mis à la disposition de chacun des services universitaires — personnel, bâtiments, équipements et crédits de fonctionnement — sont répartis selon des *critères différents* : le personnel est attribué *par postes*, les bâtiments sont répartis *en locaux*, les équipements sont soit mis à la disposition des services, soit acquis par eux au moyen des crédits alloués.

Ce fait, joint à l'importance des crédits d'intérêt général non ventilés, empêche les autorités académiques de disposer de données suffisamment précises concernant le coût de chacun des services ou départements de l'Université. Ces renseignements seraient cependant du plus haut intérêt pour estimer la charge de services à créer, pour déterminer les priorités dans le choix des objectifs et, plus généralement, pour répartir les ressources disponibles en fonction d'une politique universitaire volontariste.

4. — Nous pensons qu'une solution peut être trouvée dans une réforme du système interne de distribution des crédits.

Cette réforme devrait s'orienter vers la suppression des crédits d'intérêt général et vers l'élaboration de *budgets départementaux complets*, incluant, ramenés au dénominateur commun que constitue l'unité monétaire, *tous les moyens* en personnel, en locaux, en équipements et en crédits de fonctionnement mis à la disposition de ces départements.

Dans le cadre de son budget, chaque responsable aurait une grande liberté de gestion tout en étant déchargé de la plupart des contraintes administratives ou comptables qui n'ont qu'un effet paralysant.

Bien sûr, cette réforme, interne à l'Université, ne pourrait déborder du contexte des dispositions légales régissant actuellement notre organisation budgétaire, aux contraintes desquelles elle demeurerait soumise. Néanmoins, nous pensons qu'elle représenterait un grand pas en avant vers un système de gestion plus moderne et mieux adapté aux exigences d'une université dynamique.

Chapitre IV : Engagement des dépenses

Section 1 : Notion

Engager une dépense, au sens où on l'entend dans le système budgétaire de l'Etat, consiste à réserver la somme nécessaire à son paiement sur l'article *ad hoc* du budget.

Une dépense doit être engagée *sur le budget de l'exercice au cours duquel naît la dette de l'Etat*, même si sa liquidation n'a lieu qu'au cours d'un exercice ultérieur (16). Ainsi, sont engagées sur le budget d'un exercice les sommes afférentes à des commandes ou à des contrats passés au cours de cet exercice.

Toutefois, les contrats ou les « abonnements » dont la durée dépasse un exercice sont engagés chaque année à concurrence du montant annuel : ainsi, un contrat de location d'ordinateurs fait, chaque année, l'objet d'un engagement correspondant au montant annuel de la location; de même pour les baux à loyer, les abonnements téléphoniques, etc...

(16) Voir chapitre I - section 2 - paragraphe 2 : comptabilité par exercice.

Il arrive (dans le cas des consommations, notamment) que la dépense à engager ne soit pas connue exactement : elle doit alors être estimée de manière aussi précise que possible (engagement provisionnel).

Section 2 : Procédure

1. — L'engagement d'une dépense a lieu suivant deux types de procédure : *l'engagement préalable* à la naissance de la dette et *l'engagement concomitant à la liquidation*. Ce dernier ne concerne que les dépenses de faible importance nominale dites « menues dépenses », qui sont engagées globalement une fois par mois.

2. — L'engagement préalable était prescrit, dans tous les services de l'Etat, pour les dépenses supérieures à 10.000 F. Toutefois, l'arrêté royal du 31 décembre 1953 avait porté ce plafond à 20.000 F en faveur des Universités de l'Etat.

Des dispositions plus récentes (Arrêté royal du 31 mai 1966, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1967) ont fixé à 50.000 F le plafond applicable à tous les services de l'Etat, mais les engagements des universités continuent à être régis par les dispositions particulières de l'arrêté royal du 31 décembre 1953 (20.000 F).

Les autorités académiques ont, à plusieurs reprises, attiré l'attention du Ministre sur cette anomalie ; leur intervention n'a reçu aucune suite.

3. — La procédure d'engagement préalable se déroule selon trois phases :

- les négociations préalables à la conclusion du marché, qui aboutissent à la remise, par le fournisseur, d'une offre ferme, valable soixante jours ;
- cette offre est visée par le Commissaire du Gouvernement qui s'assure du respect des dispositions légales et réglementaires applicables à ce marché ;
- la commande est visée par le Contrôleur des engagements (17) qui s'assure :

— qu'un crédit a bien été prévu au budget ordinaire pour ce genre de dépenses ;

— qu'il est suffisant pour en supporter le montant.

La comptabilité des engagements est tenue dans un registre spécial (« journal des visas ») reprenant, par exercice et par article, les engagements dans l'ordre où ils sont présentés et visés : ils sont affectés d'un numéro de référence (« numéro de visa ») commençant à 1 au début de chaque année.

Une fois ces formalités accomplies, la commande est signée par l'ordonnateur et envoyée au fournisseur.

4. — Les dépenses supérieures à 500.000 F (sauf celles qui concernent des travaux immobiliers) doivent, au surplus, être visées par le contrôleur des engagements du Ministère de l'Education nationale. Aux trois phases décrites ci-dessus s'en ajoute donc une quatrième — le « visa Bruxelles » — également préalable à l'envoi de la commande.

La liquidation de ces dépenses se fera par le Ministère et non par le service comptable de l'Université.

5. — La procédure d'engagement des dépenses a un double aspect : — d'une part, permettre le contrôle du respect des dispositions légales régissant les marchés de l'Etat ;

(17) La mission de Contrôleur des Engagements est confiée par le Roi à un fonctionnaire de l'Université qui, dans cet exercice, est justiciable de la Cour des Comptes.

— d'autre part, veiller à ce que les crédits budgétaires soient correctement utilisés et ne soient pas dépassés.

a) A propos du premier aspect, disons un mot des règles auxquelles sont soumis les marchés de l'Etat.

Les principes qui dominent cette réglementation sont ceux de *la libre concurrence des fournisseurs* et le régime du *forfait*.

La loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat prévoit essentiellement trois modes de conclusion des marchés : l'adjudication publique, qui est la règle, l'appel d'offres restreint et le marché de gré à gré, qui ne sont utilisables que moyennant une motivation préalable et à certaines conditions fort strictes.

Pour ce qui concerne les marchés de fournitures, par exemple, l'interdiction de recourir à la pratique du crédit documentaire — qui est cependant courante dans les transactions commerciales — est une contrainte très lourde; elle occasionne des difficultés — et parfois même empêche la conclusion de marchés — avec les fournisseurs étrangers auxquels l'Université s'adresse de plus en plus fréquemment pour des achats d'équipements scientifiques.

En ce qui concerne les constructions, le principe légal de séparation des fonctions d'entrepreneur et d'auteur de projet ne correspond plus aux réalités, l'évolution générale de la construction s'orientant vers les techniques de préfabrication ou la fourniture de produits semi-finis.

Au surplus, « la relative imprécision imposée aux projets par le système » du cahier des charges pour permettre la concurrence est incompatible avec les techniques évoluées de planification et de rationalisation des opérations. Elle est aussi incompatible avec la recherche des véritables économies; au niveau de la remise de prix d'un entrepreneur toute incertitude se paie ».

b) Selon les termes de l'article 21 de la loi du 28 juin 1963, le contrôleur des engagements a pour mission essentielle de veiller à ce que les crédits inscrits à chacun des articles ne soient pas dépassés.

Dans cette optique, il est logique d'enregistrer les dettes à leur naissance. Pourquoi, dès lors, en avoir exclu les « menues dépenses » ?

C'est évidemment pour des motifs de souplesse, toutes les dépenses ne s'accommodant pas de la procédure relativement lourde et compliquée qui est actuellement celle de l'enregistrement préalable.

Mais cette exception est de nature à énerver complètement le principe du non-dépassement des crédits, à partir du moment où le volume mensuel des menues dépenses atteint des proportions importantes, comme c'est le cas à l'Université, notamment en raison de la multiplicité des comptes.

6. — Que faut-il penser de l'application à l'Université de cette procédure légale d'engagement des dépenses ?

a) Nous estimons, tout d'abord, que la nécessité d'un visa du Ministère pour certaines dépenses supérieures à 500.000 F ne se justifie pas; elle n'a pour effet que d'alourdir la procédure, de retarder la conclusion des marchés et d'entraîner des lenteurs considérables dans le paiement des fournisseurs (18).

(18) Le délai est d'environ 2 mois entre l'envoi d'une facture au Ministère de l'Education Nationale et son paiement par le Ministère des Finances.

En faveur de ce système, on peut invoquer le fait que les dépenses visées par le Département ne seront liquidées qu'après *visa de la Cour des Comptes*, dont le contrôle s'exerce ainsi plus efficacement (19).

Il nous paraît cependant que cette raison n'est pas péremptoire : il suffirait d'organiser de manière systématique le contrôle *sur place* que les délégués de la Cour n'exercent actuellement à l'Université que de manière limitée.

Pour éviter les lenteurs du Département, tant dans les engagements que dans la liquidation des dépenses, l'Université s'efforce de limiter les commandes à 500.000 F, alors que des quantités supérieures offriraient des prix plus intéressants.

b) Rappelons, en outre, que le visa du Contrôleur des engagements du Département, n'est pas requis pour les dépenses d'ordre immobilier : ainsi, le contrôleur de l'Université peut engager seul une dépense de 10 millions de travaux, mais il doit être couvert par le visa départemental pour une dépense d'acquisition de mobilier de 500.000 F...!

Cet exemple suffit à démontrer l'illogisme du système.

c) Il convient de souligner ici une autre anomalie résultant de la double intervention du contrôleur des engagements de l'Université et de celui du Département. Les deux ont la même mission : veiller à ce que les crédits budgétaires ne soient pas dépassés.

Pour remplir la sienne, le contrôleur du Département enregistre comme engagements non seulement les commandes supérieures à 500.000 F (« *visas Bruxelles* ») mais également les avances de fonds alloués à l'Université pour assurer ses paiements (20); de la sorte, sont absolument confondues au niveau du Département :

- certaines obligations nées à charge de l'Etat (« *visas Bruxelles* »);
- les avances de trésorerie destinées à remplir d'autres obligations (« *visas Liège* ») nées antérieurement à charge de l'Etat.

Cette remarque n'aurait sans doute qu'un intérêt purement théorique si la confusion signalée n'avait parfois des conséquences graves : en effet, depuis plusieurs années, le Gouvernement s'efforce, par des mesures administratives imposant un pourcentage maximum, de comprimer ou même d'arrêter les engagements du dernier trimestre de l'exercice (21). Le pourcentage une fois atteint dans sa comptabilité, le contrôleur du Département arrête tous envois de fonds à l'Université, qu'il met ainsi virtuellement en état de faillite, puisqu'elle n'est plus en mesure de remplir les obligations qu'elle a cependant régulièrement contractées ! Il en va de même, et c'est encore plus grave, lorsque le Gouvernement décide de réduire purement et simplement les crédits, comme il l'a fait à plusieurs reprises, pour l'article 72.02 (budget extraordinaire).

d) Nous avons signalé plus haut les inconvénients que présentaient l'application à l'Université des dispositions régissant les marchés de l'Etat.

Est-ce à dire qu'il faudrait les supprimer à son égard, et laisser aux Universités de l'Etat, dans le domaine des contrats civils ou commerciaux, la même liberté que les entreprises privées ?

(19) Tandis que pour la plupart des autres dépenses, le contrôle de la Cour n'a lieu qu'a posteriori.

(20) Cfr. infra - chapitre V.

(21) Afin de freiner la « *surchauffe économique* » et d'empêcher les engagements inconsidérés destinés à épuiser les crédits budgétaires.

Nous ne le pensons pas, encore que les Universités libres en bénéficient quoique leurs ressources proviennent, en majeure partie, des subsides de l'Etat.

Nous pensons que les deux principes de base du régime des marchés publics — libre concurrence des fournisseurs et régime du « forfait » — doivent rester également ceux des marchés de l'Université; mais les règles devraient être considérablement assouplies pour permettre les dérogations nécessaires — et notamment l'utilisation plus large du système de gré à gré — dans les cas où leur stricte application conduit finalement à léser l'Université et le Trésor.

e) Il nous paraît cependant que la comptabilité des engagements présente un intérêt certain et que *assouplie dans ses procédures* elle devrait être étendue à toutes les dépenses de l'Université, et non plus seulement à celles supérieures à 20.000 F.

Les avantages seraient les suivants :

1° Les disponibilités budgétaires — tant au niveau des articles qu'à celui des comptes des services — seraient connues en permanence et de manière précise;

2° Les commandes émanant d'un service unique centralisé, l'Université se présenterait — vis-à-vis des fournisseurs — comme un seul client, dont l'importance justifierait des attentions particulières;

3° Examinées par un service spécialisé, les clauses de tous les marchés garantiraient les droits de l'Université, et éviteraient les mécomptes ultérieurs que l'on connaît parfois lorsque les conditions du fournisseur sont acceptées sans discernement;

4° Le contrôle des factures et leur liquidation en seraient accélérées.

Chapitre V : Liquidation des dépenses

La liquidation des dépenses de l'Université est effectuée, soit par les services du Ministère de l'Education Nationale, via le Ministère des Finances, soit par le service comptable de l'Université, au moyen de fonds qui lui sont avancés par le Trésor Public.

Le premier cas concerne deux types de dépenses :

— les rémunérations du personnel autre que les femmes d'ouvrage et les ouvriers temporaires;

— les dépenses qui ont été préalablement soumises au visa du Contrôleur des engagements du Ministère (supérieures à 500.000 F).

Les autres dépenses sont liquidées directement par l'Université.

I. — La liquidation par le Ministère des dépenses de personnel

1. — La carrière pécuniaire des agents est tenue à jour par le service du personnel de l'Université, qui a une double mission :

a) communiquer au Ministère les éléments qui entraînent une modification dans les traitements : promotions, naissances, démissions, décès, etc...

b) contrôler les états de paiement qui lui sont mensuellement fournis par le Ministère.

2. — En cette matière, il n'y a guère qu'un seul problème — mais il est d'importance — : c'est celui des délais d'exécution.

Il ne s'écoule jamais moins de plusieurs mois entre le moment où un avis est adressé au Ministère (recrutement d'un agent ou promotion, par exemple) et celui où l'agent est effectivement payé.

Ce délai atteint parfois plusieurs années lorsqu'il s'agit de régularisations d'arriérés.

Ce n'est que grâce à l'intervention du Patrimoine sous forme d'avances de rémunérations que les agents peuvent entretemps subsister...

3. — Il est certain que l'Université pourrait mieux assurer par elle-même le payement de tout son personnel : l'équipement en ordinateurs dont elle dispose est, sans nul doute, adéquat et les tâches matérielles de payement ne représenteraient qu'un surcroît de travail minime puisque l'essentiel — la préparation et le contrôle des rémunérations — est déjà actuellement effectué par le service du Personnel.

D'autre part, l'Université obtiendrait directement — en sous-produit de cette application — certaines données nécessaires à une gestion du personnel, envisagée, non seulement du point de vue pécuniaire, mais de celui des carrières et situations des agents.

II. — La liquidation des dépenses supérieures à 500.000 F

1. — Les dépenses qui ont fait l'objet d'un engagement préalable par le contrôleur du Ministère de l'Education Nationale (22) sont liquidées par le Ministère des Finances selon une procédure assez longue qu'il nous paraît utile de décrire schématiquement :

- 1° la facture (vérifiée et ordonnancée) est enregistrée au « journal des visas » par le contrôleur des engagements de l'Université;
- 2° elle est transmise au contrôleur des engagements du Ministère de l'Education Nationale qui l'enregistre également dans son « journal des visas »;
- 3° elle est transmise à la comptabilité générale (Ministère de l'Education Nationale) qui l'enregistre pour payement;
- 4° elle est soumise au visa de la Cour des Comptes;
- 5° elle est adressée, par la Cour, au Ministère des Finances qui procède aux opérations de mise en liquidation;
- 6° elle est transmise à la Banque Nationale qui (enfin !) la paie;
- 7° l'avis de payement est communiqué à la comptabilité générale de l'Education Nationale;
- 8° il est adressé (ou devrait l'être) à l'Université.

2. — Les inconvénients d'une telle procédure sont les suivants :

- a) elle est longue : le délai entre l'envoi de la facture par l'Université et son payement atteint environ deux mois. Pour répondre aux réclamations des fournisseurs, nous sommes obligés de suivre les factures à la trace d'un service ou d'un département à l'autre. On imagine les difficultés et pertes de temps que cela occasionne;
- b) les transmissions successives rendent inévitable la perte de documents : ce qui implique, le cas échéant, que les services universitaires doivent reconstituer les dossiers...
- c) elle est inutile si, comme pour les investissements immobiliers, le contrôle de la Cour des Comptes s'effectue régulièrement *sur place*;
- d) l'Université n'est pas systématiquement avertie ni de la date, ni du montant des payements effectués, ce qui a notamment des conséquences graves lorsqu'il s'agit de factures en monnaie étrangère (cfr. infra - paragraphe IV).

(22) C'est-à-dire les dépenses supérieures à 500.000 F, autres que celles qui concernent des travaux immobiliers.

3. — Ainsi que nous l'avons dit à propos des engagements supérieurs à 500.000 F, il nous paraît que l'intervention du Département dans la liquidation des dépenses devrait être supprimée et que cette suppression ne présenterait que des avantages pour l'Université : économie de temps dans les services concernés et meilleures relations avec les fournisseurs.

III. — La liquidation directe par l'Université

1. — Les services administratifs de l'Université assument eux-mêmes le paiement :

- des salaires des femmes d'ouvrages et ouvriers temporaires;
- de toutes les dépenses d'ordre immobilier, quel qu'en soit le montant;
- des autres dépenses inférieures à 500.000 F.

2. — A cet effet, l'Université dispose d'avances de fonds qui lui sont consenties par le Département et dont la procédure d'octroi est soumise à des contraintes de trois ordres :

a) les avances de fonds sont limitées par un plafond maximum global, fixé à 150 millions en 1966 et porté, en janvier 1970, à 180 millions. Ce montant représente donc le maximum des fonds que peut détenir l'Université à titre d'avances, c'est-à-dire sans justification. Une fois qu'il est rendu compte de l'utilisation partielle de cette somme, une nouvelle avance (équivalente au montant justifié) peut être demandée.

Ce plafond de 180 millions peut paraître élevé. Il est cependant insuffisant car il couvre également la trésorerie destinée au paiement des constructions (Fonds des Constructions Universitaires) et, en outre, la limitation qu'il impose se combine avec les autres contraintes suivantes;

b) les avances de fonds sollicitées par l'Université doivent être ventilées entre les budgets et les articles, c'est-à-dire *entre six budgets, comptant plus de soixante articles* (23).

Cette répartition est extrêmement stricte : bien que les fonds soient versés à trois C.C.P. seulement (24), aucun transfert n'est possible entre les soixante « comptes » que ces C.C.P. regroupent.

Il arrive ainsi que l'Université, tout en disposant d'une trésorerie globale bien fournie, ne puisse cependant assurer le paiement de certaines factures parce que l'article sur lequel elles doivent être imputées n'est pas provisionné.

Dans le système actuel de multiplicité des comptes internes à l'Université (crédits ordinaires, exceptionnels et d'intérêt général) et compte tenu des délais de versement des fonds dont il sera question ci-après, il est fort malaisé, pour le service financier, de déterminer à l'avance, par budget et par article, le montant des provisions nécessaires.

c) La procédure d'obtention des fonds est la même que celle décrite au paragraphe II - 1 ci-avant, à propos de la liquidation des dépenses supérieures à 500.000 F.

Il en résulte qu'ici aussi, le délai entre la demande de fonds et la réception de ceux-ci est très long; pendant ce délai, il importera que l'Université puisse continuer à assurer ses paiements et dispose donc d'un plafond supérieur.

(23) Cfr. supra - chapitre I, dernier paragraphe.

(24) Salaires - budget ordinaire et budget pour ordre - budget extraordinaire.

IV. — Cas particulier des fournisseurs étrangers

L'Université compte environ 5.000 fournisseurs, dont près de 700 sont étrangers.

La procédure de paiement est la même pour les fournisseurs étrangers que pour les fournisseurs belges, avec, toutefois, deux contraintes supplémentaires :

- la nécessité de passer par l'intermédiaire d'une banque;
- les variations des taux de change.

Nous examinerons successivement le cas des paiements par l'Université et le cas des paiements par le Département.

1) *Payements par l'Université*

La trésorerie « Etat » dont dispose l'Université figure à des comptes de chèques postaux et ne peut être transférée à des comptes bancaires. Pour pallier cet inconvénient, et en raison des facilités qu'offrent les banques pour des envois de fonds à l'étranger, l'Université a adopté la procédure suivante :

- a) les factures à payer, accompagnées d'un relevé récapitulatif par monnaies étrangères, sont remises à une banque où le Patrimoine dispose d'un avoir suffisant (25);
- b) la banque effectue la conversion en francs belges du montant de chaque facture (au cours du jour), calcule les frais et communique au service comptable le montant total;
- c) un virement de ce montant est remis à la banque, et sa ventilation entre les différents articles du budget est effectuée;
- d) au reçu des avis de paiement par la banque, les comptes ad hoc (crédits ordinaires, exceptionnels...) sont débités du montant payé (en francs belges). Au besoin, les montants engagés (26) sont rectifiés.

2) *Payements par le Département*

La procédure est la même que pour les paiements des fournisseurs belges. Toutefois, dans le cas des paiements étrangers, elle engendre souvent des discordances entre la comptabilité du Département et la comptabilité de l'Université; cela tient aux faits suivants :

- a) le contrôleur des engagements de l'Université enregistre dans sa comptabilité le montant de la facture convertie en francs belges au cours du jour de l'enregistrement; au besoin, il rectifie le montant qui avait précédemment été inscrit au journal des visas selon le taux de change du jour de l'engagement;
- b) le contrôleur des engagements du Département effectue les mêmes opérations (pour les mêmes montants en francs belges);
- c) lorsque la facture est payée par la Banque Nationale (environ deux mois après qu'elle a quitté l'Université...), son montant en francs belges est calculé sur la base du taux de change au jour du paiement et est évidemment toujours différent du montant enregistré par les contrôleurs des engagements;
- d) si le contrôleur du Département en a connaissance et peut ainsi rectifier ses comptes, il n'en est pas de même pour l'Université qui n'est pas

(25) Cet avoir du Patrimoine n'est pas utilisé pour les paiements de l'Etat, mais il sert en quelque sorte de garantie vis-à-vis de la banque.

(26) L'engagement a en effet été enregistré en francs belges, sur base du taux de change au jour du visa.

régulièrement avertie des paiements; notre comptabilité est ainsi différente de celle du Département et, au surplus, ne correspond pas à la réalité.

* * *

On aura constaté à la lecture de ce chapitre sur la liquidation des dépenses que les problèmes que connaît l'Université résultent ici aussi d'une trop grande rigidité des règles applicables et d'une lourdeur des procédures employées.

Deux inconvénients nous paraissent majeurs :

- 1) la nécessité de ventiler les avances de fonds en articles et budgets;
- 2) l'intervention du Département en matière de paiement, comme en matière d'engagement.

Conclusion

Dans l'exposé qui précède nous avons tenté de mettre en lumière les *contraintes* que fait peser, sur la gestion universitaire, l'application des règles générales sur la comptabilité de l'Etat et de leurs aménagements particuliers en faveur des universités.

Nous croyons utile de conclure par trois observations qui en constitueront, en quelque sorte, la synthèse et qui porteront successivement sur le budget universitaire, sur le contrôle des engagements et sur l'intervention du Département dans la liquidation des dépenses.

1. — M. A. Parisis (27) donne du budget la définition suivante : « Le budget est un acte de l'autorité publique, à la fois état de prévision précise des dépenses et recettes publiques et acte d'autorisation donné par le pouvoir législatif pour la durée limitée d'une année ». Dans quelle mesure le budget universitaire réunit-il les trois éléments que nous soulignons ?

D'abord, la pratique qui consiste à déterminer ce budget selon un système de coefficient fixé d'autorité *lui enlève toute précision* : les prévisions de dépenses ne reposent plus sur une estimation des charges réelles et leur ventilation par nature est devenue théorique et quasi-arbitraire. C'est cependant dans ce cadre rigide que doivent s'inscrire, tout au long de l'exercice, les décisions du Conseil d'administration, les engagements et les dépenses.

Ensuite, l'instauration d'un budget pour ordre permet *l'utilisation des reliquats de crédits* à partir de l'expiration du deuxième exercice d'exécution du budget, et ce, pour des dépenses de toute nature.

Cette mesure a pour effet de déroger, de manière absolue, aux principes de la *spécialité* et de l'*annualité budgétaire*.

Dès lors, le budget universitaire n'est plus, en fait, qu'un *acte d'autorisation*, à caractère de dotation, qui présente tous les inconvénients d'un système subventionnel (notamment : une réduction facile sans égard aux besoins) mais n'en offre pas les avantages (particulièrement : une souplesse de gestion, libérée de la contrainte des articles par nature). Nous pensons que des améliorations pourraient être apportées à ce régime hybride que connaissent les universités de l'Etat si, d'une part, était légalisé et organisé dans toute son accep-

(27) Science des Finances Publiques - Liège - F. Gothier - 1966.

tion le système *d'une dotation annuelle* et si, d'autre part, la spécialité budgétaire se traduisait par une répartition des crédits, non plus en fonction de la nature des dépenses (28) mais *selon les objectifs* de développement de l'enseignement et de la recherche dans chacune des universités.

2. — Notre seconde observation portera sur le contrôle de l'engagement des dépenses.

En corollaire aux pouvoirs de gestion qu'il a donnés aux Conseils d'administration des universités, le législateur a prévu que le contrôle de l'engagement des dépenses s'exercerait, sur place, par un fonctionnaire de chaque université, spécialement désigné à cet effet.

Cette mesure serait fort heureuse si elle ne maintenait pas intacts les mêmes pouvoirs de contrôle par un fonctionnaire attaché au Département de l'Education Nationale.

Ces deux contrôleurs, nommés *selon la même procédure, également responsables* devant la Cour des Comptes, ont une *mission identique* : celle de veiller à l'utilisation correcte des crédits budgétaires.

Leur double intervention n'était légalement requise, à l'origine, que pour l'engagement de dépenses supérieures à 500.000 F.

Depuis qu'une mesure dérogatoire a donné *compétence illimitée* au seul contrôleur de l'Université pour les dépenses d'ordre immobilier, on peut se demander si le rôle que joue encore le contrôleur du Département suffit à justifier les contraintes et les difficultés que son intervention occasionne (29).

Nous pensons qu'il conviendrait de faire — strictement et clairement — la distinction entre *l'engagement* des dépenses et les *avances de trésorerie* destinées à leur liquidation.

La responsabilité des engagements devrait incomber — totalement et uniquement — au contrôleur de l'Université, qui veillerait à ne pas engager de dépenses au-delà des crédits et en assumerait pleinement la responsabilité, tandis que, seul, l'octroi des avances de fonds incomberait au contrôleur du Département, qui veillerait ce faisant à ne pas dépasser les mêmes crédits budgétaires.

Le *contrôle* des engagements se double en outre d'une *comptabilisation* de ceux-ci ; sous ce dernier aspect, selon des procédures simplifiées, il devrait s'étendre aux dépenses inférieures à 20.000 F.

3. — Notre dernière observation traitera des interventions du Département dans la liquidation des dépenses.

a) Pour ce qui concerne la *rémunération du personnel sous statut*, l'intervention départementale se limite à l'exécution des tâches matérielles de paiement, toutes les opérations de calcul des traitements et leur vérification étant effectuées par le service du personnel de l'Université.

Il en résulte des difficultés dans l'échange des informations et, surtout, des retards — parfois considérables — dans certains paiements.

Nous pensons que l'Université, qui assure elle-même le paiement d'un millier d'agents du personnel sous contrat, pourrait efficacement assurer celui du personnel sous statut.

(28) Système qui pèse lourdement sur toute la procédure d'exécution du budget et qui, à notre avis, ne présente guère qu'un intérêt statistique.

(29) Cfr. supra - chapitre IV, section 2, paragraphe 6c.

- b) Pour ce qui concerne *les autres dépenses*, sont liquidées par le Département celles qui y ont été préalablement engagées ; dans la mesure où nous estimons, comme nous l'avons exposé supra dans la deuxième remarque, que la procédure d'engagement au second niveau ne se justifie pas, la liquidation de *toutes* les dépenses devrait être assurée par la trésorerie de l'Université.
- c) Quant au contrôle préalable qu'effectue la Cour des Comptes sur les dépenses liquidées par le Département, il pourrait être efficacement remplacé par le *contrôle sur place*, selon la même procédure que celle qui, actuellement, est déjà employée pour les dépenses d'ordre immobilier, liquidées par l'Université.

**

En résumé, donc, nous croyons que, pour débarrasser la gestion universitaire des contraintes qui la paralysent, l'organisation budgétaire et financière des Universités de l'Etat devrait s'inspirer des principes suivants :

- le budget devrait consister en une *dotation globale*, dont la répartition serait effectuée par les Autorités Académiques *en fonction des objectifs* de la politique qu'elles s'assignent ;
- la trésorerie serait alimentée par des *avances de fonds* périodiques, consenties par le Département de l'Education Nationale, à qui il serait *rendu compte* ;
- le *contrôle de la gestion*, enfin, serait dans tous les cas assuré *sur place*, respectivement par le contrôleur des engagements, par le Commissaire du Gouvernement et par les délégués de la Cour des Comptes.

Pol LIBION

... *Un système de gestion périmé*

Marcel DUBUSSON,
Recteur de l'Université de Liège.

L'analyse critique à laquelle s'est livré M. P. Libion, a fait apparaître la complexité, la lourdeur et l'inadaptation du système budgétaire et comptable que l'Etat impose à ses universités et dont sont tributaires tous ceux qui, à un niveau quelconque, exécutent le budget ou ont la charge d'élaborer et de poursuivre une véritable politique universitaire. On pourrait penser que les problèmes évoqués relèvent de techniques ou de procédures secondaires et que leur solution n'implique pas de réorganisation fondamentale.

Nous ne partageons pas cette opinion.

Sans doute, des améliorations pourraient être apportées au système qui est le nôtre : l'octroi d'un budget en cinq articles ou — mieux — d'une dotation unique globale, dont l'idée a été lancée par l'Université de Liège il y a déjà plus de cinq ans, serait de nature à alléger le poids des contraintes actuelles.

Mais ces améliorations ne résoudraient que très partiellement le problème qui est essentiellement et finalement celui d'une **adaptation, aux exigences de la société moderne, des modes de gestion des institutions d'enseignement supérieur.**

Nous vivons en ce moment une étape importante dans le développement de cet enseignement :

— d'une part, les structures même des institutions universitaires sont bouleversées, ou en voie de l'être, par la participation, aux organes de direction, de représentants de la communauté universitaire tout entière;

— d'autre part, l'organisation des enseignements connaît elle-même des modifications profondes, dans le sens d'une plus grande diversification;

— enfin, l'Etat assure directement — et dans une proportion toujours croissante de ses ressources — le financement de la recherche scientifique et de l'enseignement dans les universités, qu'elles soient libres ou officielles.

Mais les ressources de l'Etat ne sont pas illimitées, et à cet égard on peut craindre que le nombre élevé d'institutions supérieures existant dans notre pays ne soit pas compatible avec ses possibilités financières.

Aussi, est-ce dans une *saine émulation* de ces institutions, assortie d'une utilisation optimale, par chacune d'elles, des deniers publics qui lui sont confiés, que nous paraît être la *condition nécessaire à un développement harmonieux de l'enseignement supérieur.*

L'une et l'autre ne sont cependant réalisables que dans *l'égalité des chances* pour toutes les institutions, chacune d'elles ayant une *autonomie de gestion* comparable, c'est-à-dire la possibilité de se fixer librement une politique de développement et de la poursuivre.

C'est dans cet esprit que le Conseil National de la Politique Scientifique, proposant au Gouvernement un plan de financement de l'expansion universitaire, a précisé que son application « est liée à l'octroi aux établissements universitaires de l'Etat d'une *autonomie de gestion* comparable à celle des établissements libres ».

Par contre, c'est dans une voie diamétralement opposée que semble s'engager le Gouvernement, qui a récemment déposé au Sénat un projet de loi (1) réorganisant l'enseignement universitaire de l'Etat.

Ce projet vise avant tout à réformer les structures des universités de l'Etat mais il *maintient celles-ci dans le cadre juridique contrignant* qui est actuellement le leur et, au surplus, *renforce le pouvoir centralisateur de l'Etat* en ajoutant aux multiples contrôles que nous connaissons celui d'un inspecteur des finances, qui, en collaboration avec le Commissaire du Gouvernement, exercerait « les mêmes fonctions que ce dernier pour toutes les décisions ayant une incidence budgétaire et financière ». Nous ne pouvons nous rallier à cette proposition, qui signifierait inéluctablement, à bref délai, la régression de l'enseignement et de la recherche scientifique dans les universités de l'Etat.

Nous croyons, au contraire, que celles-ci ne pourront assurer leur développement que dans un *cadre juridique nouveau*, adapté aux exigences d'une gestion moderne mais conservant néanmoins aux universités de l'Etat leur statut fondamental de droit public.

C'est dans cette perspective que le Conseil Académique de l'Université de Liège a approuvé le 29 juin dernier un projet de réforme élaboré par la communauté universitaire liégeoise et qui consiste à doter les universités de l'Etat du *statut d'établissement public*, dont les organes disposerait des pouvoirs de gestion les plus étendus et vis-à-vis duquel le contrôle de l'Etat s'exercerait, d'une manière générale, par l'intermédiaire d'un *Commissaire du Gouvernement* et, plus précisément en ce qui concerne la gestion financière par le *contrôle sur place de la Cour des Comptes*.

Il n'est pas douteux que, dans un tel régime, chacun exercera, à la place qui est la sienne, les responsabilités qui lui auront été confiées, dans le seul et constant souci d'assurer à notre Alma Mater une expansion harmonieuse.

Marcel DUBUISSON



(1) Session 1969-1970 — document n° 456.

ULg - C.I.C.B.



709407903 LIBER

Bn. 5354 B

