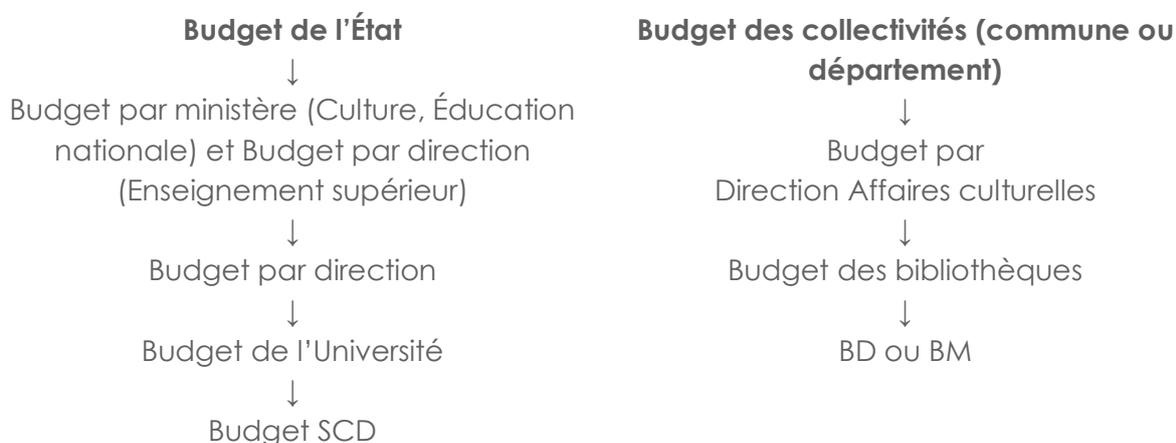


## Le budget des bibliothèques

---

### Introduction : définition

Le budget représente le plan d'activité annuel de l'État, de la collectivité, de la bibliothèque. Le budget est l'outil pour mener à bien une politique. C'est un plan d'ensemble qui prévoit les recettes et les dépenses. Schématiquement, le budget des bibliothèques est un sous-ensemble dans un budget plus global.



### 1. Contexte

Depuis le début des années 2000, plusieurs évolutions majeures ont eu un impact important sur la structuration des budgets des bibliothèques publiques.

#### 1.1. LOLF

La première évolution est la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Elle est entrée en application le 1er janvier 2006. Elle vise un accroissement de l'efficacité de la dépense publique. Elle remet en cause les pratiques de reconduction systématique des crédits en essayant d'être le reflet d'une logique de résultats. Elle met en avant des notions de performance, d'objectifs, d'indicateurs. La LOLF s'appuie sur une nouvelle architecture budgétaire qui regroupe désormais l'ensemble des crédits de l'État au sein de 170 programmes, eux-mêmes rassemblés en 47 missions.

## 1.2. RGPP et MAP

De 2007 à 2012, la réforme de l'État en France a été associée à la Révision générale des Politiques publiques (RGPP). Elle consistait à réévaluer l'ensemble des politiques publiques afin de déterminer les actions de modernisation et d'économie qui pouvaient être réalisées. La RGPP visait clairement à réduire les dépenses publiques tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques et la qualité de service.

Elle avait donc trois objectifs principaux :

- Adapter les politiques menées aux besoins des citoyens
- Valoriser le potentiel humain de l'administration
- Dégager des marges de manœuvre pour financer les nouvelles politiques dont la France avait besoin.

Initiée par Nicolas Sarkozy, la RGPP a suscité de nombreuses critiques de la part des organisations syndicales de la Fonction publique, qui ont dénoncé le manque de concertation et la prééminence de l'objectif de réduction des dépenses. La RGPP a été remplacée en 2012 par la Modernisation de l'Action publique (MAP).

## 1.3. Un budget de plus en plus contraint et des marges de manœuvre de plus en plus réduites

Par la circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, le Premier ministre J.M. Ayrault fixe trois règles pour les années 2012 à 2017 :

- Respect des plafonds pluriannuels des programmes
- Financement de toute dépense nouvelle par des économies
- Compensation de toute nouvelle dépense fiscale par la diminution d'autres dépenses fiscales.x

Chaque année, la direction du budget du Ministère de l'action et des comptes publics publie l'ensemble des lois et documents budgétaires concernant les différents exercices du cadrage pluriannuel : exemple pour l'exercice 2024<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024> [page consultée le 17/07/2024]

#### 1.4. L'impact de la LRU et des RCE pour les bibliothèques universitaires

Concernant le budget des universités, la loi du 10 août 2007 dite relative aux Libertés et Responsabilité des Universités (LRU)<sup>2</sup> et son complément RCE (Responsabilités et Compétences élargies) ont profondément modifié la structuration de celui-ci.

Les universités sont passées d'une autonomie limitée et liée à des financements attribués sans évaluation à une autonomie renforcée assortie d'une évaluation plus présente.

Dans la même logique, le modèle SYMPA (Système analytique de répartition des moyens à la performance et à l'activité) s'est substitué en 2009 au modèle San Remo qui attribuait le budget sur critères.

Pour les bibliothèques universitaires, on est en effet passé du fléchage des moyens à leur globalisation. Auparavant, le budget des services communs de la documentation (SCD) et la masse salariale étaient fléchés. Ils provenaient directement du ministère, interlocuteur naturel des directeurs de SCD.

Avec les RCE, au contraire, ce budget et cette masse salariale sont gérés directement par l'université de rattachement. Celle-ci peut donc être amenée, en fonction de ses besoins, à supprimer certains postes pour les redéployer ailleurs. Cette situation renforce l'intégration des bibliothèques au sein des universités. Cependant, elle les oblige aussi à rendre compte de leurs activités auprès de leur administration de rattachement.

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012<sup>3</sup>, dit GBCP (Gestion Budgétaire et Comptable Publique), s'inscrit dans la trajectoire voulue par la LOLF. La GBCP porte des enjeux d'efficacité, de lisibilité et d'harmonisation<sup>4</sup>. La GBCP s'appuie sur trois grands principes :

- Deux comptabilités indépendantes (fonction financière et fonction comptable)
- Une programmation pluriannuelle
- Une comptabilité budgétaire en encaissement/décaissement

#### 1.5. Les collectivités territoriales

Le budget des bibliothèques territoriales dépend essentiellement des politiques publiques. En effet, les bibliothèques sont tout d'abord financées par leur tutelle, commune ou département, les budgets peuvent donc varier considérablement d'une collectivité à l'autre.

---

2 Loi n° 2007-1199 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000824315> [page consultée le 17/07/2024]

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026597003&categorieLien=id> [page consultée le 17/07/2024]

4 <https://www.budget.gouv.fr/reperes/operateurs-et-organismes-publics/articles/lessentiel-sur-le-cadre-budgetaire-et-comptable> [page consultée le 17/07/2024]

Les budgets consacrés aux effectifs, aux acquisitions courantes et au fonctionnement sont affectés par la collectivité. Il est cependant possible de demander des subventions pour des chantiers spécifiques. En effet, les conseils généraux (départements) et régionaux (régions) peuvent également subventionner des projets relatifs aux bibliothèques publiques :

« D'autres « financeurs » publics sont les conseils généraux et régionaux. On a vu le rôle moteur que jouent les départements vis-à-vis des communes de moins de 10 000 habitants pour le développement et l'équipement des bibliothèques. Départements ou régions peuvent aussi à l'occasion intervenir dans le financement d'une construction importante ou l'organisation d'une manifestation, ou encore pour les régions via les agences de coopération. Mais ces aides restent généralement ponctuelles et liées à des projets précis. »<sup>5</sup>

En effet, citons par exemple la Dotation Générale de Décentralisation dont l'Etat délègue la gestion aux régions : la DRAC (direction régionale des affaires culturelles) peut, sur dossier, accorder chaque année des subventions aux bibliothèques publiques en s'appuyant sur la Dotation Générale de Décentralisation <sup>6</sup>(DGD). Ces subventions peuvent concerner l'informatisation d'une bibliothèque, des projets d'extension d'horaires d'ouverture ou encore des travaux de gros œuvre sur les bâtiments.

Les départements quant à eux peuvent également participer au financement de projets spécifiques, mais l'essentiel de l'aide apportée n'est pas d'ordre financier : elle relève plus de la formation, de l'accompagnement, de la fourniture de documents et repose sur les bibliothèques départementales de prêt. Ces dernières ont par ailleurs été consacrées dans la loi Robert <sup>7</sup> à travers un amendement interdisant leur suppression par les départements : « Les départements ne peuvent les supprimer, cesser de les entretenir ou de les faire fonctionner ».

## 2. Les grands principes budgétaires

Le budget de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs est structuré autour de **six principes fondamentaux** qui régissent le fonctionnement de la comptabilité publique :

- **Le principe de l'annualité budgétaire.** L'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Le budget est voté pour une année. Il est impossible d'effectuer des

---

<sup>5</sup> Dominique AROT et Sylvie FAYET, « Les budgets des bibliothèques publiques : du désir à la réalité », Bulletin des bibliothèques de France (BBF), 1994, n° 3, p. 20-29. En ligne : <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1994-03-0020-003> [page consultée le 17/07/2024]

<sup>6</sup> <https://www.culture.gouv.fr/Demarches-en-ligne/Par-type-de-demarche/Subvention/Dotation-generale-de-decentralisation-DGD> [page consultée le 17/07/2024]

<sup>7</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514> [page consultée le 17/07/2024]

reports d'une année sur l'autre sauf dans le cas de programmes pluriannuels d'investissement ;

- **Le principe d'unité budgétaire.** Toutes les dépenses et les recettes doivent figurer dans un seul document budgétaire ;
- **Le principe d'équilibre.** Les recettes doivent être égales aux dépenses ;
- **Le principe de sincérité budgétaire.** Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère et soutenable ;
- **Le principe d'universalité.** Le budget comprend la totalité des recettes et des dépenses sans compensation ;
- **Le principe de spécialité.** Les crédits de dépenses et de recettes doivent être détaillés par nature et par fonction.

Autre principe fondamental : la séparation entre les fonctions liées à la décision de faire une dépense (ordonnancement), qui est le rôle de l'ordonnateur, et le paiement de cette dépense (mandatement) qui est le rôle du comptable.

### 3. Présentation du budget

Le budget se structure autour de deux parties, la section de fonctionnement d'une part et la section d'investissement d'autre part. Ces deux sections comprennent chacune deux parties, une pour les recettes et une pour les dépenses.

La **section de fonctionnement** correspond à la gestion courante des services (frais de personnel, achat de fournitures, remboursement de la dette, etc.).

La **section investissement** correspond à des recettes ou des dépenses ayant une incidence sur le patrimoine de la collectivité (construction d'équipement, mobilier, etc.).

Depuis la mise en application de la LOLF, il existe une nouvelle nomenclature budgétaire qui prévoit que les crédits ouverts le sont par mission et sont spécialisés par programme. Ainsi, le budget des bibliothèques universitaires fait partie du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » avec l'action 5 « Bibliothèques et documentation ». Dans l'action 5, trois indicateurs ont été dégagés et permettent d'évaluer, pour le travail budgétaire des parlementaires, l'usage de l'argent public dans les bibliothèques de l'enseignement supérieur :

- La mesure de la disponibilité hebdomadaire des places de bibliothèques
- Le taux de fréquentation des bibliothèques par lecteur inscrit
- La consultation des ressources électroniques

## 4. Calendrier

### 4.1. Avant l'exercice (année N-1)

Le budget est préparé par le pouvoir exécutif. Il s'appuie sur un état prévisionnel des recettes et des dépenses, évalué dans le courant de l'année qui précède celle du budget.

Les prévisions sont établies en fonction des recettes espérées, des dépenses de l'année précédente, du contexte économique général et des demandes des différents services (traduction des besoins issus du projet d'établissement).

Le budget, après avoir été préparé par les différents services concernés, est présenté pour discussion et voté par les assemblées délibérantes (Parlement pour l'Etat, Conseil d'Administration pour l'université, Conseil Municipal pour la commune, Conseil Départemental pour le département, etc.).

### 4.2. Pendant l'exercice (année N)

**L'exécution du budget pour les dépenses se décompose en quatre phases : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement.** Les trois premières phases sont de la responsabilité de l'ordonnateur, la quatrième est de celle du comptable.

L'engagement est l'acte de passation de commande qui s'assimile à la «réservation» de crédits budgétaires pour payer le moment voulu le bien ou le service.

La liquidation de la dépense est l'opération qui autorise le paiement après attestation du service fait.

L'ordonnancement (ou mandatement) est le mandat de paiement par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer la dépense.

Après certaines vérifications concernant la régularité de la dépense, le comptable procède au paiement de celle-ci.

**La procédure concernant les recettes comprend essentiellement deux phases :**

- L'émission d'un ordre de recette par l'ordonnateur.
- Le recouvrement par le comptable public.

En cours d'exercice, recettes et dépenses doivent respecter le budget voté. Le budget initial (dit budget primitif) peut faire l'objet de modifications en cours d'exercice pour tenir compte des réalités de gestion. L'exécutif peut proposer des décisions budgétaires modificatives (DBM) pour établir un budget rectificatif (BR) qui doivent être votées par l'assemblée délibérante en cours d'année d'exécution. Ces DBM sont peu nombreuses (2 maximum).

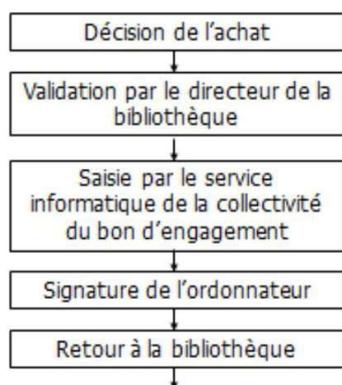
### 4.3. Une fois l'exercice clos (année N+1)

À la fin de l'exercice, les services financiers établissent le compte administratif de l'année écoulée. Ce document retrace toutes les recettes et les dépenses réalisées et fait apparaître le résultat excédentaire ou déficitaire de l'année.

Parallèlement au compte administratif, le comptable public (Agents comptables, Inspecteurs des finances, Trésoriers payeurs, Percepteur, etc.) doit établir un compte de gestion par budget voté. Celui-ci retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes, selon une présentation comparable à celle du compte administratif. Ce compte de gestion est soumis au vote de l'assemblée délibérante, dans le souci d'une stricte concordance du compte administratif et du compte de gestion.

**Conclusion** – schémas récapitulatifs

#### Circuit de la commande



#### Processus de mandatement



## Bibliographie

- P. Balme, J.-R. Cytermann, M. Dellacasagrande, J.-L. Reffet, P. Richard, D. Verhaeghe, *L'université française : une nouvelle autonomie, un nouveau management*, Coll. « Libres Cours », Presses Universitaires de Grenoble, 2012
- Y. Desrichard, *Administration et bibliothèques*, Paris, Éditions du Cercle de la librairie, 2014
- M. Delamarre, *Comprendre l'Administration*, Paris, La documentation française, 2010
- M. Bonnard, *Les collectivités territoriales*, Paris, La documentation française, 2009.
- Dominique AROT et Sylvie FAYET, « Les budgets des bibliothèques publiques : du désir à la réalité », *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 1994, n° 3, p. 20-29.