Le bilan de la mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les universités et organismes de recherche

RAPPORT N° 2019-065
Septembre 2019

Rapport à
madame la ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION
NATIONALE ET
DE LA JEUNESSE

MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE
ET DE L'INNOVATION

igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA JEUNESSE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Le bilan de la mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les universités et organismes de recherche

Septembre 2019

Martine SAGUET
Olivier ENGEL
Édouard LEROY
Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Dominique GIRARD-REYDET
Chargée de mission à l'inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

SOMMAIRE

SYNTHÈSE **1**

Introduction **4**

1. La GBCP : une refondation des règles de gestion budgétaire et comptable des organismes publics **5**

1.1. Un cadre réglementaire unifié, sous réserve d'exceptions, destiné à améliorer le pilotage budgétaire des opérateurs de l'État 5

1.2. Un nouveau concept : la comptabilité budgétaire, support d'une transformation du cadre de gestion pour les établissements et organismes 6

1.3. La volonté du MESRI, illustrée par le maintien du décret financier, de préserver les spécificités de l'enseignement supérieur et de la recherche 8

2. Le pilotage et le déploiement du projet dans les établissements et organismes **9**

2.1. Un accompagnement précédant la mise en œuvre du projet GBCP, fortement porté par les services des ministères économique et financier, concentré dans un premier temps sur les aspects techniques de la réforme 10

2.1.1. Un accompagnement fortement porté par les services des ministères économique et financier *10*

2.1.2. La priorité donnée aux aspects techniques de la réforme au détriment des enjeux politiques et organisationnels *10*

2.1.3. Une forme d'instabilité introduite par des textes évolutifs *10*

2.1.4. Des difficultés particulières d'adaptation à la GBCP pour un des trois organismes visités *11*

2.2. La conduite du projet GBCP 12

2.2.1. Une réforme conduite majoritairement en mode projet avec un pilotage technique souvent porté par les DAF des établissements *12*

2.2.2. Une conduite de projet coordonnée avec d'autres réformes et soutenue par des plans de formation et de communication *13*

2.2.3. Un bilan, peu formalisé, actant la réussite technique du passage à la GBCP *14*

2.3. Une mise en conformité des systèmes d'information budgétaire et comptable laborieuse .. 14

2.3.1. Un retard, dès le début du projet, imputable à tous les acteurs *15*

2.3.2. Une adaptation du SIBC à la GBCP complexe et partiellement incomplète en 2018 ..... *16*

2.3.3. Un travail collaboratif progressif entre éditeurs et établissements *17*

2.3.4. Une réforme budgétaire au coût très élevé *17*

2.4. Les conditions d'accompagnement et de contrôle des établissements et organismes, en matière budgétaire et financière 18

2.4.1. Un cadre réglementaire des dispositifs de contrôle fixé par le MESRI *18*

2.4.2. Une montée en compétences des services chargés du contrôle budgétaire des EPSCP reconnue par les établissements *20*

3. L'évolution de la gestion et de la gouvernance portée par le degré d'appropriation de la GBCP 22

3.1. La GBCP : un facteur d'accélération de l'évolution de l'organisation financière, budgétaire et comptable des établissements 22

3.1.1. Des textes réglementaires interministériels incitatifs ... 23
3.1.2. Un intérêt croissant pour réorganiser le circuit budgétaire et comptable ... 23
3.1.3. Les conditions de la réussite des projets de réorganisation ... 24
3.1.4. La mutualisation des moyens à différents échelons de la chaîne financière ... 25
3.1.5. Des freins culturels et conjoncturels difficiles à surmonter ... 28
3.2. Les conséquences de la GBCP sur le pilotage budgétaire ... 29
3.2.1. Le pilotage par la gouvernance ... 29
3.2.2. Des outils ou dispositifs à faire évoluer ... 32

4. Une hétérogénéité du déploiement du contrôle et de l'audit internes entre les universités et les organismes de recherche ... 38
4.1.1. Des dispositifs de contrôle et d'audit internes plus matures pour le CNES, le CNRS et l'INRIA ... 38
4.1.2. Une grande hétérogénéité dans la mise en œuvre des contrôles internes budgétaire et comptable dans les universités ... 39
4.1.3. L'audit interne au stade embryonnaire dans les universités ... 40

Conclusion ... 40

Table des recommandations ... 43

Table des recommandations classées par ordre de priorité ... 44

Liste des tableaux ... 45

Liste des figures ... 45

Annexes ... 47

Réponse de la DGESIP en date du 17 septembre 2019 ... 153

Réponse de la DAF en date du 27 septembre 2019 ... 157

SYNTHÈSE

La mission « le bilan de la mise en œuvre de la GBCP (gestion budgétaire et comptable publique) dans les universités et les organismes de recherche » figure au programme de travail pour l'année scolaire et universitaire 2018-2019 des deux inspections générales (IGEN[1] et IGAENR[2]), publié au bulletin officiel de l'éducation nationale ainsi qu'à celui de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (n° 32 du 6 septembre 2018).

La GBCP a fait l'objet du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012[3] ; elle a été mise en œuvre à partir du 1er janvier 2016 dans les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche. L'objectif de cette réforme est, notamment, d'améliorer le pilotage budgétaire des opérateurs de l'État, de donner aux équipes de gouvernance des établissements et organismes les moyens de construire un budget qui reflète la stratégie de leur entité, d'inscrire les prévisions budgétaires dans une perspective pluriannuelle, et de pouvoir mesurer la soutenabilité de la politique menée. Cette réforme introduit de nouvelles notions et une approche renouvelée de la gestion publique, qui se traduit par des réorganisations au sein des établissements et organismes.

En termes de méthodologie, pour réaliser ce bilan, la mission a sollicité l'ensemble des 69 universités[4], par le biais d'une enquête ; 80 % d'entre elles ont répondu. Pour le secteur de la recherche, trois organismes ont été retenus par la mission : CNRS[5], INRIA[6] et CNES[7].

Il convient avant tout de rappeler le poids de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein des opérateurs de l'État : les universités, et assimilées, ainsi que les trois organismes retenus par la mission reçoivent 50 % des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État et accueillent 44,4 % des ETPT[8] de ceux-ci.

L'introduction d'une comptabilité budgétaire constitue la principale novation de la GBCP ; cette dernière s'accompagne de nouvelles notions, d'un mode de comptabilisation de la dépense en AE-CP (autorisations d'engagements - crédits de paiement) et de recettes. Bien qu'elle soit distincte de la comptabilité générale, elle se traduit par une redéfinition des chaînes de la dépense et de la recette ; ce sont en effet les encaissements et décaissements qui mouvementent la comptabilité budgétaire.

La réforme a été portée et accompagnée, et continue de l'être, par les ministères économiques et financiers, qui précisent et approfondissent les différents concepts au fil du temps. Compte-tenu des enjeux techniques, cette dimension a pris le pas chez les opérateurs, dans un premier temps, sur ses aspects stratégiques et organisationnels. Sa dimension politique est néanmoins portée par la DGRI[9], qui l'a inscrite à la lettre de mission des présidents et directeurs d'organismes.

Au sein des établissements et organismes, la démarche en mode projet a été privilégiée pour conduire cette réforme. L'implication des équipes de gouvernance a constitué un facteur clé de la réussite de son déploiement et de sensibilisation des équipes. La mise en conformité des systèmes d'information a cependant constitué une pierre d'achoppement ; l'importance des modifications ou adaptations à prendre en compte était telle que les outils n'étaient pas complètement aboutis au moment de la bascule de la gestion en mode GBCP. Des disparités en termes de performance persistent entre les deux outils qui équipent les universités, et la mission a pu constater que les degrés d'appropriation de leurs différentes fonctionnalités, au sein des établissements, était assez hétérogène.

---

[1] Inspection générale de l'éducation nationale.

[2] Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

[3] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

[4] Liste DGESIP au 1er janvier 2019 ; le Centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte ainsi que l'Institut national universitaire Jean-François-Champollion ne figurent pas dans cette liste.

[5] CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

[6] INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique.

[7] CNES : Centre national d'études spatiales.

[8] ETPT : équivalent temps plein travaillé.

[9] DGRI : direction générale de la recherche et de l'innovation.

Sur le plan réglementaire, le secteur de l'enseignement supérieur bénéficie d'un régime budgétaire et financier spécifique, inscrit au code de l'éducation pour les dispositions qui dérogent au décret GBCP. Ces différences concernent en particulier la définition de l'équilibre budgétaire, qui reste centrée sur le résultat. Un projet de décret vise à prendre en compte des indicateurs relevant à la fois de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. La mission préconise que cette évolution intervienne rapidement, car la focalisation sur le résultat, freine, de fait, l'appropriation de la GBCP par les établissements et complique l'exercice du contrôle budgétaire académique.

En tout état de cause, que ce soit pour les universités ou les organismes de recherche, la mission insiste sur le fait que l'appréciation de leur situation financière impose de s'appuyer sur la complémentarité des deux comptabilités : budgétaire et générale.

Le code de l'éducation prévoit par ailleurs que le contrôle budgétaire des universités est confié au recteur. La mission a pu constater, notamment au travers des résultats de l'enquête, une réelle montée en compétences du réseau des contrôleurs budgétaires académiques, qui ressort des témoignages des universités répondantes. Cette maitrise professionnelle leur permet de faire évoluer leur positionnement en développant les démarches d'accompagnement des établissements. Ils sont en demande d'échanges et de mutualisations des pratiques, de travail d'approfondissement sur les différentes notions, sur l'utilisation des outils (tableaux budgétaires), qui devraient être pris en charge par l'administration centrale du MESRI (DGESIP et DAF), au titre de l'animation de leur réseau. Leur positionnement, au sein des rectorats, doit tenir compte des autres missions du recteur à l'égard de l'enseignement supérieur.

Au sein des établissements, la GBCP constitue un facteur d'accélération de la modernisation de la gestion, en promouvant l'installation de dispositifs qui pour certains existaient déjà : les services facturiers se développent, associés à la dématérialisation des pièces, des centres de services partagés prennent en charge des opérations qui font désormais appel à un fort niveau d'expertise pour le compte de plusieurs unités (composantes, laboratoires). Mais, en revisitant les circuits budgétaire et comptable, les universités commencent à prendre conscience d'une évolution qu'il faudra nécessairement envisager, en termes de ligne de partage entre ordonnateur et comptable, vers une affirmation du rôle de responsable de la stratégie et du pilotage pour l'un, responsable des comptabilités, pour l'autre.

La mission a par ailleurs identifié plusieurs dispositifs qui nécessitent des adaptations. La notion de recettes fléchées n'a pas été suffisamment formalisée ni définie. Il en résulte une grande hétérogénéité de pratiques, alors que cette technique aiderait les établissements à mieux identifier les éléments composant leur trésorerie.

Alors que la présentation du budget par destination serait de nature à en faciliter la lecture et l'appréhension par les administrateurs, notamment, et valoriserait son caractère politique, la nomenclature proposée aux universités se révèle peu adaptée à l'atteinte de ces objectifs. La mission préconise qu'un travail soit engagé pour procéder à son adaptation. Sur ce point, les organismes de recherche disposent d'un outil qui leur permet de mieux retranscrire leur activité.

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) fait l'objet de nombreuses critiques de la part des universités et organismes : il oblige à des retraitements manuels des données issues des outils de gestion des opérateurs, les notions qui l'alimentent ne sont pas toujours adaptées à leur réalité, la temporalité de sa production ne coïncide pas avec les grandes étapes de la gestion budgétaire (budget initial, budget rectificatif). La mission a constaté qu'il est peu utilisé comme outil de pilotage.

Au terme de cette analyse, la mission peut témoigner de la mise en œuvre technique de la GBCP dans les universités et les trois organismes de recherche visités. Globalement, les organismes de recherche, qui étaient déjà familiers de la gestion pluriannuelle, au travers des AE-CP sur les investissements, ont acquis une certaine aisance dans le maniement des nouveaux concepts, et vont entrer dans une phase d'affinement et d'approfondissement. Dans les universités, alors qu'une partie des établissements perçoit l'intérêt de s'emparer des nouveaux outils qui leur sont offerts, et des nouvelles notions, et les intègrent à leurs démarches, d'autres sont encore en phase d'appropriation de la technique et n'en tirent que peu d'effets. C'est à ce propos que la mission les encourage à s'engager dans une programmation budgétaire pluriannuelle en AE-CP qui dépasse les dépenses d'investissement et les contrats de recherche.

Les équipes de gouvernance manifestent un intérêt certain à l'égard de la pluriannualité, et de la possibilité d'inscrire au budget les conséquences de leur stratégie, notamment en matière d'investissement. Pour autant, la complexité de la réforme ne facilite pas la communication, en particulier à l'égard des administrateurs, ce qui conduit une grande partie des établissements à préférer le maintien des éléments issus de la comptabilité en droits constatés dans leurs présentations.

La mise en œuvre des contrôles internes budgétaire et comptable est très hétérogène dans les universités. Le contrôle interne budgétaire est en phase d'initialisation ou en cours de formalisation. Le contrôle interne comptable considéré comme déployé par les universités présente néanmoins un degré de complétude très inégal. L'audit interne demeure embryonnaire et très peu des universités dotées de ce dispositif répondent aux exigences posées par le décret avec un programme arrêté par le conseil d'administration et la mise en place, le cas échéant, d'un comité d'audit.

Introduction

La mission « le bilan de la mise en œuvre de la GBCP (gestion budgétaire et comptable publique) dans les universités et les organismes de recherche » figure au programme de travail pour l'année scolaire et universitaire 2018-2019 des deux inspections générales (IGEN[10] et IGAENR[11]), publié au bulletin officiel de l'éducation nationale ainsi qu'à celui de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (n° 32 du 6 septembre 2018).

L'équipe chargée de conduire cette mission était composée de Mme Martine Saguet, M. Édouard Leroy, M. Olivier Engel, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de Mme Dominique Girard-Reydet, chargée de mission à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

La GBCP a fait l'objet du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012[12] ; elle a été mise en œuvre à partir du 1er janvier 2016 dans les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche. L'objectif de cette réforme est, notamment, d'améliorer le pilotage budgétaire des opérateurs de l'État, de donner aux équipes de gouvernance des établissements et organismes les moyens de construire un budget qui reflète la stratégie de leur entité, d'inscrire les prévisions budgétaires dans une perspective pluriannuelle, et de pouvoir mesurer la soutenabilité de la politique menée. Cette réforme introduit de nouvelles notions et une approche renouvelée de la gestion publique, qui se traduit par des réorganisations au sein des établissements et organismes.

Après avoir rappelé les principales caractéristiques de la réforme GBCP (partie 1), les modalités de son pilotage et de son déploiement dans les établissements et organismes seront évoquées (partie 2) ; la partie 3 sera consacrée aux effets de la GBCP dans les établissements et organismes, en termes d'appropriation de celle-ci par les équipes, d'évolutions des organisations, et de conséquences sur le pilotage budgétaire.

En termes de méthodologie, pour réaliser ce bilan, la mission a sollicité l'ensemble des 69 universités[13], par le biais d'une enquête numérique[14] (annexe 1) transmise le 29 novembre 2018 et accompagnée d'un courrier adressé à chacun des présidents (annexe 2). Fin janvier 2019, 55 établissements ont répondu à cette enquête (annexe 3), soit un taux de réponse de 80 %, ce qui permet d'assurer la représentativité de l'ensemble des profils d'universités au sein de l'étude conduite au titre de cette mission, et crédibilise les observations et analyses formulées.

Une analyse détaillée des résultats de cette enquête figure en annexe 4.

Un panel de six universités a par ailleurs été constitué, visité par un binôme d'inspecteurs, afin de prolonger et préciser les réponses apportées dans l'enquête en ligne : université d'Artois, université Grenoble-Alpes, université de La Rochelle, université de Nantes, université de Rouen, université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines. Le responsable du SIASUP[15], ou le contrôleur budgétaire et de légalité académique, ainsi que le contrôleur budgétaire régional (DGFiP[16]) ont été rencontrés chaque fois que c'était possible.

Trois organismes de recherche ont été retenus par la mission : CNRS[17] et INRIA[18], au titre des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), ainsi que le CNES[19] au titre des

[10] Inspection générale de l'éducation nationale.

[11] Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

[12] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

[13] Liste DGESIP au 1er janvier 2019 ; le Centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte ainsi que l'Institut national universitaire Jean-François-Champollion ne figurent pas dans cette liste.

[14] Produit LimeSurvey.

[15] Service interacadémique de l'enseignement supérieur. « Art. R.222-3-5. : *dans chaque région académique comprenant plusieurs académies, un service interacadémique est chargé du contrôle budgétaire des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que du contrôle administratif et financier des délibérations des conseils d'administration et des décisions des présidents et directeurs de ces mêmes établissements et des établissements publics administratifs relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur* ».

[16] Direction générale des finances publiques – Ministère de l'action et des comptes publics.

[17] CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). La même démarche que celle retenue pour les universités a été adoptée : sollicitation par le biais de l'enquête en ligne, puis entretiens avec les principaux responsables, au niveau de la direction générale, concernés par ce dossier. Ces rencontres ont été complétées par une visite au centre de recherche de l'INRIA - Nancy – Grand-Est, et un entretien avec les responsables de la direction régionale Occitanie - Ouest du CNRS (DR 14).

L'ensemble des responsables de l'administration centrale intéressés par la mission a été rencontré, au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), ainsi qu'au ministère de l'action et des comptes publics (MACP) ; les deux éditeurs de système d'information pour l'enseignement supérieur, ainsi que les associations professionnelles (directeurs généraux des services, agents comptables, directeurs des affaires financières) ont également été sollicités. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 5.

Pour assurer un niveau d'information égal à tous les interlocuteurs de la mission, un protocole a été mis au point (annexe 6) et transmis à chacun avant l'entretien sollicité.

La mission tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs, pour la qualité de leur accueil, les éléments fournis, leur écoute et leur contribution au présent rapport.

Le projet de rapport a été transmis à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), à la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) ainsi qu'à la direction des affaires financières (DAF), pour observations, le 17 juillet 2019. Les réponses de la DGESIP et de la DAF sont jointes à la fin du présent rapport.

1. La GBCP : une refondation des règles de gestion budgétaire et comptable des organismes publics

1.1. Un cadre réglementaire unifié, sous réserve d'exceptions, destiné à améliorer le pilotage budgétaire des opérateurs de l'État

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) s'inscrit dans une stratégie de modernisation de la gestion publique et porte, notamment, comme objectif l'amélioration du pilotage budgétaire des opérateurs de l'État. Il présente une double dimension :

- il intègre les engagements européens de la France en matière de renforcement de la gouvernance des finances publiques, et étend le champ d'application des règles budgétaires et comptables publiques à l'ensemble des administrations publiques (APU), au sens du règlement européen n° 2223/96 du 25 juin 1996[20] ; il s'applique donc à l'ensemble des organismes financés majoritairement par des fonds publics, sauf exceptions fixées par la loi[21], ou par ce décret. Dans le périmètre couvert par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, les EPSCP (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), les EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique), les EPIC[22] (établissements publics à caractère industriel et commercial) soumis à la comptabilité publique, sont concernés, en dépit des tentatives de certains d'y échapper (cf. § 2.1.4) ;
- il harmonise et fait converger les règles budgétaires et comptables applicables aux organismes définis ci-dessus vers les règles budgétaires issues de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances[23]), rapproche leur cadre comptable de celui de l'État, offre de nouveaux outils de pilotage budgétaire et a pour ambition de contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie globale des finances publiques.

[18] INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique.
[19] CNES : Centre national d'études spatiales.
[20] https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/c5b88d6f-3be6-4b5f-89d1-95d765f880b4/language-fr
[21] Par exemple CEA : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.
[22] Sauf exception fixée par la loi.
[23] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Ces raisons amènent à adapter et modifier les règles de gestion inscrites dans le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, qui, à quelques semaines près, n'aura pas eu l'occasion de fêter son cinquantenaire.

Il convient de noter que, si les deux catégories d'établissements publics précitées – EPSCP et EPST – relèvent du décret GBCP, les conditions de mise en œuvre de cette réforme ont été adaptées pour tenir compte de leurs spécificités ; ces dispositions ont été intégrées respectivement dans le code de l'éducation (articles L. 711-1, L. 719-4 et suivants, R. 719-48 et suivants[24]) et dans le code de la recherche (articles L. 321-1 et suivants, décret n° 2002-252 du 22 février 2002 modifié[25]). En termes d'outils, ces deux catégories d'établissements publics utilisent des tableaux budgétaires (communément dénommés « liasse budgétaire ») qui tiennent compte de leur situation[26] (annexe 7 et annexe 8).

L'unification des règles budgétaires et comptables, et la convergence vers le cadre budgétaire de l'État, trouvent leur traduction dans un socle d'instructions, qualifié de « triptyque comptable » composé :

- du recueil des règles budgétaires des organismes[27] ;
- du recueil des normes comptables pour les établissements publics[28] ;
- de l'instruction comptable commune[29], qui se substitue, au plus tard au 1er janvier 2020, aux référentiels comptables des instructions codificatrices M9 ; le plan de comptes commun y est annexé.

Chaque année, le ministère de l'action et des comptes publics[30] explicite et précise les modalités d'application de la gestion budgétaire et comptable publique dans les organismes publics soumis à la GBCP par voie de circulaire. Une lecture longitudinale de ces documents, depuis 2014, permet d'identifier des avancées en matière de définition d'éléments de doctrine, de production d'outils et d'instruments d'analyse.

Du point de vue des calendriers, le basculement de la gestion des organismes en mode GBCP était prévu le 1er janvier 2016 ; pour des raisons tenant essentiellement à l'adaptation des systèmes d'information, il s'est, de fait, produit soit le 1er janvier 2016, soit le 1er janvier 2017 dans les EPSCP et les EPST.

1.2. Un nouveau concept : la comptabilité budgétaire, support d'une transformation du cadre de gestion pour les établissements et organismes

L'objet du présent rapport n'est pas de présenter dans le détail les différents aspects de la GBCP ; seules ses principales caractéristiques sont abordées, dans le but d'asseoir les constats et analyses formulés tout au long des développements qui suivent, que ce soit en matière d'évolution de la prise en compte politique du nouveau cadre budgétaire, de l'appréhension des différentes notions par l'ensemble des acteurs des chaînes budgétaire et financière, ou encore des réorganisations mises en place pour renforcer l'efficacité du déploiement de la réforme. La documentation à laquelle il convient de se référer est citée dans le corps du texte. Un glossaire (annexe 9) ainsi qu'une liste détaillée des textes applicables (annexe 10) sont joints en annexes.

La dimension politique de la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique demeure souvent occultée par l'importance des évolutions techniques et réglementaires, que les établissements ont dû absorber dans un temps relativement contraint. Pour autant, la soutenabilité du budget, et donc la traduction de la stratégie de l'organisme, ainsi que la prise en compte de la pluriannualité ou encore

[24] En cours de modification à la date de rédaction du présent rapport.

[25] Décret n° 2002-252 du 22 février 2002 modifié relatif au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics à caractère scientifique et technologique.

[26] Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget.

[27] https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/GBCP/organismes/RRBO_201609.pdf

[28] https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/RNCEP/Recueil_EP_Novembre_2018.pdf

[29] https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/BOFiP-GCP/2018/12-2018/gcp180047.pdf

[30] Sous le timbre : direction du budget, direction générale des finances publiques.

l'attention renforcée à l'égard de la trésorerie constituent l'ossature et les objectifs de cette réforme. C'est pour les atteindre que les outils et techniques ont évolué.

Trois comptabilités sont, ou devraient, désormais être déployées au sein des établissements et organismes. Ainsi, la comptabilité générale, en droits et obligations constatés, est complétée par la **comptabilité budgétaire**, distincte de celle-ci. La place de **la comptabilité analytique** est réaffirmée, mais celle-ci peine à se déployer.

Le nouvel objet, pour les établissements et organismes, qu'est la comptabilité budgétaire, impose de développer des démarches de programmation en matière de pilotage budgétaire, en raison de sa structuration qui repose, pour les dépenses, sur les **autorisations d'engagement** (AE)[31] et **crédits de paiement** (CP)[32], ainsi que sur les prévisions pour les recettes. Sur cette nouvelle approche repose la capacité des établissements et organismes à apprécier la soutenabilité budgétaire de la politique mise en œuvre. Recettes et dépenses sont prises en compte, en comptabilité budgétaire, au moment de leur encaissement et décaissement et emportent une logique de pilotage de l'entité par la trésorerie. Le suivi des recettes, important pour les universités et organismes en raison du poids de leurs ressources propres, n'a pas encore fait l'objet d'un enrichissement comparable à celui des dépenses (programmation pluriannuelle notamment).

La limitativité des crédits s'apprécie au niveau des trois enveloppes qui constituent le budget : personnel, fonctionnement, investissement, qui ne font plus référence aux comptes budgétaires par nature, ces derniers relevant de la seule comptabilité générale. Les entités peuvent recourir au principe de la fongibilité asymétrique inscrit initialement dans la LOLF. Selon la nature de l'établissement, et de son activité, une quatrième enveloppe peut être dédiée aux interventions. Le caractère stratégique du budget est normalement traduit dans sa présentation par destinations, mais les limites de cet exercice seront mentionnées au § 3.2.2.5, en particulier pour les universités.

Le décret GBCP prévoit également un pilotage renforcé des emplois, qui prend la forme d'un vote par l'organe délibérant, d'un plafond (qui distingue les emplois sous plafond relevant de la loi de finances et hors plafond) ; la production du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), demandé aux opérateurs depuis 2011, est inscrite au décret ; il alimente le dialogue entre l'opérateur et sa tutelle, ainsi qu'avec le contrôleur budgétaire.

Les notions introduites par la GBCP impliquent une réflexion sur le rôle des acteurs et entraînent de nouvelles pratiques.

Le rôle central de la trésorerie dans la comptabilité budgétaire impose notamment de redéfinir la relation entre l'ordonnateur et le comptable : l'ordonnateur conserve l'opportunité de la décision, qui se traduit dans la comptabilité des autorisations d'engagement (AE) et le suivi des autorisations d'emplois ; le comptable, responsable du suivi de la trésorerie, mouvemente la comptabilité des crédits de paiement et celle des recettes. La certification du service fait revêt une importance nouvelle, et doit intervenir au plus près du fait générateur pour être prise en compte en comptabilité générale et permettre de disposer d'une visibilité accrue sur les décaissements imminents qui vont consommer des crédits de paiement.

Des éléments de modernisation, qui relevaient soit d'expérimentations, soit de textes épars, trouvent une assise juridique dans le décret GBCP : contrôle hiérarchisé de la dépense, contrôle allégé partenarial, service facturier, dématérialisation des pièces justificatives et autres documents.

De nouvelles notions ont fait leur apparition : **les objets de gestion** (cf. annexe 11) (certification d'acquisition du droit, demande de paiement, demande de versement, …) qui prédéterminent les opérations budgétaires et comptables ; **les restes à payer** (différence entre les autorisations d'engagement - AE - et les crédits de paiement - CP) qui sont indissociables de la notion de pluriannualité, et correspondent à des décaissements futurs, au cours des exercices ultérieurs ; **le solde budgétaire** (différence entre les recettes encaissées et les crédits de paiement de l'année – solde intermédiaire de la variation de trésorerie) qui correspond à la variation de trésorerie générée devient un élément d'appréciation de l'équilibre financier.

[31] Limite supérieure des dépenses pouvant être **engagées** pendant l'exercice.
[32] Limite supérieure des dépenses pouvant être **payées** pendant l'exercice.

Dans ce nouvel environnement, l'accent est mis sur la qualité comptable, qui dépend étroitement de la qualité de la comptabilité budgétaire, ainsi que de l'exhaustivité et de la précision de la programmation budgétaire. La place du contrôle interne, et de l'audit interne, est réaffirmée.

La présentation, volontairement synthétique, ci-dessus illustre une partie de l'ampleur des changements intervenus en matière de gestion budgétaire ; la maîtrise de cette dernière va imposer une professionnalisation accrue de la fonction budgétaire et financière, et nécessiter une réflexion sur le regroupement des compétences qui peuvent prendre la forme de centres de services partagés ou de mutualisations, afin d'adapter au mieux et de sécuriser les chaînes de la dépense et de la recette.

1.3. La volonté du MESRI, illustrée par le maintien du décret financier, de préserver les spécificités de l'enseignement supérieur et de la recherche

Peu avant la parution du décret en novembre 2012, la direction des affaires financières (DAF) du MESRI s'est mobilisée pour tenter de préserver les spécificités de l'enseignement supérieur en associant très largement des représentants de la direction du budget, de la DGESIP[33], de la DGRI[34] et des universités dans le cadre d'ateliers thématiques notamment (cf. annexe 12).

En effet, les établissements d'enseignement supérieur bénéficient depuis plusieurs années d'un régime budgétaire et financier particulier. Créé en 1994[35], ce régime a été modifié en 2008[36] puis adapté par le décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012. Le décret n° 2013-756 du 19 août 2013 dénommé « décret budgétaire et financier des EPSCP » a abrogé les décrets de 1994 et de 2008 et intégré les dispositions relatives au budget et au régime financier de ces établissements dans le code de l'éducation aux articles R. 719-51 à R. 719-112, dont certaines ont été ensuite modifiées par le décret n° 2014-604 du 6 juin 2014. (cf. annexe 13).

L'article R. 719-51 dispose tout d'abord que « *sous réserve des dispositions particulières propres à chacun de ces établissements, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont soumis au régime budgétaire, financier et comptable défini par les articles R. 719-52 à R. 719-112 et dans la mesure où il n'y est pas dérogé par ce dernier, aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* ».

Alors que le décret GBCP n° 2012-1246 précité indique à l'article 229 que le contrôle budgétaire des organismes peut être confié aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, aux responsables des missions du service du contrôle général économique et financier, aux directeurs régionaux des finances publiques, les articles R. 719-52 à R. 719-108 du code de l'éducation attribuent le contrôle budgétaire au recteur, chancelier des universités, et le rendent destinataire des documents nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

Tableau 1 : Liste des documents à communiquer obligatoirement au recteur

Article R.719-65	Projet de budget (au moins 15 jours avant le conseil d'administration)
Article R.719-70	Budget voté
Article R.719-102	Compte financier
Article R.719-106	Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel
Article R.719-108	Sur demande du recteur tout document nécessaire à l'exercice de son contrôle budgétaire

Source : code de l'éducation, retraitement mission

Le rôle de contrôleur budgétaire du recteur a également été réaffirmé par le décret n° 2014-604 précité en instaurant notamment de nouvelles règles en cas de constatation d'un déficit (article R. 719-109 du code de l'éducation) : les conditions de retour à l'équilibre présentées au délibéré du conseil d'administration sont soumises pour avis au recteur dès le premier déficit constaté par un établissement, et les plans de redressement élaborés après le constat d'un déficit sur deux exercices consécutifs devront être élaborés

[33] Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle.
[34] Direction générale de la recherche et de l'innovation.
[35] Décret n° 94-39 du 14 janvier 1994.
[36] Décret n° 2008-618 du 27 juin 2008.

par les établissements après avis conforme du recteur. Ces dispositions étaient en cours de modification lors du déroulement de la mission (cf. § 2.4.1.1).

Le recteur peut cependant s'appuyer sur le contrôleur budgétaire régional placé auprès du DRFiP pour apprécier la situation financière des établissements d'enseignement supérieur.

Le code de l'éducation prévoit en effet à l'article R. 719-107 que pour l'exercice de certaines compétences qui lui sont dévolues, le recteur sollicite l'analyse du directeur régional des finances publiques selon les modalités établies par une convention de partenariat. Le tableau ci-dessous retrace les articles du code déclinant les compétences du recteur entrant dans le champ de la convention.

Tableau 2 : Compétences du recteur concernées par la convention recteur-DRFiP prévue à l'article R. 719-107

Article R.719-59	L'équilibre du budget s'apprécie au regard des équilibres respectifs du budget principal, du budget annexe, du budget de chaque fondation
Article R.719-60	L'équilibre du budget principal, du budget annexe, du budget de chaque fondation est réalisé : au niveau du tableau présentant l'équilibre financier, du compte de résultat prévisionnel, de l'état prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale en droits constatés
Article R.719-61	Le recteur peut autoriser le conseil d'administration le conseil d'administration à prélever sur ses réserves
ARticle R.719-69	Lors de la séance du conseil d'administration, le recteur peut, sous conditions, décider de soumettre le budget à son approbation
Article R.719-71	Lorsque le budget est soumis à approbation
	*en cas de refus d'approbation par le recteur, une nouvelle délibération du conseil d'administartion est soumise à son approbation
	* à défaut de nouvelle délibération dans le délai d'un mois, ou s'il n'a pas été remédié par la nouvelle délibération aux irrégularités, le budget est arrêté par le recteur
Article R.719-74	Les décisions modificatives prises par le président ou le directeur de l'établissement sur délégation du conseil d'administration sont exécutoires à compter de leur approbation par le recteur dans le délai de 15 jours qui suit sa transmission
Article R.719-76	Lorsque le budget n'est pas exécutoire au 1er janvier, le recteur peut décider qu'une partie du budget est exécutoire
Article R. 719-77	Lorsque le budget n'est pas exécutoire au 1er mars, le recteur arrête le budget
Article R. 719-92	Pouvoir de mandatement d'office du recteur
Article R.719-109	Le recteur arrête les budgets rectificatifs ou le budget initial si le conseil d'administration ne les vote pas conformément au plan de rétablissement de l'équilibre financier

Source : code de l'éducation, retraitement mission

2. Le pilotage et le déploiement du projet dans les établissements et organismes

Les données ci-dessous[37], issues de l'annexe au projet de loi de finances pour 2019 « Opérateurs » soulignent le poids significatif des universités, qui représentent 14,46 % des 484 opérateurs recensés, et du CNRS au sein des opérateurs de l'État :

- au titre des crédits de subvention pour charges de service public alloués par l'État ;

Tableau 3 : Subvention pour charges de service public inscrite au PLF 2019 en M€

PLF 2019 - En M€	SCSP (en CP)	En %
Universités et assimilés	11 096	38%
CNRS	2 644	9%
CNES	566	2%
INRIA	174	1%
Total autres opérateurs	14 666	50%
Total opérateurs	**29 146**	**100%**

Source : Projet de loi de finances 2019, jaune « opérateurs »

[37] Cf. « Jaune Opérateurs » PLF 2019.

– en termes d'ETPT et de masse salariale.

Tableau 4 : ETPT et masse salariale des opérateurs – Exécution 2017

ETPT - Exécution 2017	Plafond d'emplois	En %	Hors plafond d'emplois	En %	Masse salariale - Exécution 2017 - en M€	En %
Universités et assimilés	134 629	35,8%	20 582	36,7%	10 058	36,0%
CNRS	24 801	6,6%	7 519	13,4%	2 287	8,2%
CNES	2 386	0,6%	209	0,4%	251	0,9%
INRIA	1 559	0,4%	730	1,3%	162	0,6%
Total autres opérateurs	213 114	56,6%	27 016	48,2%	15 164	54,3%
Total opérateurs	**376 489**	**100,0%**	**56 056**	**100,0%**	**27 922**	**100,0%**

Source : Projet de loi de finances 2019, jaune « opérateurs »

2.1. Un accompagnement précédant la mise en œuvre du projet GBCP, fortement porté par les services des ministères économique et financier, concentré dans un premier temps sur les aspects techniques de la réforme

2.1.1. Un accompagnement fortement porté par les services des ministères économique et financier

La direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFiP) et l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) ont constitué une mission d'accompagnement GBCP et sollicité dès 2011 les tutelles métiers, les opérateurs, les éditeurs de progiciels (AMUE[38] pour le système d'information SIFAC[39] et association COCKTAIL[40] pour le système d'information GFC[41]) alors que le futur décret GBCP n'était pas encore finalisé. L'objectif de cette consultation n'était pas de modifier le texte mais de travailler sur la mise en œuvre de la nouvelle réglementation.

2.1.2. La priorité donnée aux aspects techniques de la réforme au détriment des enjeux politiques et organisationnels

La mission d'accompagnement GBCP mise en place par le ministère chargé du budget a élaboré courant 2013 à l'intention des éditeurs un dossier de prescriptions générales dont la première version a été livrée fin 2014. Puis elle a publié un recueil des normes comptables pour les établissements publics en juillet 2015[42] et un recueil des règles budgétaires en août 2015[43].

Entre 2013 et 2014, les éditeurs ont analysé les enjeux métier de la réforme et constitué des groupes de travail avec des établissements volontaires. Toutefois, à partir de 2015, au fur et à mesure de l'avancée du projet, l'aspect technique de la réforme au sein des établissements est devenu prioritaire au détriment des aspects politiques et organisationnels en raison des retards dans l'adaptation des systèmes d'information (cf. § 2.3).

2.1.3. Une forme d'instabilité introduite par des textes évolutifs

Depuis 2012, le décret n° 2012-1246 d'une part, et le corpus des normes budgétaires et comptables et des circulaires budgétaires d'autre part, ont fait l'objet de versions successives (cf. annexe 14) :

[38] Agence de mutualisation des universités et des établissements.

[39] SIFAC : Système d'information financier analytique et comptable.

[40] Association qui développe un système d'information pour les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche.

[41] GFC : gestion financière et comptable.

[42] Arrêté du 1er juillet 2015 portant adoption du recueil des normes comptables applicables aux organismes visés aux alinéas 4 à 6 de l'article 1er du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Ce recueil a fait l'objet de plusieurs modifications en octobre 2017, février et novembre 2018.

[43] Initialement publié par arrêté du 7 août 2015, il a été mis à jour par arrêté du 24 août 2016. Le document précise les modalités d'application de la gestion budgétaire et comptable mise en place par le décret GBCP pour les organismes soumis aux dispositions de ses titres I et III.

- le décret a été modifié à quatre reprises, en décembre 2015, en janvier et mai 2017 et en septembre 2018. La dernière modification, d'une plus grande ampleur que les précédentes, s'inscrit dans le cadre du chantier transversal relatif à la modernisation de la gestion budgétaire et comptable du programme de transformation « Action publique 2022 »[44] ;
- le recueil des normes budgétaires des organismes, initialement publié par l'arrêté du 7 août 2015, a été mis à jour par l'arrêté du 24 août 2016 ;
- le recueil des normes comptables pour les établissements publics de juillet 2015 a été révisé en octobre 2017, février 2018 et août 2018 ;
- l'instruction comptable commune du 11 décembre 2017 a été modifiée le 28 novembre 2018 ;
- enfin, les circulaires annuelles relatives au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État publiées dans le cadre du projet de loi de finances, introduisent tous les ans des nouveautés et des points d'attention qui en se stratifiant, aboutissent à une densification du corps de la circulaire, qui s'accompagne d'annexes plus nombreuses[45].

Il convient de souligner que le contenu de cette circulaire est parfois questionné au regard des prescriptions du code de l'éducation. Il a ainsi été rapporté à la mission que certaines universités refusaient de prendre en compte des éléments de la circulaire considérant que seul l'arrêté de décembre 2015 s'appliquait. De même, le niveau central du ministère s'appuie davantage sur le code de l'éducation que sur la circulaire pour assurer le suivi des établissements.

L'ensemble de ces modifications a ainsi introduit une forme d'instabilité préjudiciable à la bonne appropriation de la réforme et à la consolidation de sa mise en œuvre au sein des établissements (cf. § 2) en dépit de la poursuite de l'accompagnement des établissements à travers un espace collaboratif « BudgetPlus » proposé et animé conjointement par la direction du budget et la direction générale des finances publiques (publication d'une lettre « flash » hebdomadaire sur la problématique du moment, web-conférence thématique une semaine sur deux et réponses personnalisées aux participants sur des points spécifiques). Cet outil permet ainsi aux organismes publics d'échanger et de partager les connaissances et les bonnes pratiques sur la GBCP. Toutefois, le ministère de l'action et des comptes publics a indiqué à la mission que tous les opérateurs n'étaient pas inscrits à cet espace collaboratif.

Recommandation 1 : Encourager l'ensemble des agents des DAF, des agences comptables des EPSCP et des agents des SIASUP à s'inscrire sur les sites relatifs à la GBCP diffusant des ressources documentaires et organisant des séminaires en ligne : BudgetPlus, AMUE, MESRI (DGESIP, DAF).

Par ailleurs, la mission d'accompagnement organise des réunions bilatérales avec les ministères de tutelle deux fois an et rencontre annuellement cinq ou six éditeurs de logiciels (sur les vingt concernés).

Enfin, il a été précisé à la mission que les réflexions et les travaux en cours de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques portaient, d'une part sur la définition d'un socle de documents réglementaires communs pour les normes budgétaires, comptables et juridiques, et d'autre part sur un processus d'approfondissement des éléments de doctrine.

2.1.4. Des difficultés particulières d'adaptation à la GBCP pour un des trois organismes visités

Contrairement à l'INRIA et au CNRS qui ont mis en œuvre le décret GBCP avec des difficultés comparables à celles des universités, le CNES, qui était passé d'une comptabilité d'encaissement et de décaissement à une comptabilité en droits constatés à la demande de ses tutelles a souhaité obtenir une dérogation sur l'application du décret. Le CNES estimait en effet que l'établissement répondait déjà à 90 % aux autres

[44] Source : diaporama de la web-conférence de la mission d'accompagnement « BudgetPlus » du 16 octobre 2018 : « **Les objectifs de la réforme du décret GBCP sont :**
- la responsabilisation des gestionnaires et l'allègement des contrôles dans le prolongement des annonces du comité interministériel de la transformation publique (CIPT) du 1er février 2018 ;
- la simplification des règles et procédures ;
- la sécurisation juridique de certains dispositifs ;
- l'introduction de dispositions d'expérimentation ».

[45] La circulaire pour 2014 comptait 94 pages de texte principal et 26 pages d'annexes ; dans celle pour 2019, le texte principal a été réduit à 32 pages mais le volume d'annexes est passé à 54 pages.

prescriptions du décret GBCP, notamment en matière d'analyse des risques, de pluriannualité, d'appréciation de la soutenabilité des programmes, du contrôle interne et de l'audit interne et que le passage à une comptabilité budgétaire générerait de sérieuses difficultés pour le pilotage des programmes et la gestion de l'établissement.

Après le refus de dérogation, le CNES se conforme au décret en produisant spécifiquement les tableaux réglementaires de la liasse budgétaire manuellement depuis 2016, au sein du service du budget, mais la comptabilité en droits constatés demeure appliquée à tous les autres services de l'établissement. Toutefois, le CNES considère que le pilotage de l'établissement par la comptabilité budgétaire au moyen des seules grandes enveloppes de crédits limitatifs (personnel, fonctionnement, investissement et intervention) est inadapté à son activité et ses missions ; le pilotage des programmes spatiaux s'effectue en effet dans le cadre d'une programmation à moyen terme sur sept ans[46], sécurisée par ses propres outils, et 90 % des dépenses du CNES sont des dépenses externes auprès de l'industrie ou des laboratoires scientifiques.

2.2. La conduite du projet GBCP

La conduite du projet de mise en œuvre de la GBCP a été initiée au sein des universités des deux premières vagues de manière dynamique. Le mouvement a ensuite été plus diffus. Parmi les cinquante-cinq répondants, cinquante-deux se sont organisés en mode projet. Les lancements des projets de passage à la GBCP se sont étalés de début 2013 à septembre 2016. Six projets ont été lancés en 2013, onze en 2014, vingt-neuf en 2015 et six en 2016. Un déficit d'anticipation a été parfois regretté comme les retards liés à l'ajustement des systèmes d'information financière et de reprise des historiques.

2.2.1. Une réforme conduite majoritairement en mode projet avec un pilotage technique souvent porté par les DAF des établissements

Les résultats de l'enquête montrent que, quand il y a eu un pilotage en mode projet, dans 90 % des cas le pilote disposait autour de lui d'une équipe projet. Des comitologies ont ainsi été mises en place dont certaines perdurent et continuent de porter l'évolution de la fonction financière.

Les pilotes ont bénéficié dans dix-neuf établissements, soit dans 36 % des situations, d'une lettre de mission.

Ce sont les directions financières qui ont majoritairement conduit le projet. Cela a été le cas dans vingt-neuf universités où le rôle de pilote a été confié aux DAF ou à leurs adjoints (quatre situations). Ce pilotage était exclusif ou partagé avec un agent comptable (sept situations) ou un fondé de pouvoir (dans un établissement du groupe supérieur et dans un du groupe II). Le classement des établissements figure en annexe 15).

Le pilotage du projet a été confié dans huit cas aux agents comptables, sept ont été menés conjointement avec le directeur des affaires financières (DAF) ou son adjoint et une seule fois par l'agent comptable seul. Les fondés de pouvoir ont été impliqués dans trois cas, une fois seul, dans un établissement du groupe supérieur et deux fois avec des DAF dans d'autres établissements.

Dans quatre cas le chef de projet était un chargé de mission et dans deux cas il cumulait ses fonctions avec celle de chef de projet SIFAC ou de responsable de la cellule d'aide et de pilotage.

Les directeurs généraux des services (DGS) ont piloté le projet dans sept situations et les directeurs généraux adjoints dans six situations.

Une seule université, du groupe I, a déclaré un binôme impliquant un vice-président associé à son DGS comme pilote du projet.

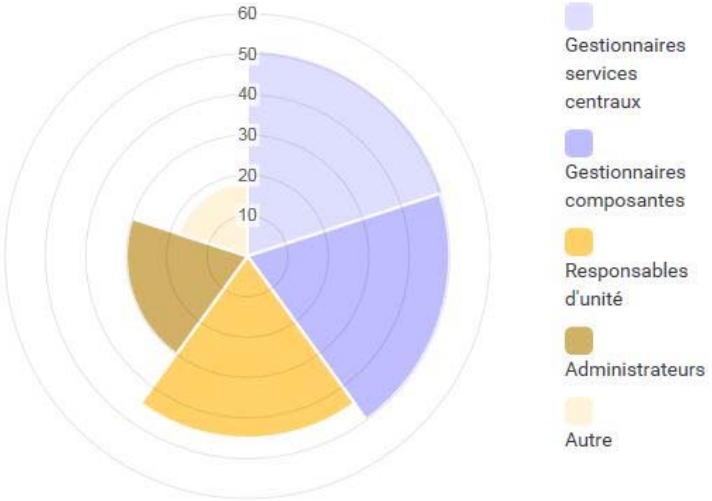
[46] La programmation à moyen terme liste les différents programmes et évalue les besoins de financement de chaque programme en dépenses externes et en dépenses internes (fonctionnement et frais de personnel) ; 90 % des dépenses du CNES sont des dépenses externes. Les coûts de personnel et les coûts de fonctionnement courant représentent donc moins de 10 % des dépenses.

2.2.2. Une conduite de projet coordonnée avec d'autres réformes et soutenue par des plans de formation et de communication

Les projets de mise en œuvre de la GBCP ont bénéficié des fusions quand elles avaient eu lieu avant ; dans ces situations la GBCP a permis de consolider les démarches de fusion, à l'occasion desquelles les circuits administratifs et financiers sont réorganisés, et les procédures réécrites. De la même manière, les universités rencontrées par la mission ont toujours présenté la mise en œuvre de la GBCP comme un outil pour accompagner le changement au sein des établissements, qu'il s'agisse de fusions, de réorganisations de la gouvernance de l'établissement – service centraux et composantes – ou de chantiers de modernisation.

83 % des cinquante-cinq universités ayant répondu ont développé un plan de communication et 80 % ont mis en place un programme de formation *ad hoc*.

Figure 1 : Les publics visés par le plan de formation relatifs à la mise en œuvre de la GBCP



Source : enquête IGAENR

Les plans de formation ont été portés par des formateurs internes. Seules six universités ont sollicité en sus des cabinets de conseil. Ils ont touché tous les types de personnels mais ont été d'ampleur différente d'un établissement à l'autre. Ils ont parfois été jugés trop restreints ex-post. De même les modalités de formation ont parfois été estimées trop diffuses. Un des établissements a exprimé le regret d'avoir trop assis la formation sur des communications à base de supports écrits ou dématérialisés plutôt que sur des regroupements en présentiel qui auraient pu associer à la démarche des publics plus larges, en amphithéâtre par exemple.

Dès 2012-2013 des actions de formation ont été proposées par l'AMUE avec une fréquence régulière. De nombreux directeurs des affaires financières et agents comptables ont ainsi participé à des séminaires permettant de préparer les évolutions tant pour les établissements utilisant le module GFC de l'association COCKTAIL que pour ceux utilisant SIFAC (cf. § 2.3). Outre les conférences et web-conférences de l'AMUE, les documentations de l'AIFE sont également fréquemment citées comme des ressources ayant été particulièrement utiles.

Il convient de noter que ces actions de formation se sont poursuivies au-delà des seules périodes de lancement. Aussi, depuis 2018, l'AMUE travaille avec la direction des affaires financières du MESRI pour proposer des sessions de formation aux responsables budgétaires et financiers des établissements. L'objectif est de donner les clés pour utiliser la comptabilité budgétaire comme moyen de pilotage et apporter une vision davantage politique au sujet. Il y a ainsi une réelle volonté d'identifier et de redéfinir les procédures de la construction budgétaire.

Figure 2 : L'accompagnement des établissements par des acteurs institutionnels

Source : enquête IGAENR

Les démarches de conduite du changement ont majoritairement été portées en interne et ont bénéficié d'aides institutionnelles externes, principalement de la part de l'AMUE (pour quarante répondants), du réseau des finances publiques pour vingt répondants, et de l'administration centrale pour onze répondants.

Une des universités rencontrées a cité un accompagnement en termes de ressources humaines particulièrement fort du projet avec une attention à la requalification des agents. Dans tous les établissements les enjeux de la professionnalisation des métiers financiers ont été perçus. Les établissements ont parfois accueilli des agents issus de l'administration territoriale ou hospitalière pour participer à cette montée en compétences.

Pour autant il existe parfois, dans le ressenti des équipes projets, le sentiment d'avoir été laissés très seuls et d'avoir dû se reposer principalement sur les ressources internes et les échanges entre pairs pour conduire cette réforme.

2.2.3. Un bilan, peu formalisé, actant la réussite technique du passage à la GBCP

Dans la majeure partie des projets il n'y a pas eu véritablement d'évaluation. Seules treize universités ont fait une évaluation formelle du projet et six autres un bilan non formel permettant tout de même de mettre en avant les points forts et les faiblesses de la démarche.

La pertinence du mode projet, la dynamique qu'il a permis ainsi que la capacité d'anticipation qu'il a établie, figurent souvent dans les points forts. Les points faibles relèvent fréquemment les difficultés rencontrées avec les systèmes d'information, qu'il s'agisse de retard dans la mise en œuvre de modules adaptés à la GBCP ou de difficultés liées aux reprises des données.

Le travail de préparation a été très important aussi sur les cinquante-cinq répondants ; vingt-neuf considèrent s'être bien préparés au passage à la GBCP.

La technicité du sujet a pesé sur la conduite du projet avec parfois des blocages causés par les outils. Cette technicité a orienté l'attention de la gouvernance politique des universités. Ces dernières ont priorisé cet aspect au dépend d'une appropriation par les instances d'un nouveau mode de pilotage budgétaire. L'engagement politique dans la conduite de la réforme n'a pas été immédiat mais il est désormais, dans de nombreux établissements, sur une dynamique d'amélioration continue.

2.3. Une mise en conformité des systèmes d'information budgétaire et comptable laborieuse

La mise en œuvre de la GBCP dans les universités et organismes de recherche, comme dans les autres opérateurs de l'État, s'est avérée être un chantier important, notamment au regard de la définition des

modalités opérationnelles. Cela a impliqué une adaptation du système d'information budgétaire et comptable (SIBC) afin de le rendre conforme au nouveau modèle de gestion.

2.3.1. Un retard, dès le début du projet, imputable à tous les acteurs

Au sein du ministère chargé des finances et des comptes publics, la direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFiP) et l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) ont constitué un groupe de travail pour rédiger les attendus fonctionnels du décret. Ces éléments ont été regroupés dans le dossier de prescriptions générales (DPG). La première version de ce document de référence a été publiée fin 2013 et a fait l'objet de plusieurs mises à jour, la plus récente datant d'octobre 2016 (version 3.3).

Sur cette base, ce groupe de travail ministériel a ainsi dialogué avec l'ensemble des éditeurs de progiciels budgétaires et comptables utilisés par les organismes publics et avec les maîtrises d'ouvrages stratégiques.

Du côté des universités, il existe deux SIBC développés en parallèle par :

- l'AMUE avec un progiciel dénommé SIFAC, utilisé par une centaine d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) dont 80 % (44) des universités qui ont répondu à l'enquête de la mission ;
- l'association COCKTAIL qui a créé le progiciel « gestion financière et comptabilité (GFC) » utilisé par une soixantaine d'EPSCP dont 20 % (onze) des universités ayant apporté une réponse à l'enquête.

Ces deux structures se sont mises en ordre de marche pour faire évoluer leurs outils dès la publication du DPG. Tout au long du déroulement du projet, **il n'y a guère eu d'échanges avec les directions du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**. L'AIFE a été le coordinateur principal avec des réunions de travail fréquentes jusqu'en 2017.

Selon l'AIFE, la mise en production s'est révélée délicate pour l'ensemble des organismes en raison du manque de maturité des outils des éditeurs et du retard pris dans leurs développements.

Pour l'AMUE et COCKTAIL, une note d'analyse de risques sur la mise en œuvre de la réforme GBCP à destination de leurs adhérents datant d'octobre 2014, fait état d'informations structurantes manquantes ne permettant pas de respecter le calendrier. En effet, ces éditeurs estimaient que des définitions sur les états réglementaires, les référentiels et les règles de gestion étaient insuffisantes pour respecter le calendrier de mise en application au 1er janvier 2016.

En outre, les éditeurs estiment qu'il y a eu un manque de préparation et d'assimilation de la réforme dans les EPSCP, notamment sur les impacts organisationnels et l'évolution des processus et procédures vis-à-vis de la bascule GBCP.

De fait, compte tenu du parc volumineux de clients, l'AMUE a décidé de sécuriser le déploiement de SIFAC en mode GBCP en procédant en deux vagues :

- une première vague au 1er janvier 2016 associant un panel représentatif d'universités volontaires ;
- une seconde vague au 1er janvier 2017 généralisant l'outil à l'ensemble du parc.

Quant à COCKTAIL, la décision a été prise de laisser le temps nécessaire au développement d'une solution informatique GBCP suffisamment stable et complète. COCKTAIL n'avait pas la capacité et les moyens de gérer deux types différents de SIBC et n'a donc pas pu passer en deux vagues distinctes les établissements à la GBCP. La bascule de l'ensemble de ses utilisateurs n'a ainsi eu lieu que pour l'exercice budgétaire 2017.

Selon le rapport d'activité 2016 de l'AIFE, 342 organismes publics (sur plus de 600) devaient migrer en 2017 leur SIBC en mode GBCP. Le bilan final ne figurait pas dans le rapport d'activité 2017.

Comme pour l'ensemble des organismes de l'État, les universités et les organismes de recherche sollicités par la mission ont donc mis en œuvre la GBCP dans leur SIBC avec des retards plus ou moins conséquents. **Les universités utilisant la solution de l'association COCKTAIL sont les plus concernées par le non-respect du calendrier initial.**

2.3.2. Une adaptation du SIBC à la GBCP complexe et partiellement incomplète en 2018

L'AMUE a lancé le projet avec l'analyse des enjeux métiers en 2013-2014. Elle a passé commande à un cabinet de conseil pour analyser le décret GBCP. À partir de 2014, des établissements, sur la base du volontariat, ont participé à des ateliers. La conception des modules SIFAC a été réalisée de manière échelonnée : budgétaire, exécution puis trésorerie. Fin 2016, l'ensemble des documents réglementaires était disponible dans SIFAC.

Les spécifications pour SIFAC ont été pensées dans les temps mais le flux unique entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire a compliqué la tâche. En effet, ces deux comptabilités sont autonomes mais font partie d'une chaîne financière continue dans le progiciel intégré. Une base de données unique est partagée par l'ensemble des acteurs de la chaîne, ce qui permet aux données standardisées de circuler facilement et de ne jamais être dupliquées ou ressaisies. Les écritures budgétaires et comptables dépendent ainsi d'objets de gestion communs qui sont des processus spécifiques à appliquer aux évènements ciblés[47].

La stratégie de l'AMUE a été de privilégier la production de tous les tableaux réglementaires directement par SIFAC sans développement d'une nouvelle solution, ni production des tableaux hors SIBC. Les modules de programmation budgétaire étaient opérationnels dès 2016 mais ceux concernant la comptabilité générale étaient en mode très dégradé.

Malgré cela, 20 % des établissements ont tout de même réussi à éditer les états réglementaires pour la transmission à l'infocentre sur l'exercice 2017.

COCKTAIL a rencontré davantage de difficultés pour mettre à jour son SIBC avec une charge difficilement supportable concernant les spécifications, l'analyse, les refontes et les développements des modules.

Les modules de préparation budgétaire en AE-CP ont été livrés dans le SIBC en octobre 2015, et le cœur de la suite GFC en mode GBCP a été livré aux établissements fin 2016.

Cela a permis aux utilisateurs de reprendre les données puis de les décliner en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire. Mais les modules n'étant pas complets, tous les objets de gestion n'ont pas pu être utilisés correctement dès le début 2017. De plus, toutes les erreurs n'étaient pas encore corrigées fin 2018. La plupart des tableaux budgétaires n'a pu être complétée automatiquement qu'à partir du compte financier 2018.

Comme GFC ne permet pas encore d'éditer des tableaux de bord en mode GBCP, COCKTAIL met à disposition un outil pour réaliser des requêtes ciblées et préenregistrées. Celles-ci doivent être extraites par les établissements qui les exploitent sur Excel à partir de macro-commandes pour compléter les tableaux budgétaires non alimentés automatiquement par le SI. Ces solutions insatisfaisantes ont conduit **certains établissements à concevoir en interne des développements spécifiques**, en dehors du SIBC, répondant, même partiellement, aux besoins des utilisateurs.

Quel que soit le SIBC, les universités ont rencontré des difficultés, qui persistent encore parfois sur l'exercice 2019, pour la reprise des données comptables dans le SI. En effet, leurs services ont dû réaliser ces opérations de manière manuelle avec des procédures initialement mal définies et/ou mal utilisées.

Enfin, la mission a constaté que dans certaines universités la maîtrise de transactions du SIBC est superficielle et que des données, qui pourraient être complétées automatiquement au niveau des tableaux de la liasse budgétaire, sont saisies manuellement.

[47] Les écritures de comptabilité budgétaire et générale sont effectuées sur la base d'objets de gestion. Dans le système d'information, ces objets de gestion sont dématérialisés « nativement » (dès l'origine) et portent l'information financière et comptable. Ils déterminent la qualité des opérations enregistrées dans les comptabilités. Ils sont créés, alimentés et validés par des personnes habilitées. Ils doivent pouvoir être restitués par le système d'information à n'importe quel moment de leur vie. Ils sont conservés conformément à la réglementation. L'objet de gestion est la terminologie métier, la pièce sa traduction dans l'outil. Exemples : l'objet de gestion « ordre de recouvrer » a comme support de recouvrement le « titre de recette ».

2.3.3. Un travail collaboratif progressif entre éditeurs et établissements

Pour la mise en œuvre de la GBCP et son accompagnement, à peine la moitié (47,3 %) des universités indique que des travaux ont été conduits avec COCKTAIL et l'AMUE. Cela permet d'expliquer que de nombreux établissements ne se sont pas organisés suffisamment tôt pour faire face à cette réforme.

Toutefois, après ce début chaotique, **un point positif souligné par l'ensemble des protagonistes est un travail commun**, et cela pour la première fois, entre l'association COCKTAIL et l'AMUE pour proposer à leurs adhérents des formations à caractère réglementaire et sur la conduite du changement. Celles-ci ont pris la forme d'ateliers, de conférences, de retours d'expériences, etc., soit en présentiel, soit par internet ou sur des forums d'échanges. Au total, 141 évènements pour 1 767 inscrits ont été recensés par l'AMUE.

Pour les formations à l'outil informatique, l'AMUE et l'association COCKTAIL ont travaillé chacune de leur côté. Les formats étaient sensiblement identiques avec 246 évènements pour 8 824 inscrits pour l'AMUE et des déplacements sur sites. Pour sa part, l'équipe COCKTAIL a visité 33 établissements, car il y avait une réelle nécessité d'aller à la rencontre des personnes pour les former et les informer.

En outre, une forte production documentaire sous forme de fiches techniques, de modes opératoires, de logigrammes, de cartes heuristiques, de forums sur internet ou de clubs utilisateurs permet des échanges constructifs avec les EPSCP. Pour autant, selon les éditeurs, ce ne sont malheureusement que quelques établissements, et souvent les mêmes, qui apportent leur contribution pour la collectivité.

Du côté des organismes de recherche rencontrés, la problématique est différente car ils disposent de leur propre SIBC. De fait, les services concernés ont été amenés à travailler directement avec leur éditeur et intégrateur, sans mutualisation possible. Les progiciels ont été modifiés en profondeur pour prendre en compte la GBCP avec une modélisation réalisée en plusieurs tranches. Si certains organismes de recherche ont pu, tant bien que mal, respecter le calendrier fixé, d'autres ont été obligés de décaler la mise à niveau de leur SIBC pour prendre en compte la GBCP. À ce jour, les développements continuent afin de pouvoir répondre intégralement aux exigences réglementaires de la GBCP en évitant de travailler sur des outils annexes pour réaliser des tableaux de bord ou produire les états de restitution réglementaires.

2.3.4. Une réforme budgétaire au coût très élevé

Pour les universités qui ont fait l'objet de l'enquête, il est difficile de chiffrer le passage à cette nouvelle comptabilité qui s'est faite essentiellement à moyens humains constants. Toutefois et compte tenu de la complexité et de l'ampleur de la réforme, certains EPSCP ont fait appel à des consultants pour intégrer la GBCP dans leur organisation budgétaire et comptable. Tous les établissements sondés soulignent le sous-dimensionnement des équipes concernées et la surcharge de travail durant plusieurs années pour mettre en œuvre cette réforme budgétaire.

L'AMUE et COCKTAIL ont évalué le coût global de la mise en œuvre de la GBCP au niveau du SI sur les années 2015 à 2018 à plus de quatorze millions d'euros. Un des organismes de recherche sollicité par la mission a dépensé six millions d'euros sur trois ans.

L'impact financier de la mise en conformité du SIBC pour les organismes de recherche est d'autant plus élevé qu'il n'existe quasiment pas de mutualisation en la matière. D'ailleurs, certains se sont rapprochés de l'AMUE pour étudier la possibilité de s'associer à l'utilisation des ressources informatiques et d'ingénierie de celle-ci.

Les délais de mise en œuvre de la réforme ont rendu le travail avec les éditeurs de logiciels complexe pour tous les opérateurs de l'État basculant à la comptabilité budgétaire tant sur le plan technique que s'agissant de la conduite du changement[48]. Dans ce contexte, fort d'un environnement réglementaire et d'une activité homogènes, l'existence dans le champ des EPSCP de deux SIBC apparait comme une source de complexité qui limite les capacités de mutualisation, les échanges de bonnes pratiques et la capacité d'accompagnement par les équipes ministérielles centrales ou déconcentrées. Le nombre de gestionnaires

[48] La mission d'accompagnement de la GBCP du ministère chargé du budget a bien identifié cet axe d'accompagnement. Des actions sont conduites envers les éditeurs, AMUE et COCKTAIL notamment, pour expliquer les besoins, répondre aux interrogations et corriger, le cas échéant, les erreurs d'interprétation.

des SIBC (16 000 pour SIFAC) reste quant à lui très important, au regard de la complexité des tâches à accomplir et des besoins de spécialisation et de professionnalisation nécessaires.

Recommandation 2 : Poursuivre le développement des groupes de travail entre établissements, en lien avec les éditeurs et le MESRI, pour échanger les bonnes pratiques et progresser dans la maîtrise des SIBC afin d'assurer une montée en qualité homogène.

2.4. Les conditions d'accompagnement et de contrôle des établissements et organismes, en matière budgétaire et financière

L'accompagnement et le contrôle, des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche relèvent de modes d'organisation différents, qui tiennent aux caractéristiques juridiques, mais aussi au nombre, des entités concernées.

Les EPSCP, et donc les universités, disposent d'une autonomie qui résulte de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Les modalités de leur contrôle budgétaire ont été décrites au § 1.3 ; celui-ci est confié au recteur, qui peut faire appel au DRFiP.

2.4.1. Un cadre réglementaire des dispositifs de contrôle fixé par le MESRI

2.4.1.1 Le suivi actuel des universités met l'accent sur l'équilibre du budget

Le contrôle budgétaire confié au recteur vise notamment à s'assurer de l'équilibre du budget présenté par les établissements, dans les conditions définies au code de l'éducation (cf. § 1.3), ainsi qu'à son équilibre en exécution.

Au terme de l'exercice, après le vote du compte financier, le recteur émet un avis sur le plan de retour à l'équilibre présenté par l'établissement lorsque son compte de résultat « *accuse une perte* » (article R. 719-104 du code de l'éducation).

Par ailleurs, un tableau de bord de la situation financière des établissements d'enseignement supérieur est établi par la DGESIP, de manière à détecter, en complément du rôle joué par les CBLA[49], les situations qui seraient en voie de fragilisation. Il traduit l'évolution des situations sur quatre ans, et, de ce fait, reste appuyé sur des indicateurs de comptabilité générale, en l'absence de disponibilité d'une telle série sur les données relevant de la comptabilité budgétaire. Les fragilités potentielles sur la trésorerie font néanmoins l'objet d'une attention particulière. Ce tableau de bord est examiné deux fois par an par un comité de pilotage.

2.4.1.2 Le projet de révision du décret financier des universités a pour objectif d'ajuster les modalités du contrôle budgétaire à celles du décret GBCP

Un projet de décret actuellement en discussion entre le MESRI et le ministère de l'action et des comptes publics, vise à modifier les critères d'appréciation de l'équilibre budgétaire, et les conditions d'intervention du recteur, afin de le mettre davantage en phase avec le décret GBCP.

Le dernier état du projet dont a eu connaissance la mission (février 2019) introduit des éléments issus de la comptabilité budgétaire dans la définition de l'équilibre du budget[50] : crédits de paiement, trésorerie, restes à encaisser, restes à payer, restes à engager, programmation pluriannuelle.

Il modifie également les conditions dans lesquelles un plan de retour à l'équilibre devra être établi[51], en prévoyant la réunion de trois indicateurs sur cinq proposés : résultat négatif, capacité d'autofinancement négative, nombre de jours de trésorerie minimal, nombre de jours de fonds de roulement minimal, des restes à payer et à engager supérieurs à la trésorerie majorée des restes à encaisser.

[49] CBLA : contrôleur budgétaire et de légalité académique.
[50] Article R. 719-61 du code de l'éducation.
[51] Article R. 719-104 du code de l'éducation.

En croisant des éléments issus de la comptabilité générale et d'autres de la comptabilité budgétaire, le MESRI se place ainsi dans une situation qui correspond aux dispositions édictées par la réforme, commentées dans le recueil des règles budgétaires des organismes : « *Le décret n° 2012-1246 […] a introduit, pour les organismes soumis à son champ d'application, une comptabilité budgétaire permettant, à côté de la comptabilité générale en droits et obligations constatés, d'enrichir leur pilotage* ».

Cette position s'écarte cependant des affirmations contenues dans la circulaire « opérateurs », publiée en août 2017, qui va au-delà de la démarche d'accompagnement des établissements en édictant une forme de norme conduisant à donner à la comptabilité budgétaire une primauté sur la comptabilité générale. Des réserves sont ainsi émises sur les instruments d'analyse financière classique (capacité d'autofinancement, besoin en fonds de roulement, soldes intermédiaires de gestion, …) lorsqu'ils sont utilisés pour analyser la situation d'organismes majoritairement financés sur fonds publics.

Or, les universités, bien que financées majoritairement sur fonds publics, d'une part disposent de ressources propres, d'autre part bénéficient d'une large autonomie qui leur permet de définir leur propre stratégie, dans le cadre de la mission qui leur est confiée. Pour apprécier leur trajectoire en matière budgétaire et financière, le recours aux instruments d'analyse financière classique leur permet de mesurer les effets de leurs décisions passées : évolution de la masse salariale, effets de la politique d'investissement, poids de la politique patrimoniale…, pour, le cas échéant, prendre les mesures correctives nécessaires au maintien ou au retour à l'équilibre. Associée à ces éléments, la comptabilité budgétaire, à travers les notions de programmation budgétaire et de pluriannualité, enrichit la capacité de pilotage des responsables des établissements en leur permettant de mesurer la soutenabilité des engagements pris.

Le MESRI, dans ce projet, partage cependant pour partie la position prise par ladite circulaire, en ne faisant plus du résultat négatif le seul élément déclenchant un plan de retour à l'équilibre prévu au code de l'éducation.

Il convient néanmoins de noter que la Cour des comptes porte une attention particulière à la notion de fonds de roulement mobilisable[52] et préconise que sa présentation accompagne les plans pluriannuels d'investissement.

La sortie de ce décret serait un élément facilitateur, voire accélérateur d'une meilleure prise en compte de la GBCP par les établissements ; elle permettrait de dépasser la situation actuelle, dans laquelle dans une partie des établissements, la focalisation sur le seul résultat occulte, de fait, l'appréhension des éléments issus de la comptabilité budgétaire.

Recommandation 3 : Faire évoluer, par la publication du nouveau décret financier, la définition de l'équilibre budgétaire pour les universités, en croisant des éléments issus de la comptabilité générale et d'autres de la comptabilité budgétaire, pour leur permettre de s'engager pleinement dans la GBCP et d'en tirer parti.

2.4.1.3 Un suivi des organismes de recherche bien installé et coordonné entre les différents acteurs

La DGRI assure le suivi de vingt-cinq opérateurs : établissements publics à caractère scientifique et technologique, établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que quelques fondations reconnues d'utilité publique qui, bien que n'ayant pas la qualité juridique d'opérateur, sont suivies de la même façon.

Le partage des rôles avec la DAF est inscrit à l'arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche : « *pour l'analyse budgétaire, financière et comptable des organismes de recherche, il [le service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche] exerce une autorité fonctionnelle sur le bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, rattaché à la direction des affaires financières* ».

[52] Rapport public annuel 2019, tome 1, pages 403 et 413, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 – Mission recherche et enseignement supérieur*, page 93.

Ce pilotage direct des organismes permet à la DGRI de disposer de l'ensemble des documents budgétaires et de mesurer le degré d'appropriation de la GBCP grâce à sa participation aux réunions de « pré-CA » ainsi qu'à celles des conseils d'administration. La complexité introduite par cette réforme est identique pour les organismes de recherche à ce qu'elle est pour les autres opérateurs publics, à ceci près que le secteur de la recherche était déjà familiarisé avec la notion de pluriannualité au travers de la gestion en AE - CP de ses investissements.

Pour l'appréciation de la situation financière des organismes, la GBCP apporte des éléments complémentaires (restes à payer, recettes fléchées, solde budgétaire[53]), relatifs à la soutenabilité de la politique budgétaire de l'entité, et renforce l'approche pluriannuelle des budgets ainsi que le suivi de la trésorerie ; ils viennent cependant en complément des indicateurs traditionnels d'analyse financière : résultat, capacité d'autofinancement, fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, qui restent indispensables pour qualifier la situation financière d'un établissement.

À ce suivi et cet accompagnement mis en œuvre par le MESRI, s'ajoute le contrôle budgétaire tel que défini par le décret n° 2012-1246 ; il est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) pour les EPST, par le service du contrôle général économique et financier (CGEFI) pour les EPIC ; les contrôleurs budgétaires, ainsi que les représentants de la direction du budget, assistent aux pré-CA ainsi qu'aux séances des conseils d'administration.

2.4.2. Une montée en compétences des services chargés du contrôle budgétaire des EPSCP reconnue par les établissements

2.4.2.1 Le positionnement des services chargés du contrôle budgétaire des EPSCP et l'évolution de leurs pratiques

À la question « *depuis la mise en œuvre de la GBCP, les rapports avec les services chargés du contrôle budgétaire ont-ils évolué ?* », trente-huit universités sur les cinquante-cinq participantes à l'enquête (69 %) ont répondu positivement.

La montée en compétences de ces services, et le développement de leur expertise sont illustrés par les propos tenus dans leurs réponses : « *on note une évolution et une professionnalisation des contrôles* », « *les contrôles et questions sont beaucoup plus poussées qu'auparavant* », « *échanges sur la pratique budgétaire et comptable, notamment sur l'élaboration des prévisions budgétaires* », « *le travail d'analyse est plus pertinent mais il ne doit pas conduire à un contrôle proche de l'opportunité* », « *montée en compétence du rectorat* », « *interactions renforcées et questionnements fréquents* », « *les outils GBCP permettant au rectorat et à la DRFiP d'exercer des contrôles plus rigoureux sur les trajectoires financières de l'établissement* », « *les services chargés du contrôle budgétaire sont nettement montés en compétence depuis la GBCP et dans une logique d'harmonisation de leurs pratiques entre académies* ».

Après une phase d'apprentissage commune entre les services chargés du contrôle et les universités, consacrée en particulier au remplissage des tableaux, et à leur mise en cohérence, les modalités d'accompagnement et de contrôle ont progressivement intégré les concepts de la GBCP. Les enjeux tenant à la soutenabilité des budgets ou encore à la pluriannualité alimentent désormais les échanges dans la plupart des académies. Ils viennent en complément de l'analyse des indicateurs traditionnels permettant de qualifier la situation financière des établissements.

En termes de positionnement, la maîtrise professionnelle acquise par une grande partie de ces services leur permet de rechercher, d'une part, le bon point d'équilibre entre des démarches d'accompagnement et le maintien d'un dialogue continu avec les établissements, d'autre part, le rôle de contrôleur. Les réponses apportées à l'enquête en témoignent : « *le dialogue de gestion est plus approfondi sur les éléments budgétaires et financiers ainsi que sur les indicateurs* », « *plus d'échanges et de dialogue en amont* », « *les rapports université-tutelle ont évolué vers un dialogue partagé plus technique* », « *rôle de conseil accru* », « *le contrôleur budgétaire a fait évoluer son positionnement en se positionnant moins comme censeur que partenaire* », « *les indicateurs analysés et commentés durant les réunions sont plus nombreux* ». Quand le service dispose de compétences en la matière, des travaux conjoints sont engagés autour de l'analyse financière, au profit du réseau d'établissements de l'académie. Les besoins de formation exprimés sur ce thème restent néanmoins très présents.

[53] Qui est le nouveau « résultat budgétaire ».

La situation constatée à l'occasion de cette mission met en évidence une professionnalisation de ces cellules de contrôle budgétaire et de légalité, qui doit être mise en relation avec les constats faits à l'occasion des missions sur « *la situation financière des universités* »[54], et « *les problèmes de recrutement et de formation dans les filières financières et comptables* »[55]. En particulier dans les régions académiques, quand un SIASUP a dû être mis en place[56], certains des rectorats visités ont pu se doter de compétences détenues par des personnels issus de l'université, ou par des spécialistes de la gestion publique, qui assoient plus facilement leur légitimité à l'égard des établissements. Ils se sont en outre engagés dans un travail d'harmonisation des pratiques entre les académies composant la région académique.

Il convient de souligner que les responsables de ces services sont attentifs à bien isoler la cellule chargée du contrôle budgétaire et de légalité des autres missions confiées au recteur, chancelier des universités, à l'égard de l'enseignement supérieur.

2.4.2.2 Le repérage des bonnes pratiques

Parmi les bonnes pratiques repérées à l'occasion des visites en universités et académies :

- l'élaboration d'une **note de cadrage annuelle**, concernant les EPSCP et établissements publics à caractère administratif relevant du périmètre du SIASUP ou du service chargé du contrôle budgétaire, qui intervient postérieurement à la publication de la circulaire dite « opérateurs » (DB / DGFiP). Elle permet au rectorat d'exprimer ses attentes à l'égard des établissements (documents à transmettre, calendriers, …), de mettre l'accent sur les points de vigilance, de préciser certaines notions, de rappeler les évolutions réglementaires. Elle peut être commentée par le chef du service qui, soit se rend dans chacun des établissements relevant de son périmètre de responsabilité, soit réunit les établissements ;
- cet exercice peut être complété d'un **rapport d'activité du SIASUP**, à l'occasion duquel une synthèse des agrégats budgétaires et financiers des établissements de la région académique est produite (anonymée), qui permet à chacun de se positionner au regard des autres structures ;
- plusieurs SIASUP ont développé des outils pour automatiser **le contrôle de cohérence des tableaux** composant la liasse budgétaire ; ils sont le plus souvent partagés au sein d'un réseau de plusieurs académies ; depuis décembre 2018, une démarche de mutualisation, via le site Pléiade, est entreprise ;
- pour anticiper les modifications à venir des articles R. 711-14 à 719-112 du code de l'éducation, relatif au régime budgétaire et financier des EPSCP, plusieurs services ont pris l'habitude de rédiger un « **avis du recteur** »[57] sur les budgets initiaux et rectificatifs et sur les comptes financiers, qu'ils transmettent au président ou au directeur de l'établissement. Des réunions de travail se développent également autour de l'exploitation et de l'analyse du compte financier.

2.4.2.3 Des attentes à l'égard de l'administration centrale

Le réseau des services chargés du contrôle budgétaire et de légalité des établissements d'enseignement supérieur fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'administration centrale. Son animation est confiée conjointement à la DAF et la DGESIP[58].

Un séminaire annuel réunit l'ensemble des contrôleurs budgétaires académiques ; un comité de pilotage national valide l'offre de formation construite au profit des personnels d'encadrement de l'enseignement supérieur, dont les contrôleurs budgétaires ; une lettre d'information mensuelle[59] et un site collaboratif

---

[54] Rapport conjoint IGF - IGAENR n° 2014-M-072-02 et 2015-012, mars 2015. Mis en ligne : http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/56/1/Rapport_Situation_financiere_Universites_517561.pdf

[55] Rapport IGAENR n° 2017-096, janvier 2018. Mis en ligne : https://cache.media.education.gouv.fr/file/2018/91/5/IGAENR-Rapport-2017-096-Problemes-recrutement-filieres-financieres-comptables_884915.pdf

[56] Décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques.

[57] Proposition n° 20 du rapport IGF - IGAENR n° 2015-012, *La situation financière des universités*.

[58] Arrêté du 17 février 2014 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Article 20 : « *Elle anime [la DAF], conjointement avec la direction générale de l'enseignement superieur et de l'insertion professionnelle, le réseau des agents, places auprès des recteurs, chanceliers des universités, pour appuyer ces derniers dans l'exercice de leurs compétences de contrôle budgétaire des établissements d'enseignement supérieur* ».

[59] Co-signée par DGESIP, DAF et DGRI.

dédié à leur réseau sur Pléiade complètent leur information. Une mutualisation des outils produits par les contrôleurs budgétaires académiques est entreprise depuis décembre 2018.

Pour autant, la technicité de la réforme GBCP, alliée à la montée en compétences du réseau, ainsi que la complexité des dossiers pris en charge par les établissements, génèrent des questionnements mobilisant une expertise sans cesse grandissante. Pour une part, à défaut de trouver un point d'appui auprès de l'administration centrale, les contrôleurs budgétaires s'organisent en « mini-réseaux » interacadémiques pour échanger autour de ces questionnements et élaborer des positions et réponses communes (tels que le remplissage des tableaux 9[60] et 10[61], omniprésent en tant que point de difficulté dans les réponses des universités, ou la définition opérationnelle des différentes notions figurant dans les tableaux, …). Une reprise de ces initiatives par le ministère, et leur validation, permettraient de constituer une doctrine. Cette approche ministérielle, **inter-directions**, permettrait également **de produire une réponse unique** aux questions posées par les académies, qui éprouvent une forte attente à cet égard, d'autant que les compétences respectives de la DAF et de la DGESIP, sur un sujet donné, ne leur apparaissent pas toujours clairement.

L'accueil et l'accompagnement des nouveaux responsables des services chargés du contrôle budgétaire méritent d'être repensés ; ces agents doivent en effet être immédiatement opérationnels, et doivent installer rapidement leur légitimité. Un kit comprenant les ressources disponibles, les sources d'information mobilisables serait utile. À défaut de pouvoir les inscrire assez vite dans un cycle de formation, la désignation d'un tuteur, contrôleur expérimenté, permettrait de sécuriser leur prise de fonction et de les insérer dans le réseau.

Recommandation 4 : Mettre en place, sous l'égide du secrétariat général, un dispositif conduit conjointement par la DGESIP et la DAF pour animer, former et soutenir le réseau des responsables du contrôle budgétaire (SIASUP / CBLA) et consolider le bilan annuel de leurs actions.

2.4.2.4 Un équilibre trouvé dans les relations avec les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR) de la DGFIP

Les relations entre le recteur et le contrôleur budgétaire régional, relevant de la DRFiP, sont le plus souvent inscrites dans une convention de partenariat, qui constitue une déclinaison du modèle élaboré au niveau national.

Dans les académies visitées, les relations entre les deux interlocuteurs sont de bonne qualité et relèvent d'un climat de confiance ; la transparence est atteinte quand les documents des établissements sont déposés sur une plateforme académique, accessible aux services de la DRFiP. Pour les universités, le contrôleur budgétaire régional assiste aux pré-CA, qui précèdent l'adoption des budgets initiaux et rectificatifs, et émet un avis qu'il transmet au recteur.

Chaque service conduit des contrôles de nature différente : le CBR apporte le plus souvent au rectorat son expérience en matière de contrôle de cohérence des tableaux et états budgétaires, et reste sur des contrôles de niveau « macro ». L'équilibre entre les deux services s'est progressivement modifié, en parallèle de la montée en compétences des SIASUP et contrôleurs budgétaires académiques.

Les recteurs apprécient de pouvoir s'appuyer sur les avis des CBR, quand la position qu'ils doivent prendre n'est pas naturellement partagée par l'université.

3. L'évolution de la gestion et de la gouvernance portée par le degré d'appropriation de la GBCP

3.1. La GBCP : un facteur d'accélération de l'évolution de l'organisation financière, budgétaire et comptable des établissements

Tout en respectant la réglementation, notamment budgétaire et comptable, l'organisation administrative d'une université et d'un organisme de recherche doit être la plus efficiente possible afin de servir au mieux

[60] Tableau 9 : tableau des opérations pluriannuelles.
[61] Tableau 10 : tableau détaillé des opérations pluriannuelles et de programmation.

la politique de l'établissement, la formation et la recherche. Le décret GBCP offre la possibilité à ces établissements de poursuivre et de consolider les processus d'évolution organisationnelle engagés depuis le renforcement de leur autonomie.

3.1.1. Des textes réglementaires interministériels incitatifs

La réglementation incitant les EPSCP à trouver un système organisationnel performant est antérieure au décret n° 2012-1246. En effet, l'article 35 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des responsabilités et compétences élargies (repris ensuite par l'article R. 719-88 du code de l'éducation) indiquait qu'un **service facturier** placé sous l'autorité de l'agent comptable pouvait être chargé de centraliser la réception des factures.

Le décret GBCP reprend cette mesure en la complétant. Ainsi, ce décret incite les services à revoir leurs procédures financières, budgétaires ou comptables, en mutualisant des compétences.

L'article 76 précise « *qu'un ordonnateur peut confier au responsable d'un centre de services partagés tout ou partie de l'exécution des opérations lui incombant et relatives :*

- *à la saisie de la programmation des crédits et le cas échéant des emplois dans le système d'information et à leur mise à disposition ;*
- *aux recettes et aux dépenses.*

Le responsable de centre de services partagés agit pour le compte et sous la responsabilité de l'ordonnateur, dans le cadre d'une délégation de signature ou d'une délégation de gestion ».

L'article 41 stipule que « *lorsqu'il est mis en place, un service facturier placé sous l'autorité d'un comptable public est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers…* »

Quant à l'article 28-1 du décret n° 2017-863 du 9 mai 2017[62], il précise que : « *Lorsqu'il est mis en place, un service spécialisé, placé sous l'autorité d'un comptable public, est chargé d'émettre et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis envers des débiteurs*. »

Pour ces deux derniers cas, une convention signée par le comptable public et l'ordonnateur détaille les modalités de mise en œuvre, d'autant que ces réorganisations engendrent une modification des tâches de l'un et de l'autre.

3.1.2. Un intérêt croissant pour réorganiser le circuit budgétaire et comptable

Une réflexion sur la politique budgétaire initiée avec le décret GBCP ne peut s'affranchir d'une analyse de l'organisation budgétaire de l'établissement menée en parallèle d'une simplification et d'une modernisation des procédures financières. Ces choix de gouvernance visent à contribuer à une utilisation plus efficace des ressources allouées, en tenant compte à la fois des forts enjeux des missions de formation et de recherche et des contraintes croissantes sur les fonctions support.

54,6 % des universités qui ont répondu à l'enquête ont réorganisé leurs services centraux à la suite du passage à la GBCP et 65,5 % ont vu le rôle et les attributions des acteurs de la chaîne financière, budgétaire et comptable ainsi que les circuits de décision modifiés.

L'enquête réalisée dans le cadre de cette mission confirme que les services financiers sont soumis à **une réglementation évolutive et toujours plus complexe**. Ce manque de stabilité rend aléatoire la possibilité de dégager des moyens pour les réaffecter sur d'autres missions. De surcroît, des réformes telles que la GBCP apportent des tâches supplémentaires aux services centraux. Or, comme la quasi-totalité des universités a décidé de mettre en œuvre la GBCP à effectif constant, une réorganisation des services concernés est devenue indispensable pour apporter davantage d'agilité aux circuits.

Ainsi, les universités sondées, qui ont travaillé sur une réorganisation des fonctions financières, mettent en avant plusieurs objectifs à atteindre :

- la rapidité des tâches d'exécution et un gain de productivité ;

[62] Décret n° 2017-863 du 9 mai 2017 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; actualisation du décret n° 2012-1246.

- une transparence accrue des processus de dépenses et de recettes ;
- une professionnalisation des acteurs de la chaîne financière ;
- une diminution de la masse de documents administratifs et de photocopies ;
- un archivage des documents en un lieu unique ;
- une adaptation des contrôles aux enjeux financiers et calendaires ;
- une réduction du délai global de paiement ;
- une sécurisation des procédures pour satisfaire au contrôle interne budgétaire et comptable ;
- un lissage de l'activité dans le temps ;
- un meilleur taux de recouvrement des recettes ;
- un recentrage des missions de certains personnels sur leur cœur de métier et un allègement des tâches de gestion pour le personnel de recherche et d'enseignement.

L'enquête ne fait pas ressortir un modèle type d'organisation car **chaque université est dépendante de son environnement, de sa culture et également des personnels en place**. Ce constat est identique pour les organismes de recherche.

3.1.3. Les conditions de la réussite des projets de réorganisation

Il ressort de l'enquête que les projets de réorganisation les plus réussis ont essayé de s'affranchir de la plupart des contraintes et rigidités culturelles pour imaginer des structures innovantes, plus efficientes tout en respectant la réglementation. Ainsi, la répartition des missions entre services a pu être modifiée, bouleversant ainsi des habitudes ancrées depuis des années. **Le décret GBCP devrait, logiquement, inciter les établissements à faire évoluer la ligne de partage entre responsable des comptabilités d'une part, responsable de la stratégie et du pilotage, d'autre part**.

Les établissements les plus avancés ont ainsi défini une organisation cible avec des objectifs clairs et partagés. C'est l'ensemble de la chaîne des opérations qui a été revu en tenant compte de l'interdépendance des flux du circuit budgétaire et comptable, ce qu'ont particulièrement intégré les organismes de recherche rencontrés.

Les réorganisations les mieux abouties, telles que la mise en place d'un service facturier, d'un service centralisé de la recette ou de plateforme de gestion mutualisée, ont été précédées d'un recensement exhaustif des fonctions administratives et de la conception d'une cartographie détaillée des activités. En parallèle, les procédures et processus ont été toilettés et complétés de logigrammes par mission et de modes opératoires techniques qui précisent clairement les tâches des uns et des autres, en tenant compte des nouvelles règles de la GBCP et de leur intégration dans le SIBC.

L'interactivité permanente entre les cadres et les gestionnaires permet d'une part, de s'assurer que les consignes sont respectées et, d'autre part, d'ajuster les procédures à la réalité du terrain.

La professionnalisation accrue exigée par le niveau d'expertise requis pour traiter les sujets financiers nécessite une implication de la direction des ressources humaines. Il s'agit de trouver les profils professionnels adaptés à partir de fiches de postes précises en phase avec le besoin réel. L'incitation à la mobilité interne peut également être encouragée par un régime indemnitaire adapté si l'établissement le souhaite et le peut. C'est un atout majeur pour favoriser la conduite du changement et la bonne réussite du projet, d'autant que ce personnel sera soumis dans un premier temps à un stress et à une surcharge de travail non négligeables.

La mission a constaté que le travail collectif partenarial permanent et structuré entre l'équipe de gouvernance, la direction générale des services, l'agence comptable et les services ordonnateurs des composantes est la véritable clé du succès pour que toute la collectivité bénéficie de cette nouvelle organisation du circuit financier. Une mise en œuvre organisationnelle réussie de la GBCP induit indéniablement la nécessité d'une interaction renforcée entre tous les acteurs.

3.1.4. La mutualisation des moyens à différents échelons de la chaîne financière

Globalement, il ressort de l'enquête qu'une part importante des établissements, qui n'avaient pas encore instauré un service facturier[63] avant la GBCP, avec une dématérialisation des factures, ont franchi le pas. Ainsi, sur les trente universités qui ont réorganisé leurs services centraux, douze ont créé un service facturier. Avec un service facturier, il appartient à l'ordonnateur de se concentrer sur l'acte d'achat et la réalité du service fait (l'opportunité de la dépense ainsi que la réalité et la qualité du service rendu) et au comptable de veiller aux contrôles comptables et au paiement au vu de la facture et de la certification du service fait délivrée par l'ordonnateur.

La plateforme de l'État Chorus Pro est le portail dédié à la facturation électronique pour l'ensemble des administrations publiques[64]. Il oblige les entreprises à déposer leurs factures à destination des entités publiques sous format dématérialisé. La dématérialisation[65], qui consiste à mettre en œuvre des moyens électroniques pour effectuer des opérations de traitement, d'échange et de stockage sans support papier, a largement favorisé la création de services facturiers. Alors que l'AMUE propose aux utilisateurs de SIFAC un module de dématérialisation et d'intégration automatisée des factures favorisant la mise en œuvre d'un service facturier, COCKTAIL n'a pas encore développé une telle solution dans son SIBC. Cela oblige les gestionnaires du circuit financier à des manipulations manuelles fastidieuses et les privent également des atouts reconnus de la numérisation et de l'automatisation.

En effet, une dématérialisation complète du circuit financier de la dépense réduit le délai global de paiement, permet d'archiver les factures et les pièces justificatives en un lieu unique dans le SI qui sont accessibles à toutes les personnes habilitées. En outre, la dématérialisation intégrée au SI améliore et sécurise les comptes tout en renforçant la capacité d'assurer l'auditabilité et la traçabilité des opérations et des documents financiers puisque toutes les saisies dans l'applicatif des gestionnaires sont tracées et historisées.

Pour les organismes de recherche visités, le SIBC s'est également adapté à Chorus Pro tout en développant une dématérialisation des pièces tout au long de la chaîne financière.

---

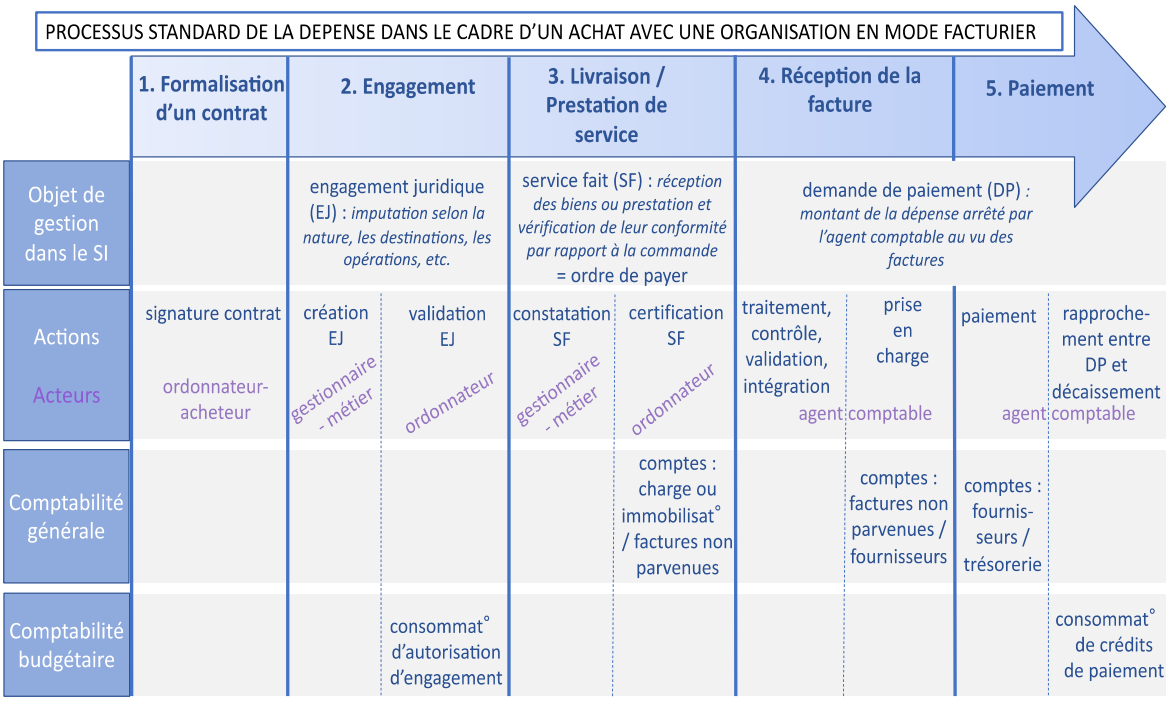
[63] Le service facturier a pour fonction de centraliser et de mettre en paiement tout ou partie des factures émises par les fournisseurs d'un même ordonnateur (ou d'un ensemble d'ordonnateurs d'un même organisme). Ce mode d'organisation permet d'optimiser la chaine de la dépense (suppression de la redondance des contrôles, circuit court suivi par la facture) tout en préservant le rôle des acteurs (engagement, service fait, et ordre de payer pour l'ordonnateur, liquidation hors certification du service fait et mise en paiement pour le comptable). Il permet d'optimiser les délais de paiement.

[64] Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014, décret n° 2016-1478 du 2 novembre 2016 et arrêté du 9 décembre 2016 relatifs au développement de la facturation électronique.

[65] L'arrêté du 7 octobre 2015 relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics pris en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit la dématérialisation « native » et la dématérialisation « duplicative » :

- la dématérialisation native consiste à produire ou recevoir des documents sous forme de données numériques pouvant être traitées automatiquement ;
- la dématérialisation duplicative consiste à reproduire sur support informatique des documents initialement produits sous format papier (numérisation).

Figure 3 : Processus standard de la dépense en mode facturier



Source : Conçu et réalisé par la mission

Indépendamment de la GBCP, les éditeurs se sont mis en conformité avec la réglementation en intégrant la validation du service fait de la dépense de manière dématérialisée dans le SIBC. Ce processus, qui a pour vocation de rendre compte de la vérification de l'exécution des prestations, comporte deux étapes[66], éventuellement concomitantes, qui suivent la livraison et précèdent généralement la facturation.

De fait, des universités ont revu leurs procédures de délégations de signature aux ordonnateurs en même temps que l'organisation budgétaire répartie en centres de responsabilité budgétaires (CRB) et services opérationnels (SO) prévue par le décret GBCP. Cependant, un président d'université ne peut donner une délégation en qualité d'ordonnateur qu'aux agents de catégorie A ce qui complexifie les circuits de validation de la dépense[67]. Cette problématique est surtout vérifiée dans les structures dans lesquelles le responsable d'unité ne dispose pas d'adjoint de catégorie A pour le seconder.

Pour les recettes, les SIBC n'offrent pas encore la possibilité de **certifier le droit acquis**[68] dans l'outil applicatif pour l'ordonnateur. Par conséquent, les services spécialisés chargés d'émettre et d'enregistrer les factures et titres se développent moins rapidement que les services facturiers. Toutefois, la mission a observé que des universités et des organismes avaient déjà mis en place des services centralisés de la

[66] **La première étape**, appelée généralement « constatation du service fait« , consiste en une vérification quantitative et qualitative de la conformité de ce qui a été livré ou réalisé par rapport à ce que la personne publique a commandé (rapprochement avec l'engagement juridique.) Le but de cette étape est la vérification du fait générateur de la dette de l'organisme (par exemple, exécution de la commande passée). C'est lors de cette procédure que peut être déterminée la date du service fait, reconnue contractuellement comme date effective de la réception du bien. **La deuxième étape** est la certification du service fait qui est l'acte par lequel l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation. En mode facturier, la certification du service fait constitue l'ordre de payer. En mode classique, la validation de la demande de paiement constitue l'ordre de payer.

L'arrêté du 7 octobre 2015 visé ci-dessus stipule que l'ordonnateur certifie le service fait au moyen d'une transaction dédiée dans le système d'information.

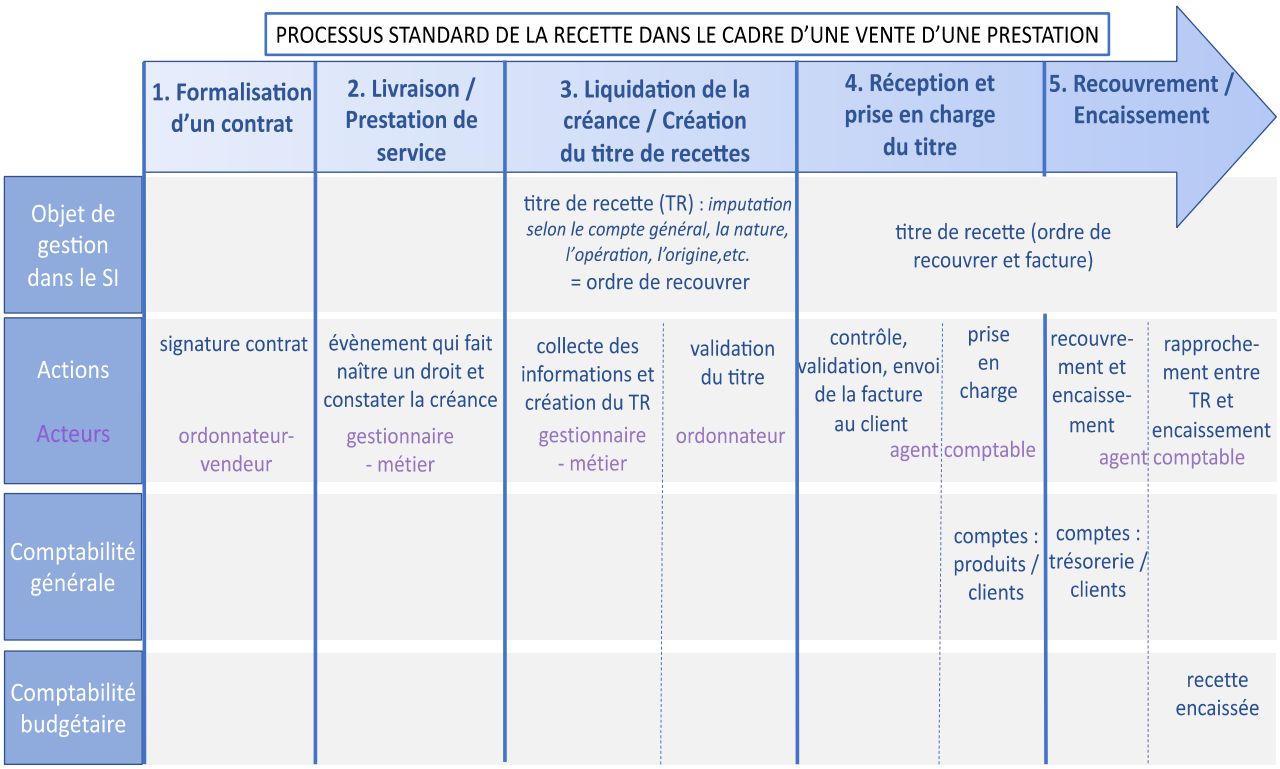
La dématérialisation de la certification du service fait et des pièces justificatives afférentes dispense l'ordonnateur de toute attestation manuscrite sur les pièces justificatives de dépenses prévues par la nomenclature des opérations de dépenses mentionnées aux articles 50 et 198 du décret GBCP.

[67] L'article 712-2 du code de l'éducation prévoit que « *Le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de dix-huit ans, au secrétaire général et aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs* ».

[68] Ce qui est l'équivalent à la certification du service fait pour la dépense.

recette, la plupart du temps sous la responsabilité de l'agent comptable. Dans le cadre de la réorganisation induite par le décret GBCP, d'autres établissements travaillent sur des dispositions similaires. Effectivement, avec cette nouvelle organisation, les services comptables connaissent de manière exhaustive les émissions de titres de l'établissement car ils sont intégralement suivis dans le SIBC. Cela permet alors **un meilleur suivi des encaissements**, avec notamment des relances dynamiques auprès des créanciers. Au final, le taux de recouvrement est amélioré ce qui a un effet direct sur la trésorerie, facteur particulièrement intéressant pour les ordonnateurs.

Figure 4 : Processus standard de la recette



Source : Conçu et réalisé par la mission

Quant à la mise en place de **centres de services partagés (CSP)**[69] proposée par le décret GBCP, la mission a constaté que sa réussite est fortement liée à leur portage politique dans les établissements. Le projet doit être collectif et partagé et l'aspect technique et organisationnel est aussi important que le facteur humain. La spécialisation et la mutualisation de compétences au sein de services agissant pour le compte de plusieurs composantes (facultés, laboratoires, directions, etc.) a été entrepris par 40 % des universités de l'enquête.

Toutefois, les attributions de ces plateformes sont à échelles variables en fonction des universités. Certains pôles sont des centres de gestion des contrats de recherche, d'autres suivent l'exécution budgétaire et sont des soutiens à la décision budgétaire. Le plus souvent, les personnes des CSP saisissent les actes de gestion dans le SIBC, que ce soit au niveau du bon de commande, des missions, de la constatation du service fait, voire de la recette. Dans certaines universités, les services financiers de proximité des composantes ou

[69] Un centre de services partagés est une entité spécialisée au sein d'une organisation qui :
– mutualise dans un même lieu la réalisation d'une partie ou de l'ensemble des taches de la fonction comptable et financière de plusieurs autres entités géographiquement ou fonctionnellement distinctes ;
– prépare et/ou met en œuvre les décisions relevant de la sphère des « services métiers » opérationnels (par opposition aux métiers supports) ;
– offre une prestation de services à plusieurs clients internes ;
– est responsable, au travers de conventions de service fixant des objectifs, de la qualité des prestations offertes aux clients internes de l'organisation.
Il peut être propre à un établissement ou traiter les opérations qui relèvent à la fois de l'université et d'un organisme de recherche, pour les laboratoires.

services centraux ont été supprimés pour être transférés dans des pôles financiers rattachés à la direction des affaires financières (DAF), les composantes n'ayant conservé qu'un référent de proximité.

La localisation même des CSP diffère selon les établissements : le site géographique peut être le paramètre pris en compte, parfois c'est la thématique traitée qui est l'élément primordial de l'implantation.

De manière générale, la perception des CSP qu'ont les différentes entités de l'organisme est fortement liée au niveau de prestation de service proposé, et à la rapidité de dénouement des opérations tout en assurant une continuité de service. La notion de proximité avec les services concernés est également un paramètre déterminant pour l'acceptation des entités mutualisées.

En matière de séparation des fonctions ordonnateur-comptable, l'enquête révèle que dans cinq universités (trois du groupe I et deux du groupe II) sur les cinquante-cinq qui ont répondu à l'enquête, l'agent comptable est désigné comme responsable des services financiers. Cette possibilité, ouverte par une circulaire du ministère du budget du 8 avril 2002, est désormais affirmée par l'article 188 du décret GBCP.

Au-delà de ces séparations formelles, le périmètre des missions des uns et des autres est très variable selon les universités. Ainsi, dans un souci d'efficience et dans le cadre de conventions de partenariat, des agents comptables réalisent des tâches qui relèvent normalement des compétences de l'ordonnateur.

3.1.5. Des freins culturels et conjoncturels difficiles à surmonter

La professionnalisation exigée par les différentes réformes financières et particulièrement par la GBCP, ajoutée aux contraintes calendaires, à une grande rigueur et à une charge de travail importante, rend quelquefois difficile le recrutement de personnes qualifiées. L'IGAENR avait déjà fait cette observation dans son rapport n° 2017-96 *Les problèmes de recrutement et de formation dans les filières financières et comptables*.

De plus, une trop grande spécialisation des personnels sur des tâches redondantes peut entraîner une lassitude, voire un désintérêt pour le travail. Le risque est alors que la personne rende un travail de moins bonne qualité et/ou que cela engendre un mal être. Il est donc nécessaire de motiver les gestionnaires-experts avec un travail varié et responsabilisant, qui couvre à la fois le champ du SIBC et de la réglementation.

La formation des personnels doit être permanente, aussi bien au niveau réglementaire que de l'application de gestion. Cela doit permettre à l'ensemble des protagonistes d'avoir confiance dans la nouvelle organisation tant au niveau des processus que du SIBC. Si celui-ci n'apporte pas les éléments de restitution ou de pilotage souhaités, les décideurs vont réaliser de leur propre côté des tableaux de bord en dehors du système applicatif.

Comme la dimension psychologique est cruciale avec une opposition au changement, consciente ou inconsciente, qui ne peut être ignorée, l'établissement doit accompagner, communiquer sans relâche sur le bien-fondé de services mutualisés aussi bien vis-à-vis des responsables que des gestionnaires. Or, l'enquête fait ressortir qu'il est parfois difficile pour un responsable de service ou d'une entité, de participer à l'effort collectif et de rationaliser en son sein les ressources. Cette difficulté provient de différentes causes, notamment d'équipes administratives, de recherche ou de pédagogie qui veulent conserver des gestionnaires de proximité de peur d'avoir une perte de réactivité en cas de mutualisation de ressources.

La création de nouveaux métiers sur certains secteurs en supprime sur d'autres missions et l'ensemble des services de l'université doit l'admettre et le prendre en compte. Pour éviter d'augmenter la masse salariale, la gouvernance des établissements a conscience qu'un changement organisationnel nécessite un transfert d'emplois entre entités et non la création de postes. Or, pour éviter des arbitrages difficiles entre composantes, laboratoires et services mutualisés, les équipes de gouvernance ont tendance à préférer ne pas modifier l'organisation, quitte à laisser perdurer des processus perfectibles.

Les éléments collectés par la mission révèlent que **l'évaluation des bénéfices d'une nouvelle organisation n'est pas évidente,** car les réformes s'enchaînent et se superposent et inhibent en partie les avantages acquis. Il est par ailleurs nécessaire d'accepter que les nouveaux processus engendrent du retard de traitement et une surcharge de travail au début de leur mise en œuvre. Par exemple, la dématérialisation

des factures fournisseurs est souvent vue comme un moyen d'économiser des ressources, un document nativement dématérialisé impliquant des économies sur les coûts liés aux ressources humaines et au papier. Ce constat doit néanmoins être nuancé, le support électronique réclamant lui aussi des ressources comme l'espace de stockage informatique, des connexions réseau, de la maintenance informatique accrue, etc.

De manière générale, la mission a ainsi constaté que les transformations organisationnelles d'une telle ampleur doivent être gérées en mode projet, relayées par une communication adéquate afin que les personnels prennent conscience des objectifs à atteindre. Pour faciliter le pilotage de l'établissement, l'organisation choisie doit permettre de supprimer les redondances et de fiabiliser les données, en s'appuyant sur le contrôle interne et l'audit interne (cf. § 4). En parallèle, un accompagnement à la conduite du changement, en associant tous les protagonistes, est essentiel pour limiter les risques psychosociaux et les demandes de mobilité.

Recommandation 5 : Inclure, dans la conduite des projets de réorganisation, la réalisation d'une étude d'impact relative à la sphère financière budgétaire et comptable de l'établissement qui traite notamment des ajustements à réaliser au niveau des acteurs des comptabilités budgétaire et générale.

3.2. Les conséquences de la GBCP sur le pilotage budgétaire

3.2.1. Le pilotage par la gouvernance

En sus du poids budgétaire des opérateurs du ministère (cf. § 2), la mission note que :

- 56 % des opérateurs de l'État sont rattachés à la mission recherche et enseignement supérieur ;
- 57 % des opérateurs de l'État, soit 278 sur 484, sont des opérateurs d'enseignement au sens large, rattachés aux différents ministères ;
- 95 % des crédits du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 92 % des crédits du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » sont exécutés par des opérateurs.

Ces données chiffrées permettent de bien souligner l'enjeu et la responsabilité dans ce domaine ainsi que l'ampleur de la tâche quand il s'agit d'accompagner la gouvernance des établissements vers un pilotage soutenable de 11 Mds€ de crédits.

3.2.1.1 Une perception technique de la réforme qui masque la nécessaire évolution du pilotage budgétaire et l'apport d'une programmation pluriannuelle

La mise en œuvre de la GBCP a fréquemment été initialement perçue comme une réforme technique. Aussi l'objectif, décrit dans le jaune opérateur, d'une « *unification et modernisation des cadres (qui) permet un pilotage budgétaire homogène des politiques publiques, une meilleure visibilité pluriannuelle des engagements et de leurs conséquences financières et une appréhension directe de la trésorerie, pour une meilleure maîtrise des dépenses et des financements publics alloués* » n'a pas été suffisamment pris en compte lors des travaux initiaux.

Cet écart de perception demeure, certaines gouvernances étant restées éloignées de la conduite du projet pour cette raison. Ainsi la soutenabilité du budget, la pluriannualité, ne sont pas encore perçues dans l'ensemble des universités comme des outils pour la gouvernance des établissements. Parmi les répondants de l'enquête dix établissements (deux de groupe I et huit de groupe II) considèrent que la pluriannualité n'est pas un élément de stratégie pour l'établissement.

Parmi ceux qui perçoivent l'intérêt de la pluriannualité il existe un discours de reproche à l'égard de l'annualité des dotations, des subventions pour charges de service public avec des dates de notifications jugées tardives. En ce sens, les perspectives de développement d'une contractualisation qui s'accompagnerait d'une visibilité pluriannuelle des moyens attribués par l'État pourraient être favorablement accueillies par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3.2.1.2 Des débats en conseil d'administration qui sont le témoin du déficit d'appropriation de la GBCP

Les compétences budgétaires du conseil d'administration en font un lieu incontournable de rencontre entre la gouvernance et la GBCP. Le poids des débats en conseil d'administration dans la gouvernance budgétaire n'est toutefois cité que dans dix réponses du panel. L'autorité qui présente le budget et le compte financier, les présentations à une ou plusieurs voix constituent un fort marqueur de l'assimilation et du portage de la réforme. **Une présentation politique du président, ou d'un vice-président,** avec des compléments du directeur général des services ou du directeur des affaires financières et de l'agent comptable apparaissent comme une bonne pratique mais celle-ci n'est pas généralisée. Les présentations en conseil d'administration sont parfois extrêmement brèves, avec des débats raccourcis. Certains interlocuteurs de la mission jugent les débats « *toujours aussi pauvres* » avec des équipes de gouvernance pas assez « *mures* » pour se saisir de ces nouveaux outils. Des efforts de formation ont été réalisés auprès des administrateurs, trente universités répondantes les ont ciblés de manière spécifique dans leur programme de formation. Néanmoins, chaque renouvellement des membres du conseil d'administration imposant de reconduire ces formations, on est là face à un processus récurrent dont la complexité à elle seule justifierait des sessions annuelles.

L'état des débats en conseil d'administration a ainsi conduit plusieurs établissements à abandonner une démarche pédagogique de présentation des éléments issus de la comptabilité budgétaire (liasse budgétaire) pour conserver une présentation de ceux-ci dans le format de la comptabilité générale en droits constatés plutôt qu'en encaissements / décaissements. Plusieurs établissements rencontrés ont ainsi indiqué que la présentation d'un résultat positif demeurait un volet incontournable de la présentation budgétaire du fait des habitudes antérieures, qui ressortent encore de l'application du code de l'éducation, et dans le but de ne pas perturber les administrateurs qui se sentent perdus avec les nouvelles notions. Il existe, de fait, encore un peu de perplexité sur l'intérêt de la comptabilité budgétaire et sa capacité à qualifier la situation financière ou d'équilibre d'un établissement. À cet égard, l'imparfaite maturité du débat sur la complémentarité des comptabilités générale et budgétaire constatée par la mission lors de ses auditions, n'aide pas à l'appropriation de la réforme.

La Conférence des présidents d'universités souligne elle aussi la densité de la documentation budgétaire, le peu de clarté des notes de présentation du budget ainsi que des tableaux insuffisamment commentés. Pour autant, elle note que cette réforme a conduit à mieux identifier la problématique budgétaire et à inviter les acteurs à se projeter.

Il existe un consensus pour constater que l'on est dans un processus d'amélioration continue devant faire l'objet d'attention et de plans de formation pendant encore plusieurs exercices.

3.2.1.3 Des réalisations concrètes font évoluer les pratiques budgétaires

Certaines présidences des universités rencontrées par la mission se sont toutefois fortement saisies des outils et des notions de la GBCP, pour impliquer largement tous les vice-présidents ou mettre en place des contrats pluriannuels de financement des composantes. Toutefois le sujet reste complexe, un membre d'une équipe de présidence rencontrée a ainsi relevé « *On n'est pas formé pour gérer ces sujets. Si on n'a pas les équipes qui vont bien on risque de "mettre l'établissement dans le mur*" ». Il en découle des positions quelquefois excessivement prudentielles.

Les échanges avec les agents comptables rencontrés conduisent à envisager une évolution de la ligne de partage entre la direction des comptabilités d'une part, la responsabilité de la stratégie et du pilotage, d'autre part (cf. § 3.1.3). Ces évolutions, qui résonnent avec les débats sur la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, ne semblent toutefois pas encore peser sur ces équilibres au sein des établissements.

Deux évolutions méritent d'être soulignées :

Certains établissements ont opéré **une remise à plat complète de leur chaîne de la dépense** et procédé à une évolution du rôle des gestionnaires. La taille et le nombre des services de gestion budgétaire, des centres financiers, comme les **centres de responsabilité budgétaires** (CRB), qui correspondent aux ordonnateurs (principaux, secondaires et délégués) et les **services opérationnels** (SO) a fortement évolué.

Les responsables de CRB sont en relation avec le niveau central et gèrent tout à la fois les objectifs stratégiques et les moyens. Ils allouent les moyens à leurs services opérationnels et disposent d'une marge de manœuvre pour faire des redéploiements internes et définir dans le cadre du dialogue de gestion des reprogrammations de crédits. Ils peuvent assurer un premier niveau de contrôle budgétaire et font le suivi des restes à payer et des restes à encaisser.

Les services opérationnels sont les services qui exécutent la programmation en dépense et en recette. Ils utilisent les crédits mis à leur disposition. Ce sont eux qui font les demandes d'achat, mais, en principe, également les validations de commande, la certification du service fait et l'initialisation des flux de recettes. Ils échangent régulièrement avec leur responsable de CRB pour indiquer leurs besoins et les informer du suivi de leur exécution.

Les universités ont été nombreuses à créer des **centres de services partagés** (CSP) en charge des dépenses, qui peuvent être associés à des CRB. Les CSP permettent de mutualiser des compétences métiers. Ils réalisent des prestations pour les autres services comme, par exemple, la formalisation des bons de commandes ou le suivi de crédits. Les agents des CSP sont des utilisateurs experts des SIBC.

Les organisations sont très différentes d'une université à l'autre, les actes ne sont pas tous réalisés au même niveau de concentration tel la certification du service fait qui peut être réalisée au niveau du service opérationnel, du centre de responsabilité budgétaire ou dans un centre de services partagés, ce dernier pouvant être autonome ou intégré à la DAF.

Les démarches de réorganisation des centres financiers visent le plus souvent à offrir aux services métiers des universités un meilleur service financier.

Dans ce processus, deux voies se distinguent : celle d'une implication du service opérationnel dans la chaine de la dépense avec une technicité lui permettant de faire le lien entre les actes quotidiens de gestion et les enjeux de la politique budgétaire de l'établissement, et celle d'une prise en charge complète par des services supports de l'ensemble de la gestion quotidienne.

La mission note que la création d'une **unité budgétaire recherche** constitue une bonne pratique identifiée dans plusieurs établissements visités. Ces unités budgétaires recherche sont souvent à la fois CRB et CSP dépenses avec, de plus, une compétence recette. Cette pratique permet de traiter spécifiquement les sujets de recette avec des équipes spécialisées et, dans le cadre d'une convention adaptée, de décharger les chercheurs des contraintes de gestion qui ne relèvent pas de la programmation stratégique de leurs travaux ; le laboratoire a la garantie de disposer des crédits liés à une opération donnée au moment où il en a réellement besoin. Ainsi, dans un établissement visité, les gestionnaires des laboratoires identifiaient clairement les apports de cette organisation en termes d'assouplissement et de plus grande fluidité dans la gestion des crédits.

Au sein du CNRS, le passage à la GBCP, a donné lieu à la création de l'**autorisation globale de dépense (AGD)**, un outil spécifique pour permettre de répondre aux besoins particuliers des chercheurs. En effet, le CNRS, considérant que le passage, pour les chercheurs, à une comptabilité en encaissement - décaissement fragiliserait l'exécution de leurs projets scientifiques, a mis en place l'AGD, qui permet, dès la signature d'un contrat de notifier aux unités de recherche la totalité des crédits du contrat. En contrepartie les unités de recherche suivent leurs enveloppes de crédits notifiées et réalisent une programmation, révisable, qui correspond au rythme de leur projet scientifique. Ce sont les services financiers du CNRS, avec l'appui des services supports des directions régionales, qui suivent les décalages entre les dépenses exécutées et les encaissements de recettes. Le siège du CNRS consolide ces informations et réalise le pilotage des enveloppes globales.

En outre, des établissements ont pu, avec les nouveaux outils, faire évoluer complètement leur **calendrier de gestion**. L'exécution des crédits de paiement est ainsi, dans certains sites, autorisée au-delà du 15 décembre et l'exécution d'autorisations d'engagements ne s'interrompt presque que pour des raisons techniques pour quelques jours en fin d'année. Cette évolution ouvre de nouvelles possibilités aux gestionnaires à qui il est toutefois demandé en retour un meilleur lissage de leurs actes et un effort de programmation annuel et pluriannuel. Cette évolution de la gestion, autorisée par une vision pluriannuelle sécurise les services opérationnels et leurs gestionnaires sur le devenir de leurs crédits et permet de ne plus constater de consommation accélérée, et parfois inutile, de crédits en fin d'année.

Elle induit, ainsi, la possibilité de supprimer les risques de pertes de crédits en fin d'année et invite, en outre, à substituer à la pratique des reports la pratique des **déprogrammations / reprogrammations** qui donne une nouvelle portée au vote du budget rectificatif de l'année n en relation avec le budget initial de l'année n+1. Cette évolution du rôle du budget rectificatif de fin d'année est remarquable, elle conduit l'établissement à repositionner sa programmation budgétaire de manière stratégique alors que certaines pratiques conduisaient cet acte budgétaire à n'être qu'un outil technique permettant, artificiellement, d'améliorer les taux d'exécutions budgétaires sans gains en termes de maîtrise et de programmation.

Recommandation 6 : Fiabiliser le cycle budgétaire en développant la pratique des déprogrammations / reprogrammations de crédits via un budget rectificatif avant le vote du budget initial de l'année n+1.

3.2.1.4 L'analyse de l'implication de la gouvernance dans la GBCP permet de distinguer trois groupes d'établissements

L'analyse des réponses sur les domaines et modalités d'intervention de la gouvernance conduit à distinguer trois groupes. L'intervention de la gouvernance est jugée forte par les répondants quand les DGS sont impliqués, ce qui était notamment le cas dans les sept situations où le DGS était pilote du projet. Dans treize réponses, on trouve une implication forte de la gouvernance avec des mentions relatives à des décisions stratégiques sur les arbitrages et orientations qui ont été nécessaires, ces réponses citent en outre l'implication forte de l'équipe politique au-delà de la simple présentation en conseil d'administration.

Dans trente-deux réponses, l'implication de la gouvernance se limite à la participation attendue aux comités de pilotage, à un soutien aux opérations de communication, à une validation formelle des étapes clés, à un appui aux travaux menés. Ce groupe de répondants est sans doute hétérogène, néanmoins, dans la majorité des situations, il est plus fait référence à des validations passives qu'à un pilotage proactif.

Dans neuf situations l'intervention est présentée comme faible, voire inutile, du fait de la bonne conduite du dossier par les autres acteurs, ou de l'approche très technique qui avait été mise en place (quatre situations) ou en raison d'une situation de vacance (démission et élection) dans deux situations.

Au total, dans six situations le rôle du président est mis en avant avec une implication personnelle déterminante.

Qu'il s'agisse de l'autorité qui s'exprime lors des débats budgétaires en conseil d'administration, des fonctions qui sont considérées comme représentatives de la gouvernance par les répondants à l'enquête ou des interlocuteurs considérés comme légitimes pour porter les décisions budgétaires des établissements force est de considérer qu'il existe un flou dans le monde de l'enseignement supérieur qui n'existe pas dans celui de la recherche.

Dans le domaine des établissements de recherche c'est vers le dirigeant nommé de l'établissement que converge tous ces rôles. S'il bénéficie de l'aide et de l'assistance de ses collaborateurs il est néanmoins celui qui porte cette stratégie et répond au travers de sa lettre de mission des objectifs qui lui sont assignés. La mission, lors de ses visites, et au travers des réponses au questionnaire a pu constater que parfois les présidents endossaient ce rôle mais cela n'est pas le cas général même quand le président porte les enjeux liés au pilotage budgétaire et qu'il les utilise pour conduire son projet politique pour l'établissement. **La généralisation d'un portage par le président de la politique budgétaire des universités est une des conditions de la réussite de cette approche renouvelée de la gestion.**

3.2.2. Des outils ou dispositifs à faire évoluer

3.2.2.1 Les recettes demeurent le parent pauvre de la réforme GBCP

Le décret GBCP a transposé la comptabilité de l'État à ses opérateurs et se focalise surtout sur la dépense.

Il en résulte une certaine pauvreté dans la prise en compte des recettes dans la conceptualisation de la réforme, et dans sa traduction opérationnelle dans les tableaux de la liasse budgétaire et du document

prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) :

- le tableau 9 de la liasse budgétaire sur les prévisions et l'exécution des recettes des opérations pluriannuelles est trop succinct car il ventile les sources de financement entre trois grandes rubriques (financements de l'État, autres financements publics et autres financements).Un CBLA a donc adapté ce tableau et créé un tableau 9 bis pour les opérations immobilières, en concertation avec les universités contrôlées, pour rapprocher la prévision budgétaire et le suivi en gestion de ces opérations et intégrer les effets année par année des opérations pluriannuelles immobilières sur la trésorerie. Le tableau présente le coût total de l'opération et sa décomposition dans le temps en AE et CP et détaille plus finement l'origine des recettes qui se répartissent désormais entre financement de l'État, financement de la région, autres subventions, autres recettes et autofinancement par l'établissement ;
- s'agissant du DPGECP, le tableau 2 du suivi des dépenses ne prend en compte que les dépenses en entrée, et surtout celles de l'État ; les ressources propres ne sont mentionnées qu'à la marge, pour leur contribution au financement des cours complémentaires réalisés par les titulaires émargeant au plafond État, et dans une note de bas de page du tableau pour préciser la source de la rémunération des agents non titulaires[70]. D'autres aspects du DPGECP seront traités ci-après (cf. 3.2.2.7).

3.2.2.2 L'intérêt de flécher les recettes et les opérations éligibles au fléchage a été inégalement perçu

- **Le concept de recettes fléchées a fait l'objet d'une construction doctrinale postérieure au décret GBCP**

La notion de recettes fléchées n'est pas définie par le décret GBCP. L'article 175 dispose, en effet, que *« le budget comprend : …/… des prévisions de recettes de l'exercice …/... Lorsque le texte institutif de l'organisme le prévoit des affectations de recettes sous la forme de budgets annexes* ».

Le concept apparaît pour la première fois dans la circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014 datée du 5 août 2013[71] : *« Les recettes fléchées (exception au principe) : recettes ayant une utilisation prédéterminée par le financeur, destinées à des dépenses explicitement identifiées, potentiellement réalisées sur un exercice différent de leur encaissement ».*

Ce document pose les éléments de la « doctrine » qui sera reprise par la suite dans le recueil des règles budgétaires[72], pris en application du décret GBCP et lui attribuera ainsi une valeur réglementaire :

- les principes de globalisation des recettes, de fongibilité de la trésorerie et d'unité de caisse sont réaffirmés ;
- les recettes fléchées ne sont pas une affectation des recettes mais une exception au principe de globalisation des recettes ; elles expliquent un déséquilibre budgétaire sur un ou plusieurs exercices provenant d'un décalage temporel entre le décaissement des dépenses et l'encaissement des recettes fléchées les finançant ;
- quatre sources sont identifiées dans le tableau des autorisations budgétaires, prévision de recettes et solde budgétaire : l'État, les autres financements publics, les mécénats et les autres recettes ;
- la liste des opérations éligibles au fléchage est fixée par chaque organisme en fonction de son activité puis soumise à l'approbation des tutelles à chaque budget initial, puis rectificatif et à la présentation du compte financier.

Il convient de noter que le recueil ne prévoit désormais plus que trois catégories de financeurs (disparition du mécénat) et que les « recettes propres » des établissements se substituent aux « autres recettes ». Enfin, la liste des opérations fléchées est présumée stable annuellement et n'est représentée à

[70] Cf. tableau 2, ligne « *dont cours complémentaires, notamment ceux financés sur ressources propres* » et « (1 bis) personnels financés exclusivement sur ressources propres (« hors plafond » pour les EPA) ».

[71] Circulaire opérateurs pour le PLF 2014 pages 77 et 78.

[72] Recueil des règles budgétaires, précité, page 12.

l'approbation des tutelles au budget rectificatif et au compte financier qu'en cas de modification en cours d'année.

- **L'absence de précisions réglementaires ou de doctrine ministérielle sur les recettes fléchées a entraîné des pratiques variables selon les établissements et mis en difficulté les contrôleurs budgétaires académiques pour approuver la liste des opérations concernées**

Dès les premiers travaux sur la GBCP, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a préféré laisser une certaine latitude d'appréciation aux établissements. Il a ainsi élaboré en novembre 2013 un cadre général[73] à partir duquel chaque établissement définirait les recettes fléchées qui devaient répondre à deux critères :

- une nature de recettes, portant sur une action ciblée et précise, susceptible de donner lieu à une justification financière ;
- une opportunité de suivi en fonction, d'une part de l'enjeu financier significatif de la recette ou de son caractère stratégique pour la politique de l'établissement, et d'autre part, d'un décalage de trésorerie significatif entre les décaissements et les encaissements sur plusieurs exercices.

Cette marge d'appréciation a entraîné des pratiques très variables des conseils d'administration comme a pu le constater la mission :

- certains ont fait le choix de ne pas voter de recettes fléchées en invoquant soit une absence d'utilité, soit des contraintes de suivi, surtout dans un contexte de non reprise de l'historique des contrats pluriannuels par les système d'information lors de la bascule en mode GBCP ;
- pour d'autres, le choix de fléchage est fonction d'un seuil qui peut varier dans les établissements visités de 0,5 M€ à 1 M€ et porte généralement sur les opérations pluriannuelles ou les contrats de recherche pluriannuels. Dans une université, deux seuils ont même été votés : le premier de 0,5 M€ concerne les opérations multi enveloppes, l'autre plus modeste de 0,3 M€ ne porte que sur les enveloppes d'investissements ou de personnel ;
- d'autres enfin, ont considéré que les opérations Campus[74], ou de CPER[75], étaient automatiquement des opérations fléchées sans condition de seuils.

De fait, tous les établissements n'ont pas encore perçu l'intérêt de tracer certaines opérations pour, d'une part en réaliser un suivi pluriannuel précis et améliorer ainsi la projection de la situation financière à moyen terme de l'établissement, et d'autre part, en isolant les recettes et les dépenses programmées pour un exercice donné, fiabiliser le tableau de trésorerie annuel et identifier les décalages liés à ces opérations.

Par ailleurs, l'absence de position ministérielle claire a également contribué à accroître la difficulté des contrôleurs budgétaires académiques pour « normer » les critères des opérations fléchées dont la liste est soumise à leur approbation ; les CBLA se sont de surcroît trouvés parfois en porte à faux avec les contrôleurs budgétaires en région. Il a été ainsi rapporté à la mission que trois positions différentes avaient été prises par les autorités de tutelle pour les établissements d'enseignement supérieur d'une région : interrogée par le CBLA, l'administration centrale a considéré que l'établissement devait avoir un ou deux critères partagés avec le rectorat ; le CBR estimant au contraire qu'il fallait déterminer un seuil et une nature de recettes ; finalement le CBLA a demandé aux universités de préciser les opérations qu'elles souhaitaient suivre en recettes fléchées, a considéré que les critères étaient de fait approuvés avec le vote du budget, et a demandé que ces critères soient identiques tout au long d'un exercice.

Dans une autre région, la tutelle académique a souhaité ne pas contraindre les établissements en l'absence de position très arrêtée de l'administration centrale et a donc renoncé à établir une norme identique de critères applicable à l'ensemble des établissements.

C'est pourquoi, la mission estime souhaitable que l'administration centrale définisse désormais un cadre pour les établissements, qui s'alignerait sur les normes réglementaires du recueil des règles budgétaires, pour harmoniser les pratiques et répondre aux besoins des autorités de tutelle académique.

---

[73] Source : Fiche trois du mémento de novembre 2013 sur la trésorerie.

[74] Le plan Campus est un plan exceptionnel de plus de cinq milliards d'euros en faveur de l'immobilier universitaire lancé en février 2008.

[75] CPER : contrat de plan État-région.

Recommandation 7 : Promouvoir l'utilisation des opérations fléchées par les universités, en montrer l'intérêt, et définir un cadre qui s'aligne sur les dispositions figurant au recueil des règles budgétaires.

3.2.2.3 L'absence de reprise automatique des données historiques des contrats de recherche pluriannuels gonfle artificiellement les autorisations d'engagement et les restes à payer

La bascule des systèmes d'information en mode GBCP ne prévoyait pas de reprendre automatiquement les données historiques des contrats de recherche pluriannuels. Les universités dans l'incapacité de traiter cette reprise manuellement compte tenu des nombreux de contrats en cours, ont donc été conduites à estimer pour ces contrats un volume d'autorisations d'engagement non identifiées spécifiquement, ce qui a eu pour conséquence :

- de gonfler l'encours actuel des autorisations d'engagement, qui ne reflète pas la réalité des engagements de l'établissement, et des restes à payer en découlant ;
- d'augmenter les comptes d'imputation provisoire en comptabilité générale en raison de la difficulté à rapprocher les titres de recettes et les encaissements, et tout particulièrement les avances encaissées avant la bascule informatique, qui ne sont plus tracées dans le système d'information actuel en mode GBCP.

3.2.2.4 La déclinaison opérationnelle de la pluriannualité en AE différents des CP demeure marginale pour les dépenses récurrentes de fonctionnement

La déclinaison opérationnelle de la pluriannualité en AE différents des CP demeure concentrée pour la majorité des universités sur des opérations spécifiques touchant à l'immobilier (marchés de travaux), aux plans pluriannuel d'investissement, aux partenariats public-privé et aux contrats de recherche. En revanche, les crédits récurrents de fonctionnement sont pratiquement tous programmés en « AE = CP ». Cette situation s'explique notamment en partie par les difficultés rencontrées par les établissements lors du déploiement des systèmes d'information pour reconstruire les historiques mais aussi par l'incapacité de certains services gestionnaires à évaluer correctement leurs besoins annuels. La mission a constaté cependant, que les quelques universités qui ont pris en compte la pluriannualité dans les contrats de maintenance, d'abonnements ou de gardiennage, ont pu bénéficier de conditions financières plus avantageuses lors de leur renégociation.

En budgétisation, le CNRS distingue, d'ores et déjà, non seulement les AE pluriannuelles des CP pour les opérations immobilières pluriannuelles, mais aussi pour certains marchés pluriannuels de fonctionnement bien identifiés tels que les marchés de gardiennage, les abonnements à des revues scientifiques.

Recommandation 8 : Promouvoir et encourager l'inscription en AE différents des CP pour les contrats pluriannuels relevant des dépenses récurrentes de fonctionnement.

Recommandation 9 : Améliorer la qualité des tableaux 9 et 10 et développer un pilotage politique et stratégique de l'ensemble des opérations pluriannuelles.

3.2.2.5 La nomenclature actuelle des dépenses par destination et des recettes par origine suscite des interrogations

L'article 178 du décret GBCP précise que les dépenses sont présentées par nature et par destination.

La qualification des destinations est en principe propre aux organismes mais peut tenir compte de la structuration du programme budgétaire dont celui-ci relève de manière à assurer une cohérence des données, et est décidée en accord avec les tutelles[76].

L'article R. 719-54 du code de l'éducation dispose que le ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine la nomenclature des destinations de dépenses, en cohérence avec les actions des programmes

[76] Recueil des règles budgétaires page 14.

ministériels qui les financent. L'arrêté du 18 décembre 2015[77] prévoit des tableaux budgétaires différents pour les EPSCP et les EPST :

- l'article 1er de l'arrêté indique que le tableau des dépenses par destination et recettes par origine (tableau 3) des EPSCP « *par son niveau de détail, a vocation à compléter le tableau des autorisations budgétaires* » :

La nomenclature des dépenses par destination pour les EPSCP comprend dix-sept destinations (cf. annexe 16) dont quatorze couvrent la formation initiale et continue[78] (avec deux destinations spécifiques pour l'immobilier et pour le pilotage et la fonction support) et trois concernent les étudiants. Cette nomenclature fait l'objet d'interrogations au sein des universités, même si elle permet de décliner la budgétisation et la programmation des dépenses au sein de l'établissement selon des axes complémentaires aux dépenses par nature, et facilite ainsi leur consolidation au niveau ministériel pour les projets et rapports annuels de performance. À l'évidence, la gouvernance des établissements ne s'est pas emparée de ce dispositif qui avait pour ambition initiale d'être un instrument privilégié de pilotage. Certains interlocuteurs de la mission estiment en effet, que les destinations sont difficilement utilisables pour le pilotage et le suivi de l'exécution de la dépense au sein de leur établissement. Il a aussi été indiqué à la mission que des universités s'affranchissaient du suivi de certaines qui ne correspondaient pas à leur activité, voire reproduisaient purement et simplement le plan de comptes ou bien détournaient les destinations pour y décliner une comptabilité analytique.

La mission suggère donc qu'une étude soit réalisée sur l'application de la nomenclature par les universités et sur l'opportunité de l'actualiser.

- Pour les EPST, l'article 5 de l'arrêté précité mentionne que le tableau 2 des autorisations budgétaires « *présente le budget en dépenses par agrégat, destination et nature…* » :

La nomenclature des dépenses ne comporte que trois grands agrégats communs (activités conduites par les unités de recherche, actions communes et fonctions support) au sein desquels l'organisme définit son propre cadre spécifique de dépenses par destination. Cette arborescence spécifique à l'organisme, qui est ainsi plus adaptée à son activité, permet de produire des informations de meilleure qualité.

- S'agissant de la nomenclature des recettes par origine, la mission a noté que ce volet du tableau 3 n'est que partiellement rempli, et qu'il n'est pas utilisé comme un outil de pilotage.

Recommandation 10 : Adapter et affiner le cadre général d'application de la nomenclature des dépenses par destination et des recettes par origine du tableau 3 pour le rendre plus opérationnel et en faire un instrument de pilotage pour les établissements.

3.2.2.6 Des effets variables sur la qualité comptable

Le tableau ci-dessous, issu de l'enquête, montre que la GBCP a eu des effets variables sur la qualité comptable :

Tableau 5 : Les effets de la GBCP sur la qualité comptable

Effet de la GBCP sur la qualité comptable		
	OUI	NON
	62%	38%
groupe sup	13%	5%
groupe I	24%	15%
groupe II	22%	18%
groupe III	3%	0%

Source : Enquête, retraitement mission

[77] Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget.

[78] Au sein desquelles figure la recherche.

Plus de la moitié des universités sondées (62 %) considèrent que le passage à la GBCP a amélioré la qualité comptable. Les effets ont porté selon les établissements notamment sur :

- la montée en compétence des différents acteurs de la chaîne financière et une collaboration plus étroite entre la direction des affaires financières et l'agence comptable ;
- l'harmonisation des procédures et des pratiques, avec la constitution du « triptyque comptable commun » à tous les organismes (recueil des normes comptables, plan de comptes et instructions comptables) ;
- l'amélioration du suivi des engagements juridiques et des comptes de tiers ;
- le développement des contrôles mensuels pour garantir l'articulation entre les comptabilités budgétaire et générale ;
- le traitement des opérations de fin de gestion pour les charges à payer et les amortissements, qui est désormais décorrélé de la disponibilité des crédits budgétaires de l'exercice en cours pour leur comptabilisation ;
- la fiabilisation du plan de trésorerie et des données du compte financier.

Pour les 38 % restant, l'impact de la GBCP sur la qualité comptable demeure très relatif car tous les travaux d'amélioration étaient largement engagés depuis 2011 dans le cadre du processus de certification des comptes par les commissaires aux comptes et de l'action de la DGFiP.

Le CNRS, déjà certifié sans réserve, considère toutefois que la qualité comptable s'est amoindrie l'année du passage à la GBCP, qui entraîné de fortes perturbations engendrant des retards de paiement ou des difficultés à apurer des comptes d'imputation provisoire. Ses responsables considèrent que celles-ci sont désormais surmontées.

3.2.2.7 Les positions sur l'utilité du DPGECP pour le pilotage budgétaire sont très partagées

Une circulaire de la DAF du 24 novembre 2016[79] précise les conditions de mise en œuvre de ce document mentionné à l'article 182 du décret GBCP et complété par l'arrêté du 25 juin 2014 (cf. annexe 17), qui doit être transmis aux recteurs sans être soumis à avis[80].

Les universités sont très partagées sur l'utilité du DPGECP. La moitié d'entre elles estiment dans l'enquête qu'il a facilité le pilotage par la formalisation des flux d'information entre les directions des ressources humaines et les directions des affaires financières et permis de mettre en exergue les facteurs d'évolution de la masse salariale. Toutefois la mission relève que certains commentaires fournis à l'appui de la réponse ne permettent pas toujours de corroborer cette affirmation.

Tableau 6 : Pilotage des effectifs et des dépenses de personnel facilité par le DPGECP

Pilotage des effectifs et des dépenses de personnel facilité par le DPGECP		
	OUI	NON
	49%	51%
groupe sup	9%	9%
groupe I	23%	15%
groupe II	15%	25%
groupe III	2%	2%

Source : Enquête, retraitement mission

Les critiques, beaucoup plus nombreuses, de l'autre moitié, soulignent tout d'abord la lourdeur et la complexité des tableaux difficilement compréhensibles par les membres des conseils d'administration. Trop détaillés, ils ne donnent pas une bonne vision d'ensemble nécessaire au pilotage, et ne permettent pas de réaliser des analyses et des projections.

[79] Circulaire n° 2016-0164 du bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.
[80] Article D. 719-106 du code de l'éducation.

De plus, les tableaux ne correspondent ni au mode de construction budgétaire de l'établissement en n'identifiant pas les différentes sources de financement (parts État, sur ressources propres ou au titre de projets divers), ni au mode de suivi fin des ressources humaines des établissements. Enfin, la production trimestrielle des prévisions réactualisées et des données d'exécution selon un calendrier normé rappelé par la DAF[81] et leur transmission aux tutelles et au contrôleur budgétaire peut parfois être décorrélé des exercices budgétaires dans le cas notamment de l'adoption d'un budget rectificatif au cours du second trimestre.

De fait, l'établissement du DPGECP est chronophage car il double le travail des services en les obligeant à retraiter manuellement des données partagées au sein de l'université et issues de leur système d'information pour renseigner un document destiné principalement aux tutelles (CBLA, CBR et DAF).

Le CNRS estime aussi ce document inutile et ne le remplit que par obligation.

Les CBLA rencontrés ont également évoqué d'autres aspects négatifs du DPGECP portant sur des points techniques des tableaux qui limitent la fiabilité des données du document et le champ de leurs vérifications (cf. annexe 18).

Le DPGECP, conçu initialement comme un outil de pilotage des emplois et des dépenses de personnel au niveau de l'État, a été transposé à des établissements qui présentent des situations complexes et s'avère de fait peu adapté. La direction du budget a indiqué à la mission que ce document était en cours de révision, notamment sur la temporalité et les conditions de production des tableaux au contrôleur budgétaire. La parution de la nouvelle version intégrée au recueil des normes budgétaires était prévue avant l'été 2019.

4. Une hétérogénéité du déploiement du contrôle et de l'audit internes entre les universités et les organismes de recherche

L'obligation de déployer un dispositif de contrôle interne budgétaire (CIB) et de contrôle interne comptable (CIC), est inscrite à l'article 215 du décret GBCP. L'arrêté du 17 décembre 2015 relatif au cadre de référence de ces contrôles en précise le champ d'application.

L'article 216 du décret précité définit les objectifs de l'audit interne et ses modalités de mise en œuvre.

4.1.1. Des dispositifs de contrôle et d'audit internes plus matures pour le CNES, le CNRS et l'INRIA

Le dispositif de contrôle interne du CNES est commun au périmètre comptable et budgétaire. L'établissement considère dans la dernière enquête de 2018 relative au déploiement du contrôle interne budgétaire et du contrôle interne comptable au sein des organismes publics que leur dispositif côté au plus haut niveau (niveau 5) présente toute garantie de pérennité et d'efficacité.

Au CNRS, le CIC est déployé depuis 2012. L'établissement s'est doté d'un dispositif d'audit interne et vote un programme. La démarche s'appuie sur une cartographie des processus métiers, une cartographie des risques financiers et un plan d'actions pluriannuel.

À l'INRIA, le contrôle interne pour la maîtrise des risques comptables financiers et budgétaires est créé depuis 2015, le contrôle interne budgétaire est assez récent et porte sur le pilotage de la masse salariale limitative. Un plan de contrôle interne est présenté chaque année au conseil d'administration.

[81] Cf. note DAF B2 n° 2016-0164 du 24 novembre 2016 sur « *la mise en œuvre du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel des établissements pour 2017 (établissements RCE)* ». La saisie des données de la première phase pour 2017 dans l'application « DPG-RCE » ouverte du 28 novembre au 9 décembre 2017 devait correspondre aux prévisions établies dans le cadre du budget initial pour 2017 et être transmise aux tutelles et contrôleur budgétaire sans être soumis à leur avis (article D. 719-106 du code de l'éducation) au plus tard quinze jours avant la présentation du budget initial ; la transmission des prévisions réactualisées et données d'exécution à la fin avril (phase 2) et à la fin septembre (phase 3) respectivement au 15 mai et 15 octobre 2017 ; enfin celles de l'exécution 2017 (phase 4) au début de l'année 2018.

4.1.2. Une grande hétérogénéité dans la mise en œuvre des contrôles internes budgétaire et comptable dans les universités

Tableau 7 : Niveau de déploiement des CIB et CIC au sein des universités

Déploiement du CIB et CIC		
	OUI	NON
	85%	15%
groupe sup.	16%	2%
groupe I	33%	6%
groupe II	33%	7%
groupe III	3%	0%

Source : Enquête, retraitement mission

L'enquête révèle que 85 % des universités ont déployé à fin 2018 un contrôle interne. Le tableau ci-dessous montre que ce sont surtout les universités du groupe I qui ont sollicité des demandes d'appui ou d'assistance. Il convient de noter que les 24 établissements ainsi recensés ont pu recourir à un ou plusieurs appuis dans leur démarche :

Tableau 8 : Appui ou assistance sollicités pour le déploiement du CIB et du CIC

L'établissement a-t-il sollicité l'appui ou l'assistance de	Etablissements	*dont groupe supérieur*	*dont groupe I*	*dont groupe II*	*dont groupe III*
la DRFIP	3		*3*		
des services académiques	4		*3*	*1*	
de la part du référent ministériel CIB- CIC	9	*1*	*5*	*2*	*1*
de la part du responsable de programme	2		*2*		
Autre (AMUE, prestataire extérieur, interne..)	6		*3*	*2*	*1*
Total établissements ayant sollicité un appui	**24**	***1***	***16***	***5***	***2***

Source : Enquête, retraitement mission

Dans les commentaires accompagnant les réponses affirmatives, le contrôle interne budgétaire est rarement mentionné et s'il l'est, c'est pour indiquer qu'il est en phase d'initialisation ou en cours de formalisation. Si le contrôle interne comptable est presque partout considéré comme déployé par les universités, la mission considère qu'il présente un degré de complétude très inégal en ce qui concerne d'une part l'établissement ou l'actualisation de la cartographie des risques, l'élaboration d'un plan d'action associé à ces risques et leur validation par le conseil d'administration, et d'autre part la couverture de l'ensemble des processus comptables.

Ce constat rejoint l'analyse des réponses à l'enquête annuelle 2017 sur le déploiement du CIB et du CIC réalisée par la DAF[82].

Cette enquête, prévue par la circulaire annuelle relative à la gestion budgétaire et comptable des organismes et des opérateurs de l'État depuis 2015, répond à trois objectifs :

- pour la DAF de faire le point sur l'avancement du déploiement du contrôle interne au sein des organismes et de situer le ministère par rapport aux autres ;
- pour le CBCM[83] du MESRI de faire une analyse du contrôle interne entrant dans leur périmètre ministériel ;
- pour la DGFiP d'établir un point de situation global destiné à la Cour des comptes.

Par ailleurs, chaque année la circulaire met l'accent sur des axes d'amélioration précis. Pour la période 2018-2019, l'annexe 14 recommande notamment l'appropriation par les conseils d'administration du cadre de référence du CIB et CIC, l'analyse partagée entre l'ordonnateur et le comptable de la maîtrise des

[82] Source DAF : *Analyse de l'enquête 2017 sur le niveau de déploiement du CIB et du CIC au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche*, mars 2018.

[83] CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

risques budgétaires et comptables, l'actualisation et la validation de la cartographie des risques budgétaires et comptables, et des plans d'actions associés, et l'évaluation des dispositifs déployés.

4.1.3. L'audit interne au stade embryonnaire dans les universités

Un peu moins d'un quart des universités enquêtées déclare s'être doté d'un dispositif d'audit interne mais très peu (six universités dont quatre du groupe supérieur et deux du groupe I) répondent aux exigences posées par le décret avec un programme arrêté par le conseil d'administration et la mise en place le cas échéant d'un comité d'audit.

Tableau 9 : Recours à un dispositif d'audit interne par les universités

Recours à un dispositif d'audit interne		
	OUI	NON
	24%	76%
groupe sup	11%	7%
groupe I	6%	33%
groupe II	7%	33%
groupe III	ND	3%

Source : Enquête, retraitement mission

Au cours de la mission, l'existence d'un dispositif d'audit interne interuniversitaire a été évoquée. Cette piste mériterait d'être explorée dans le cadre de la mutualisation de moyens entre établissements et concernerait de façon privilégiée ceux qui ont des difficultés à dégager des ressources pour se conformer à cette obligation, à laquelle il deviendra difficile de se soustraire, si les réflexions actuelles sur l'allègement des modalités de contrôle des tutelles au profit de dispositif de contrôle et d'audit internes évoquées dans le rapport du Comité d'action publique 2022 sont mises en œuvre[84].

Conclusion

La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique, portée par le décret n° 2012-1246, renouvelle de façon importante la gestion budgétaire et financière des opérateurs de l'État, et donc des universités, et plus largement de l'ensemble des EPSCP, ainsi que des organismes de recherche.

La mission a pu constater que son appropriation technique est assez avancée ; une différenciation apparaît néanmoins, pour les universités, qui tient à la catégorie des établissements. Les universités de taille importante se sont plus rapidement engagées dans des réorganisations que leurs homologues de taille plus modeste. De manière générale, la mise en œuvre de la GBCP a pris du retard par rapport au calendrier initial prévu, en raison, notamment, de la difficulté de mettre les systèmes d'information financiers en conformité avec la nouvelle réglementation.

Les organismes de recherche retenus par la mission, déjà familiarisés à la gestion en AE - CP, affichent une plus grande maturité dans la prise en charge de cette réforme et en tirent d'ores et déjà un meilleur parti dans leurs pratiques de régulation de la gestion.

Les équipes de gouvernance perçoivent l'intérêt d'inscrire leur stratégie dans une dimension budgétaire pluriannuelle ; pour autant les nouveaux concepts introduisent une complexité qui perturbe les administrateurs, et l'équilibre, dans les présentations des budgets, entre éléments issus de la comptabilité générale et concepts relevant de la comptabilité budgétaire, n'est pas encore trouvé.

De ce point de vue, l'appréciation de la notion d'équilibre du budget, telle qu'elle ressort du code de l'éducation, qui repose exclusivement sur le résultat comptable, constitue un frein à l'évolution des approches et modalités d'action des établissements et des contrôleurs budgétaires académiques.

[84] Cf. le rapport en page 34 mentionne que « *l'allègement des contrôles passe par la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, au profit de dispositifs de contrôle et d'audit internes, mais aussi par la responsabilité financière des ordonnateurs en cas de présentation de comptes insincères, de dissimulation d'informations financières ou de manipulation de résultats, etc. Dans ce cadre, le rôle, les missions et le positionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doivent nécessairement évoluer vers un métier plus proche du contrôle de gestion et de l'appui aux gestionnaires* »

La mission s'est attachée, tout au long du rapport, à identifier les bonnes pratiques et initiatives qu'elle a repérées, dans le but de permettre leur diffusion, et ainsi, d'aider à dépasser l'approche strictement technique de la GBCP, au profit du pilotage des établissements et des acteurs mettant en œuvre les missions relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La montée en compétences du réseau des contrôleurs budgétaire et de légalité académiques est relevée, ainsi que l'évolution de leur positionnement, avec un meilleur équilibre entre activités de contrôle et d'accompagnement, mais le besoin exprimé d'un renforcement de l'animation de leur réseau est noté.

Enfin, le contrôle interne comptable, déjà bien installé dans les universités, présente néanmoins une hétérogénéité dans son degré de complétude. Le contrôle interne budgétaire est en phase d'initialisation ou en cours de formalisation. L'audit interne reste, pour sa part, à l'état embryonnaire.

La mission a rencontré des équipes engagées dans la mise en place de la GBCP, et un intérêt, qui ressort du taux de réponse à l'enquête. Ces personnels ont cependant dû absorber en quelques années un empilement de réformes qui les ont fortement sollicités, et ils expriment le souhait d'une pause qui permettrait d'intégrer les bénéfices des évolutions intervenues ces dernières années.

Olivier ENGEL

Dominique GIRARD-REYDET

Édouard LEROY

Martine SAGUET

Table des recommandations

Recommandation 1 : Encourager l'ensemble des agents des DAF, des agences comptables des EPSCP et des agents des SIASUP à s'inscrire sur les sites relatifs à la GBCP diffusant des ressources documentaires et organisant des séminaires en ligne : BudgetPlus, AMUE, MESRI (DGESIP, DAF). 11
Recommandation 2 : Poursuivre le développement des groupes de travail entre établissements, en lien avec les éditeurs et le MESRI, pour échanger les bonnes pratiques et progresser dans la maîtrise des SIBC afin d'assurer une montée en qualité homogène. 18
Recommandation 3 : Faire évoluer, par la publication du nouveau décret financier, la définition de l'équilibre budgétaire pour les universités, en croisant des éléments issus de la comptabilité générale et d'autres de la comptabilité budgétaire, pour leur permettre de s'engager pleinement dans la GBCP et d'en tirer parti. 19
Recommandation 4 : Mettre en place, sous l'égide du secrétariat général, un dispositif conduit conjointement par la DGESIP et la DAF pour animer, former et soutenir le réseau des responsables du contrôle budgétaire (SIASUP / CBLA) et consolider le bilan annuel de leurs actions. 22
Recommandation 5 : Inclure, dans la conduite des projets de réorganisation, la réalisation d'une étude d'impact relative à la sphère financière budgétaire et comptable de l'établissement qui traite notamment des ajustements à réaliser au niveau des acteurs des comptabilités budgétaire et générale. 29
Recommandation 6 : Fiabiliser le cycle budgétaire en développant la pratique des déprogrammations / reprogrammations de crédits via un budget rectificatif avant le vote du budget initial de l'année n+1. 32
Recommandation 7 : Promouvoir l'utilisation des opérations fléchées par les universités, en montrer l'intérêt, et définir un cadre qui s'aligne sur les dispositions figurant au recueil des règles budgétaires. . 35
Recommandation 8 : Promouvoir et encourager l'inscription en AE différents des CP pour les contrats pluriannuels relevant des dépenses récurrentes de fonctionnement. 35
Recommandation 9 : Améliorer la qualité des tableaux 9 et 10 et développer un pilotage politique et stratégique de l'ensemble des opérations pluriannuelles. 35
Recommandation 10 : Adapter et affiner le cadre général d'application de la nomenclature des dépenses par destination et des recettes par origine du tableau 3 pour le rendre plus opérationnel et en faire un instrument de pilotage pour les établissements. 36

Table des recommandations classées par ordre de priorité

Structure concernée :
MESRI = administration centrale
AC = académie
Université et organismes de recherche – EPSCP

Niveau de priorité :
A = prioritaire – à engager dans l'année.
B = urgent – à programmer dans les deux ans.
C = important – à inscrire dans la programmation.

Numéro	Recommandations	Structure(s) concernée(s)	Niveau de priorité
1	Encourager l'ensemble des agents des DAF, des agences comptables des EPSCP, des agents des SIASUP à s'inscrire sur les sites relatifs à GBCP diffusant des ressources documentaires et organisant des séminaires en ligne : BudgetPlus, AMUE, MESRI (DGESIP, DAF).	MESRI - Universités - EPSCP	A
2	Poursuivre le développement des groupes de travail entre établissements, en lien avec les éditeurs et le MESRI, pour échanger les bonnes pratiques et progresser dans la maîtrise des SIBC afin d'assurer une montée en qualité homogène.	MESRI - Universités - EPSCP	B
3	Faire évoluer, par la publication du nouveau décret financier, la définition de l'équilibre budgétaire pour les universités, en croisant des éléments issus de la comptabilité générale et d'autres de la comptabilité budgétaire, pour leur permettre de s'engager pleinement dans la GBCP et d'en tirer parti.	MESRI	A
4	Mettre en place, sous l'égide du secrétariat général, un dispositif conduit conjointement par la DGESIP et la DAF pour animer, former et soutenir le réseau des responsables du contrôle budgétaire (SIASUP / CBLA) et consolider le bilan annuel de leurs actions.	MESRI	A
5	Inclure, dans la conduite des projets de réorganisation, la réalisation d'une étude d'impact relative à la sphère financière budgétaire et comptable de l'établissement qui traite notamment des ajustements à réaliser au niveau des acteurs des comptabilités budgétaire et générale.	Universités - EPSCP	B
6	Fiabiliser le cycle budgétaire en développant la pratique de déprogrammations / reprogrammations de crédits via un budget rectificatif avant le vote du budget initial de l'année n+1.	Universités - EPSCP	B
7	Promouvoir l'utilisation des opérations fléchées par les universités, en montrer l'intérêt, et définir un cadre qui s'aligne sur les dispositions figurant au recueil des règles budgétaires.	MESRI	B
8	Promouvoir et encourager l'inscription en AE différents de CP pour les contrats pluriannuels relevant des dépenses récurrentes de fonctionnement.	MESRI – Universités - EPSCP	B
9	Améliorer la qualité des tableaux 9 et 10 et développer un pilotage politique et stratégique de l'ensemble des opérations pluriannuelles.	MESRI - Universités	B
10	Adapter et affiner le cadre général d'application de la nomenclature des dépenses par destination et des recettes par origine du tableau 3 pour le rendre plus opérationnel et en faire un instrument de pilotage pour les établissements.	MESRI - Universités - EPSCP	B

Liste des tableaux

Tableau 1 : Liste des documents à communiquer obligatoirement au recteur 8
Tableau 2 : Compétences du recteur concernées par la convention recteur-DRFiP prévue à l'article R. 719-107 9
Tableau 3 : Subvention pour charges de service public inscrite au PLF 2019 en M€ 9
Tableau 4 : ETPT et masse salariale des opérateurs – Exécution 2017 10
Tableau 5 : Les effets de la GBCP sur la qualité comptable 36
Tableau 6 : Pilotage des effectifs et des dépenses de personnel facilité par le DPGECP 37
Tableau 7 : Niveau de déploiement des CIB et CIC au sein des universités 39
Tableau 8 : Appui ou assistance sollicités pour le déploiement du CIB et du CIC 39
Tableau 9 : Recours à un dispositif d'audit interne par les universités 40

Liste des figures

Figure 1 : Les publics visés par le plan de formation relatifs à la mise en œuvre de la GBCP 13
Figure 2 : L'accompagnement des établissements par des acteurs institutionnels 14
Figure 3 : Processus standard de la dépense en mode facturier 26
Figure 4 : Processus standard de la recette 27

Annexes

Annexe 1 : Enquête numérique 49

Annexe 2 : Courrier aux présidents d'université 62

Annexe 3 : Liste des établissements ayant répondu à l'enquête 64

Annexe 4 : Analyse détaillée des résultats de l'enquête 66

Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées 71

Annexe 6 : Protocole de la mission 79

Annexe 7 : Synthèse des documents budgétaires des EPSCP 82

Annexe 8 : Synthèse des documents budgétaires des EPST 94

Annexe 9 : Glossaire 105

Annexe 10 : Liste des textes réglementaires applicables 119

Annexe 11 : Liste des objets de gestion 121

Annexe 12 : Démarches de mobilisation de la DAF pour préserver les spécificités du ministère 122

Annexe 13 : Articles du code de l'éducation sur le budget et le régime financier des EPSCP 124

Annexe 14 : Évolution réglementaire des textes relatifs à la GBCP de 2014 à 2018 133

Annexe 15 : Arrêté du 28 avril 2017 fixant le classement de certains établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des écoles nationales d'ingénieurs 140

Annexe 16 : Nomenclature des dépenses par destinations des EPSCP et des EPST 142

Annexe 17 : Circulaire de la DAF du 24 novembre 2016 relative à la mise en œuvre du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits pour 2017 144

Annexe 18 : Les aspects négatifs du DPGECP soulevés par les CBLA 149

Annexe 19 : Liste des sigles utilisés 150

Mission IGAENR "le bilan de la mise en oeuvre de la GBCP dans les universités et organismes de recherche"

Merci de retourner une seule réponse par établissement.

Une adresse générique (IGAENR_mission_bilan_GBCP@education.gouv.fr) est mise à votre disposition pour :

- transmettre des documents si vous le souhaitez,

- faire part de vos questions, le cas échéant.

Point d'attention : si vous interrompez la saisie, vous recevrez un courriel mentionnant l'adresse du questionnaire. Il convient d'utiliser ce lien pour reprendre la saisie et conserver les informations déjà enregistrées.

La date limite de retour de l'enquête est fixée au vendredi 25 janvier 2019.

Partie A: Les caractéristiques de l'établissement

A1. Nom de l'établissement

A2. Nombre d'étudiants (remontée SISE des inscriptions principales au 1/1/2018)

A3. Catégorie de l'établissement (arrêté du 28 avril 2017)

- Groupe supérieur ☐
- Groupe 1 ☐
- Groupe 2 ☐
- Groupe 3 ☐

A4. **Montant du budget (dernier budget rectificatif) 2018 (fonctionnement + masse salariale + investissement en crédits de paiement). Budget consolidé si budgets annexes – chiffres issus du tableau 2 "autorisations budgétaires" des documents budgétaires – en K€**

A5. **Effectifs figurant au tableau 1 "tableau des emplois" des documents budgétaires : total emplois organisme en ETPT**

A6. **Nombre d'ETP affectés à la fonction budgétaire et financière (répartition centre / composantes)**

Effectifs services centraux (en ETP)

Effectifs composantes (en ETP)

A7. **L'agent-comptable est-il chef des services financiers ?**

Oui ☐

Non ☐

A8. **Le nom du progiciel (SIFAC / Cocktail pour les universites – son nom pour les organismes de recherche)**

SIFAC ☐

Consortium Cocktail ☐

Autre ☐

Autre

A9. **Nombre d'utilisateurs du SI financier (utilisateurs ayant des droits d'accès en écriture)**

A10. **Nombre d'ordonnateurs délégués et secondaires de droit**

Partie B: La conduite du projet GBCP

B1. **La mise en oeuvre de la GBCP a-t-elle fait l'objet d'un pilotage en mode projet ?**

Oui ☐

Non ☐

B2. Date de début, dates clés, calendrier général du projet.

B3. Un pilote a-t-il été désigné pour conduire ce projet ?

Oui ☐

Non ☐

B4. Préciser sa qualité et ses fonctions.

B5. Conditions de pilotage du projet GBCP.

B6. Une lettre de mission a-t-elle été confiée au pilote du projet ?

Oui ☐

Non ☐

B7. Une équipe projet a-t-elle été constituée autour du pilote ?

Oui ☐

Non ☐

B8. Constitution de l'équipe projet : qualité des membres, recours à des aides extérieures, rythme des réunions.

B9. Le projet a-t-il fait l'objet d'une évaluation ?

Oui ☐

Non ☐

B10. Points forts et points faibles constatés lors de l'évaluation.

B11. Le projet a-t-il fait l'objet d'un plan de communication ?

Oui ☐

Non ☐

B12. Préciser les cibles visées, les éléments de communication, la performance de la communication.

Partie C: La mise en oeuvre de la GBCP et son accompagnement

C1. Quels services et structures ont-ils été concernés par les évolutions liées au déploiement de la GBCP ? De quelle manière ? Pendant quelle période ? Quels sont ceux qui ont joué un rôle moteur ?

C2. Préciser les domaines et les modalités d'intervention de l'équipe de gouvernance dans la conduite du projet.

C3. Un plan de formation a-t-il été mis en place pour accompagner la mise en œuvre de la GBCP ?

- Oui ☐
- Non ☐

C4. Volume du plan de formation exprimé en nombre d'heures/stagiaires.

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

C5. Les publics visés

- Gestionnaires services centraux ☐
- Gestionnaires composantes ☐
- Responsables d'unité ☐
- Administrateurs ☐
- Autre ☐

Autre

C6. La qualité des formateurs

- Formateur interne ☐
- Fonctionnaire issu d'une autre administration ☐
- Cabinet de conseil ☐
- Autre ☐

Autre

C7. L'établissement a-t-il été accompagné par des acteurs institutionnels ?

- Oui ☐
- Non ☐

C8. Par quels acteurs? Pour quel type d'accompagnement ?

- Administration centrale (MEN/MESRI) ☐
- Rectorat ☐
- Réseau des finances publiques ☐

AMUE ☐

Autre ☐

Autre

C9. Des travaux ont-ils été conduits avec les éditeurs du SI financier ?

Oui ☐

Non ☐

C10. Si oui, indiquer le calendrier, la nature des travaux, la complétude des éditions au regard des prescriptions réglementaires, l'articulation avec les outils pré-existants.

C11. Estimez-vous que votre établissement était suffisamment préparé au passage à la GBCP ?

Oui ☐

Non ☐

C12. Préciser les éléments déterminants.

C13. Préciser les manques.

Partie D: L'évolution de l'organisation liée à la mise en oeuvre de la GBCP

D1. Les services centraux ont-ils été réorganisés avec la mise en place de la GBCP ?

Oui ☐

Non ☐

D2. Présenter ces réorganisations.

D3. Si des personnels avec des profils particuliers ont été recrutés, commenter.

D4. Les rôles et attributions des acteurs de la chaîne financière, budgétaire et comptable et les circuits de décision ont-ils été modifiés ?

Oui ☐

Non ☐

D5. Si oui, préciser.

D6. Des mutualisations, tant au niveau central que dans les composantes (formation et recherche), ont-elles concerné les chaînes de la dépense et/ou de la recette ?

- [ ] En affectant le service facturier
- [ ] En affectant le service centralisé des recettes
- [ ] En affectant une plateforme mutualisée de gestion au sein de l'établissement
- [ ] Autre

Autre

D7. Un processus de dématérialisation de ces circuits a-t-il été engagé ?

- [ ] Oui
- [ ] Non

D8. Si oui, indiquer les processus concernés.

Partie E: Les conséquences de la GBCP sur le pilotage budgétaire

Il est important que les réponses apportées à ce groupe de questions reflètent une synthèse des points de vue de : la gouvernance, les administrateurs (CA), les services ordonnateurs et les services comptables.

E1. L'établissement dispose-t-il avec la GBCP d'une bonne visibilité de la soutenabilité budgétaire et de la programmation pluriannuelle des opérations ?

- [ ] Oui
- [ ] Non

E2. Commenter et objectiver.

E3. La programmation pluriannuelle est-elle un élément de stratégie pour l'établissement ou l'organisme ?

Oui ☐

Non ☐

E4. Le pilotage budgétaire a-t-il progressé en termes de fiabilité et de qualité?

Oui ☐

Non ☐

E5. Commenter et objectiver en précisant, notamment, les indicateurs et outils utilisés ainsi que leur appropriation par les instances.

E6. L'établissement, ou l'organisme, est-il confronté à des difficultés avec les nouvelles notions issues de la GBCP (AE - CP - solde budgétaire...) ?

Oui ☐

Non ☐

E7. Si oui, commenter en précisant quelle(s) notion(s) pose(nt) problème.

E8. De quelle manière utilisez vous les AE pluriannuelles (AE différentes de CP) ?

E9. La GBCP a-t-elle eu un effet sur la pratique des reports de crédits ?

Oui ☐

Non ☐

E10. Commenter et objectiver.

E11. La GBCP a-t-elle eu un effet sur la qualité comptable ?

Oui ☐

Non ☐

E12. Commenter et objectiver.

E13. Etes-vous en mesure de remplir le tableau 11 des documents budgétaires retracant les moyens des unités mixtes de recherche ?

Oui ☐

Non ☐

E14. Commenter.

Partie F: Le contrôle budgétaire

La présente section traite, pour les universités, du contrôle budgétaire exercé par le recteur, chancelier des universités. Pour les organismes de recherche, les questions portent sur le contrôle budgétaire exercé par le ministère de l'action et des comptes publics.

F1. Depuis la mise en œuvre de la GBCP, les rapports avec les services chargés du contrôle budgétaire ont-ils évolué ?

Oui ☐

Non ☐

F2. **Préciser et commenter.**

F3. **Y-a-t-il eu un travail commun avec les services chargés du contrôle budgétaire autour des nouveaux outils (tableaux budgétaires) ?**

Oui ☐

Non ☐

F4. **Préciser et commenter.**

F5. **Les modalités de contrôle ont-elles évolué ?**

Oui ☐

Non ☐

F6. **Si oui, quels sont les indicateurs retenus ?**

F7. **Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) a-t-il facilité le pilotage des effectifs et des dépenses de personnel ?**

Oui ☐

Non ☐

F8. Préciser et commenter.

Partie G: Le contrôle interne et l'audit interne

G1. Un dispositif de contrôle interne est-il déployé ?

Oui ☐

Non ☐

G2. Si oui, préciser la nature du contrôle interne (budgétaire et / ou comptable) et les processus concernés.

G3. L'établissement a-t-il sollicité un appui ou une assistance...

de la part de la direction régionale des finances publiques (DRFIP) ☐

de la part des services académiques ☐

de la part du référent ministériel CIB (contrôle interne budgétaire) et CIC (contrôle interne comptable) ☐

de la part du responsable de programme ☐

Autre ☐

Autre

G4. L'établissement s'est-il doté d'un dispositif d'audit interne ?

Oui ☐

Non ☐

G5. Si oui, commenter. Vote-t-il un programme d'audit annuel ?

Nous vous remercions d'avoir participé à cette enquête.

Annexe 2

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Le chef du service

IGAENR/MS/
2018-411

Affaire suivie par
Martine Saguet

Téléphone
01 55 55 78 49

Fax
01 55 55 78 39

Courriel
martine.saguet
@education.gouv.fr

Courrier
110 rue de Grenelle
75357 Paris 07 SP

Paris, le 29 novembre 2018

Le chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

à

Mesdames les Présidentes d'université
Messieurs les Présidents d'université

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,

La mission relative au « *bilan de la mise en œuvre de la GBCP – gestion budgétaire et comptable publique - dans les universités et organismes de recherche* » figure au programme de travail des inspections générales de l'année scolaire 2018-2019. Elle est confiée à l'IGAENR et elle est conduite par mesdames Martine Saguet et Dominique Girard-Reydet et messieurs Olivier Engel et Édouard Leroy.

L'objectif de cette réforme « gestion budgétaire et comptable publique » est, notamment, **d'améliorer le pilotage budgétaire des opérateurs de l'État.**

Cette réforme, qui n'a pas qu'un caractère technique, dépasse le strict champ de la gestion budgétaire et comptable ; elle a des effets sur le pilotage des établissements, sur la définition de leur stratégie pour ce qui concerne l'exercice de leurs missions ou la gestion de leurs moyens (formation, recherche, immobilier) en termes de sincérité et de soutenabilité budgétaire, ainsi que sur leur organisation (effets de la dématérialisation, chaines des dépenses et des recettes).

La mission s'attachera à observer et analyser :

- la façon dont les équipes dirigeantes se sont appropriées la réforme, le lien existant entre affichage d'une stratégie et politique budgétaire, la visibilité de la pluriannualité et de sa soutenabilité dans le budget,
- l'appropriation par les équipes des nouvelles notions budgétaires et nouveaux outils mis à disposition,
- les effets de cette réforme en termes d'éventuelles réorganisations, de services ou de circuits de décision, ainsi que d'évolution des outils de pilotage.

Elle prendra soin d'identifier les points positifs liés au déploiement de cette réforme, les éventuelles zones de risques, ainsi que les difficultés particulières qui pourraient exister, et elle s'attachera à repérer, dans le but de les valoriser, les bonnes pratiques.

Les enjeux portés par cette réforme nécessitent qu'une observation exhaustive de la situation soit conduite, pour répondre aux objectifs fixés à la mission, et donner aux ministères (MEN / MESRI / ministère de l'action et des comptes publics), le cas échéant, les moyens d'adapter l'accompagnement des établissements et d'élaborer les outils les plus pertinents pour sécuriser leur pilotage stratégique, budgétaire et financier.

À cet effet, l'ensemble des universités est sollicité par le biais d'une enquête numérique, et je vous remercie par avance de l'attention que vous y porterez, avec les membres de votre équipe de gouvernance, ainsi que de la participation de vos collaborateurs ; elles permettront de contribuer à la richesse des informations dont disposera la mission, et de participer aux évolutions qui seront profitables à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur.

Cette enquête est accessible à partir du lien suivant :

https://dep.adc.education.fr/LS273/index.php/257268?lang=fr

Sa date de retour est fixée au vendredi 25 janvier 2019.

Par ailleurs, l'équipe qui est chargée de conduire cette mission se rendra dans six universités, pour recueillir les éléments les plus complets lui permettant d'alimenter ses constats et analyses. Ces établissements seront avertis courant décembre 2018.

Je vous remercie par avance, et vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, mes salutations les plus distinguées.

Jean-Richard CYTERMANN

Annexe 3

GBCP – Liste des universités ayant répondu à l'enquête

UNIVERSITES AYANT REPONDU A L'ENQU
Aix-Marseille
Antilles
Artois
Avignon et Pays Vaucluse
Bordeaux
Bordeaux Montaigne
Bourgogne
Bretagne Occidentale
Bretagne-Sud
Caen Normandie
Cergy-Pontoise
Claude Bernard Lyon 1
Clermont Auvergne
Corsica Pasquale Paoli
Evry - Val d'Essonne
Franche-Comté
François Rabelais Tours
Grenoble Alpes
Haute Alsace
Jean Monnet Saint-Etienne
La Rochelle
Lille
Limoges
Littoral - Côte d'Opale
Lorraine
Montpellier
Nantes
Nice - Sophia Antipolis
Nouvelle Calédonie
Orléans
Paris 1 Panthéon - Sorbonne
Paris 8 - Vincennes - St-Denis
Paris Descartes
Paris Diderot
Paris Est - Marne la Vallée
Paris Nanterre
Paris-Dauphine
Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC)
Paris Sud
Pau et des Pays l'Adour
Paul Sabatier Toulouse III
Paul Valéry Montpellier 3
Perpignan Via Domitia
Picardie - Jules Verne
Poitiers
Reims - Champagne Ardenne
Rennes 1
Rennes 2
Réunion
Rouen Normandie
Savoie Mont-Blanc
Sorbonne Nouvelle - Paris 3
Strasbourg
Toulouse 1 - Capitole
Versailles Saint-Quentin en Yvelines
55 réponses sur 69 universités soit 80 % de réponses

SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE

La présente annexe est une synthèse de l'enquête numérique réalisée auprès des 69 universités. Elle reprend, selon les rubriques du questionnaire, les réponses de ces dernières et fait une synthèse des commentaires déposés par les répondants. Quand cela apparaissait nécessaire, il est fait mention des écarts entre le sens des réponses apportées et celui des commentaires. La partie de l'enquête permettant de quantifier l'effort de formation destiné à l'appropriation de la GBCP n'a pu être exploitée du fait de la qualité et de l'hétérogénéité des réponses.

L'analyse des réponses conduit à considérer que celles-ci n'ont pas été effectuées par des personnes occupant les mêmes fonctions au sein des établissements et qu'au sein d'un même établissement plusieurs personnes y ont contribué. La réponse à un questionnaire couvrant un champ aussi vaste nécessitait un travail de coordination et de synthèse qui n'a peut-être pas toujours eu lieu ou qui a été rendu difficile par les mouvements de personnel et les évolutions des gouvernances intervenues depuis le début de la mise en œuvre de cette réforme.

Pour autant, la mission retrouve dans l'enquête nombre d'éléments qu'elle a constaté au cours des visites. Elle tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté d'y répondre afin de permettre cette vue d'ensemble sur le bilan de la mise en œuvre de la GBCP.

1. Les caractéristiques des établissements répondants

Les 55 EPSCP répondants, soit 80 % du panel, sont représentatifs du groupe supérieur (10), du groupe I (21) et du groupe II (22). Deux universités du groupe III ont répondu (soit la moitié de celui-ci). L'effectif cumulé des établissements répondants, tel que présenté au tableau 1 de la liasse budgétaire, est de 136 596 ETPT, pour 3 225 ETP affectés à la fonction budgétaire et comptable en services centraux et 2 672 dans les composantes. Ces universités recensent 5 055 ordonnateurs délégués et secondaires de droit.

Dans cinq de ces universités, la personne occupant les fonctions d'agent comptable est également chef des services financiers.

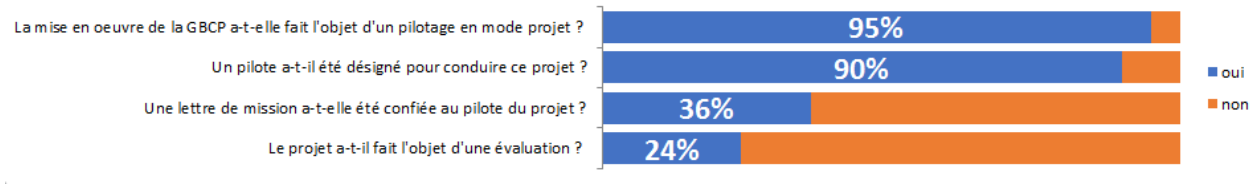
Quarante-quatre universités répondantes utilisent SIFAC, le SIBC développé par l'AMUE tandis que les autres utilisent un produit développé par le consortium Cocktail, GFC essentiellement.

Le nombre d'utilisateurs en lecture et écriture des SIBC s'élève à 13 438 (9,8 % des effectifs), soit plus du double des effectifs qui sont affectés à la fonction budgétaire et comptable. Un établissement du groupe supérieur a déclaré un nombre très élevé de 1 547 utilisateurs du SIBC. A contrario trois universités, réparties dans les différents groupes, en ont déclaré moins de 20.

2. La conduite du projet GBCP

La conduite du projet de mise en œuvre de la GBCP a été initiée au sein des universités des deux premières vagues de manière dynamique. Le mouvement a ensuite été plus diffus. Parmi les 55répondants, 52 se sont organisés en mode projet. Les lancements des projets de passage à la GBCP se sont étalés de début 2013 à septembre 2016. Six projets ont été lancés en 2013, onze en 2014, 29 en 2015 et six en 2016. Un déficit d'anticipation a été parfois regretté comme les retards liés à l'ajustement des systèmes d'information financière et de reprise des historiques.

Figure 1 : La conduite du projet GBCP – Partie B de la grille d'enquête



Source : extraction enquête

Quand il y a eu un pilotage en mode projet, dans 90 % des cas le pilote disposait autour de lui d'une équipe projet. Des comitologies ont ainsi été mises en place dont certaines perdurent et continuent de porter l'évolution de la fonction financière.

Les pilotes ont bénéficié dans 19 établissements, soit dans 36 % des situations, d'une lettre de mission.

Ce sont les directions financières qui ont majoritairement conduit le projet. Cela a été le cas dans 29 universités où le rôle de pilote a été confié aux DAF ou à leurs adjoints (quatre situations). Ce pilotage était exclusif ou partagé avec un agent comptable (sept situations) ou un fondé de pouvoir (dans un établissement du groupe supérieur et dans un du groupe II).

Le pilotage du projet a été confié dans huit cas aux agents comptables, sept ont été menés conjointement avec le directeur des affaires financières (DAF) ou son adjoint et une seule fois avec l'agent comptable seul. Les fondés de pouvoir ont été impliqués dans trois cas, une fois seul, dans un établissement du groupe supérieur et deux fois avec des DAF dans d'autres établissements.

Dans quatre cas le chef de projet était un chargé de mission et dans deux cas il cumulait ses fonctions avec celle de chef de projet SIFAC ou de responsable de la cellule d'aide et de pilotage.

Les directeurs généraux des services (DGS) ont piloté le projet dans sept situations et les directeurs généraux adjoints dans six situations.

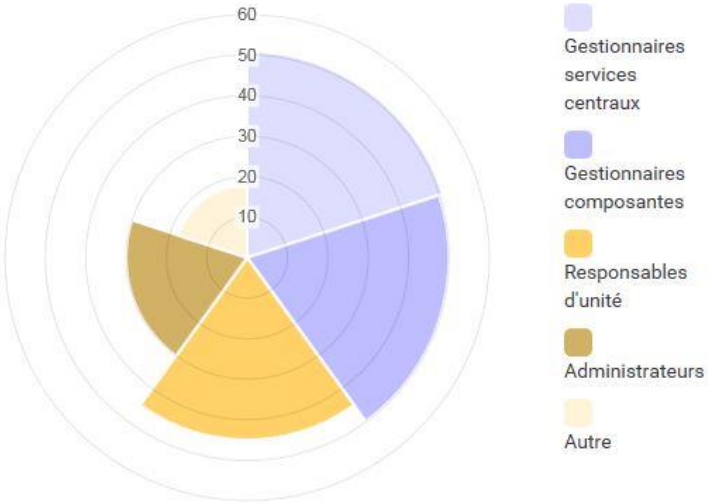
Une seule université, du groupe I, a déclaré un binôme impliquant un vice-président associé à son DGS comme pilote du projet.

3. La mise en œuvre de la GBCP et son accompagnement

Les réponses aux questions montrent que les projets de mise en œuvre de la GBCP ont bénéficié des fusions quand elles avaient eu lieu avant ; dans ces situations la GBCP a permis de consolider les démarches de fusion.

83 % des cinquante-cinq universités ayant répondu ont développé un plan de communication et 80 % ont mis en place un programme de formation ad hoc.

Figure 2 : Les publics visés par le plan de formation relatifs à la mise en œuvre de la GBCP – Question C5 de la grille d'enquête

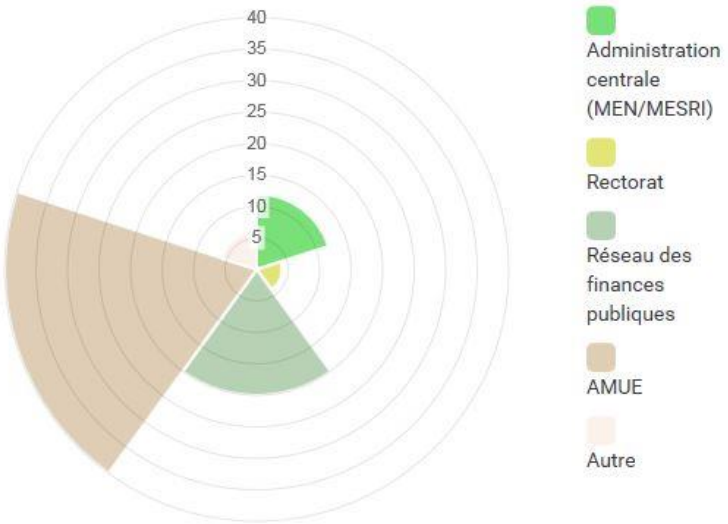


Source : extraction enquête

Les plans de formation ont été portés par des formateurs internes. Seules six universités ont sollicité en sus des cabinets de conseil. Ils ont touché tous les types de personnels mais ont été d'ampleur différente d'un établissement à l'autre. Ils ont parfois été jugés trop restreints ex-post. De même les modalités de formation ont parfois été estimées trop diffuses. Un des établissements a exprimé le regret d'avoir trop assis la formation sur des communications à base de supports écrits ou dématérialisés plutôt que sur des

regroupements en présentiel qui auraient pu associer à la démarche des publics plus larges, en amphithéâtre par exemple.

Figure 3 : L'accompagnement des établissements par des acteurs institutionnels – Questions C7 et C8 de la grille d'enquête



Source : extraction enquête

Les démarches de conduite du changement ont majoritairement été portées en interne et ont bénéficié d'aides institutionnelles externes, principalement de la part de l'AMUE (pour quarante répondants), du réseau des finances publiques pour vingt répondants, et de l'administration centrale pour onze répondants.

Pour autant il existe parfois, dans le ressenti des équipes projets, le sentiment d'avoir été laissés très seuls et d'avoir dû se reposer principalement sur les ressources internes et les échanges entre pairs pour conduire cette réforme.

Dans la majeure partie des projets il n'y a pas eu véritablement d'évaluation. Seules treize universités ont fait une évaluation formelle du projet et six autres un bilan non formel permettant tout de même de mettre en avant les points forts et les faiblesses de la démarche.

La pertinence du mode projet, la dynamique qu'il a permise ainsi que la capacité d'anticipation qu'il a établie, figurent souvent dans les points forts. Les points faibles relèvent fréquemment les difficultés rencontrées avec les systèmes d'information, qu'il s'agisse de retard dans la mise en œuvre de modules adaptés à la GBCP ou de difficultés liées aux reprises des données.

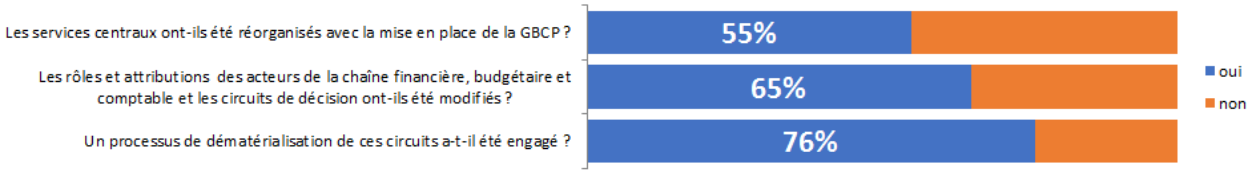
Le travail de préparation a été très important aussi parmi les 55 répondants ; 29 considèrent s'être bien préparés au passage à la GBCP.

La technicité du sujet a pesé sur la conduite du projet avec parfois des blocages causés par les outils qui sont fréquemment mis en avant dans les commentaires qui précisent également que, souvent, les universités ont priorisé l'aspect technique aux dépens d'une évolution de la gouvernance budgétaire.

4. L'évolution de l'organisation liée à la mise en œuvre de la GBCP

Trente-deux universités répondantes déclarent avoir réorganisé leurs services centraux du fait de la GBCP.

Figure 4 : L'évolution de l'organisation liée à la mise en œuvre de la GBCP – Partie D de la grille d'enquête



Source : Extraction enquête

Parmi les 23 établissements qui déclarent n'avoir pas réorganisé leurs services, seuls sept ont procédé à des recrutements spécifiques. Il s'agit le plus souvent d'une requalification ou d'un recrutement pour assister le chef de projet.

Si 19 établissements estiment ne pas avoir modifié les rôles et attributions des acteurs de la chaîne financière, budgétaire et comptable, ni les circuits de décision, une dizaine d'établissements cite des évolutions des rôles de la DAF et de l'agent comptable et une collaboration accrue. Les évolutions les plus marquantes citées par les établissements sont : la création des SFACT (17 citations), l'évolution de la chaîne de la dépense avec la création de CSP (centres de services partagés) dépenses (quatre citations) et les évolutions relatives au service fait (neuf citations). La rénovation de la chaîne de la recette est citée à six reprises et plusieurs universités évoquent la question de la recherche avec la création d'une « unité budgétaire recherche », d'un CSP recherche, ou d'une prise en charge par une unité dédiée du suivi des contrats de recherche.

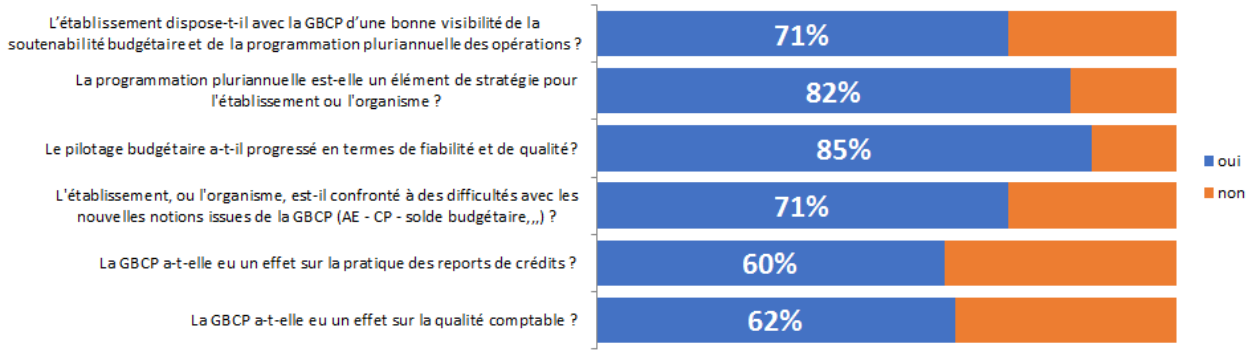
La mise en place de processus de dématérialisation a concerné 42 universités. Il est notable de remarquer que la chaîne de la recette est citée dans un tiers de ces situations. L'outil SIFAC est cité comme ayant été moteur dans quatorze situations.

5. Les conséquences de la GBCP sur le pilotage budgétaire

Près de trois quarts des répondants, 71 %, considèrent que la GBCP permet à l'établissement de disposer d'une bonne visibilité de la soutenabilité et de la programmation pluriannuelle des opérations.

Dix établissements, deux du groupe I et huit du groupe II, considèrent pour autant que la pluriannualité n'est pas un élément de stratégie pour eux.

Figure 5 : Les conséquences de la GBCP sur le pilotage budgétaire – Partie E de la grille d'enquête



Source : Extraction enquête

Parmi les établissements qui considèrent ne pas disposer des moyens pour apprécier la pluriannualité, les éléments mis en avant sont : la difficulté à intégrer les conventions de recherche (quatre universités), le caractère trop récent de la réforme et son insuffisante assimilation (quatre universités), les retards liés aux outils (quatre universités), le caractère perfectible de l'état des travaux actuels. Une université de groupe II souligne la complexité trop grande, issue du changement de comptabilité.

Sur les 39 établissements qui ont déclaré disposer d'une meilleure appréhension de la pluriannualité grâce à la GBCP, 28 établissements considèrent bénéficier d'un dispositif nettement amélioré et pleinement satisfaisant. Quatre établissements considèrent le pilotage comme étant largement perfectible et sept ont un avis assez partagé sur le niveau atteint s'agissant de la soutenabilité et de l'approche de la pluriannualité. Les critères mis en avant par les établissements pour apprécier leur niveau sont : la bonne intégration ou non des conventions de recherche, la bonne ou mauvaise intégration des historiques, la capacité ou non à bénéficier de tableaux directement issus du SI financier.

Parmi les répondants, 85 % considèrent que la programmation budgétaire a progressé en termes de qualité et de fiabilité. Pour autant, l'objectivation de ce constat demeure imprécise, l'appropriation des nouveaux outils apportés par la GBCP est jugée assez faible. De fait, les indicateurs issus de la comptabilité générale

ont parfois été maintenus dans les présentations, par souci de continuité pour les administrateurs ou les composantes.

Si près de 30 % des établissements considèrent ne plus avoir de problèmes avec les différentes notions de la GBCP, les autres affichent des difficultés persistantes. Celles-ci sont jugées globales par huit établissements, et se concentrent de manière générale pour les dépenses sur les difficultés liées aux AE/CP et à l'absence de symétrie avec le domaine des recettes. Neuf établissements indiquent rencontrer des difficultés liées à l'analyse des soldes budgétaires et à l'évolution de la notion d'équilibre. Sont cités également, par quelques établissements, la trésorerie et le lien avec la notion de besoin en fonds de roulement, les restes à payer et les charges à payer à comptabiliser et les opérations liées aux comptes de tiers.

De manière générale les budgétisations en AE différents de CP sont utilisées pour les investissements, l'immobilier ou le numérique. Seules quelques réponses marquent une réticence à une budgétisation en AE différents de CP et renvoient à une maturité insuffisante sur le sujet, par exemple en déplorant que la totalité des AE liés à un marché ne soient consommés lors de sa signature, ce qui est réglementairement et comptablement juste.

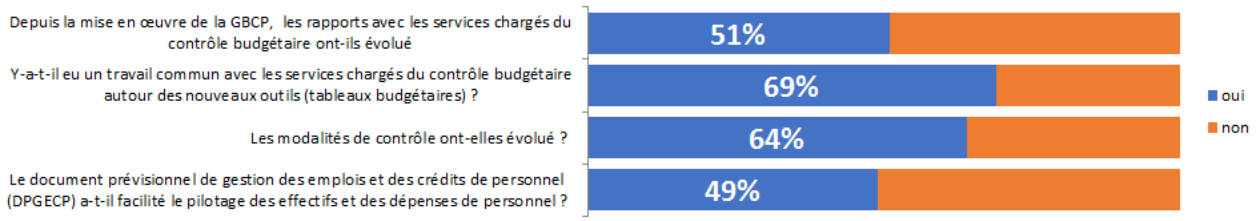
Seuls 60 % des répondants déclarent que la pratique des reports a changé. En revanche, 90 % estiment que cette pratique est maintenant limitée du fait, notamment, de la généralisation des budgets rectificatifs autorisant les déprogrammation/reprogrammation qui sont citées 18 fois.

La qualité comptable a été améliorée grâce à la GBCP pour 62 % des répondants. Que la réponse soit positive ou négative, il ressort des commentaires que la très grande majorité des répondants constatent une amélioration de la qualité comptable sans toutefois toujours la lier à la GBCP. Sont cités comme facteurs d'amélioration : l'arrivée des commissaires aux comptes, la mise en place du contrôle interne comptable, les mesures de simplifications et les mutualisations de services.
Les établissements indiquent une difficulté à remplir le tableau 11 lié aux moyens des UMR. Les commentaires relèvent presque tous l'aspect déclaratif des données et le caractère tardif de transmissions, souvent jugées incomplètes.

6. Le contrôle budgétaire

Parmi les 38 universités qui signalent une évolution du contrôle budgétaire seules trois relaient une perception négative marquée par une approche trop « technique », « tatillonne » et non stratégique. Les autres se félicitent de réunions plus régulières, plus nourries et plus productives.

Figure 6 : Le contrôle budgétaire – Partie F de la grille d'enquête

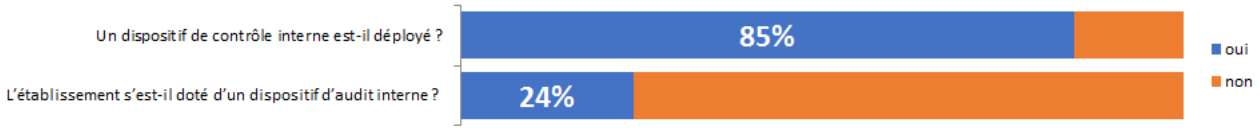


Source : Extraction enquête

La majorité des répondants remarque la montée en compétences des services des rectorats et le caractère partenarial des échanges. Pour 20 universités, les modalités de contrôle n'ont pas évolué de manière notable au regard des évolutions qui ont eu lieu au moment du passage aux RCE. Les autres reconnaissent une évolution marquée par les notions et tableaux définis dans la circulaire opérateurs. Certains font référence à une circulaire annuelle produite par leur rectorat qui est jugée utile.

7. Le contrôle interne et l'audit interne

Figure 7 : Le contrôle interne et l'audit interne – Partie G de la grille d'enquête



Source : enquête

Un dispositif de contrôle interne est déployé dans 85 % des universités selon les retours de l'enquête. Vingt établissements citent un travail de cartographie des risques. Le domaine budgétaire et le domaine comptable sont cités. Le contrôle interne comptable, porté le plus souvent par les agences comptables parait plus formalisé et plus avancé. Certains commentaires ne sont pas assez détaillés pour mesurer l'ampleur du déploiement. Par ailleurs, certaines réponses, minoritaires, laissent entrevoir une confusion avec des dispositifs de contrôle de gestion.

Les universités ont globalement privilégié leur ressources internes ou l'utilisation des différents portails documentaires pour mettre ces dispositifs en place Celles qui ont recherché de l'aide se sont appuyées dans neuf situations sur le référent ministériel CIB (contrôle interne budgétaire) et CIC (contrôle interne comptable), l'AMUE dans trois occurrences et, pour deux d'entre sur un cabinet privé.

Parmi les treize universités qui déclarent avoir mis en place un dispositif d'audit interne, six commentent cette réponse en indiquant que ce plan est en cours de déploiement car il est récent ou a rencontré des difficultés liées à un manque de moyens ou à l'absence de vote d'un programme d'audit.

Liste des personnes rencontrées

- **DAF - direction des affaires financières**
  - M. Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières
  - M. Guilhem De Robillard, sous-directeur du budget de la mission recherche et enseignement supérieur
  - M. Samuel Brunet, chef du bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche
- **DGESIP - direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle**
  - M. Stéphane Calviac, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur (DGESIP B2)
  - Mme Catherine Pasquay, cheffe du département d'analyse financière des établissements (DGESIP B2-3)
- **DGESIP - MEC - mission d'expertise et de conseil**
  - Mme Danièle Kerneis, cheffe de la mission expertise et conseil auprès des établissements
  - M. Richard Laganier, conseiller d'établissement
  - M. Luc Johann, conseiller d'établissement
  - M. Florent Evanno, chef de projet à la mission expertise et conseil auprès des établissements
- **DGRI - direction générale de la recherche et de l'innovation**
  - M. Damien Rousset, adjoint au chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche (DGRI SPFCO)
  - Mme Laurence Pinson, cheffe du département de l'appui au pilotage des organismes et de la réglementation (DGRI SPFCO B2)
  - M. Maurice Caraboni, chef du département de la gestion et du pilotage budgétaire des programmes (DGRI SPFCO B1)
- **Conférence des présidents d'universités (CPU)**
  - M Jean-François Balaude, président de la commission des moyens et des personnels, président de l'université Paris Nanterre,
  - M Michel DellacasagrandE, consultant pour les moyens et les personnels
  - Mme Sybille Rochas, chargée de mission auprès de la commission des moyens et des personnels
- **Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE)**
  - M. Stéphane Athanase, directeur de l'AMUE
  - Mme Émilie Bernardin-Skalen, responsable du service finances, ressources humaines, contrôle de gestion)
  - M. Guérec Manceau, chargé du domaine finances
  - M. Alain Philipona, chef de projet SIFA

- Mme Nathalie Combes, adjointe au chef de projet SIFAC

- **Consortium COCKTAIL**

  - Mme Véronique Josso, directrice générale de l'association COCKTAIl
  - Mme Frédérique Faussillon, assistance à la maîtrise d'ouvrage GFC
  - M. Vincent Gadreau, responsable domaine GFC

- **Ministère de l'action et des comptes publics**

Direction du budget

  - M. Olivier Caillou, contrôleur général, adjoint au sous-directeur, 2ème sous-direction
  - M. Nicolas Hengy, chef du bureau recherche et enseignement supérieur, 3 MIRES
  - M. Nicolas Songeur, chef de projet mission accompagnement GBCP
  - M. Baptiste Quero, chef de bureau
  - Mme Julie Dubroux
  - Mme Isabelle Thirion

Direction générale des finances publiques

  - Mme Valérie Petillon-Boisselier, cheffe du bureau des opérateurs de l'État (CE 2B)
  - M. Laurent Poisson, adjoint à la cheffe du bureau CE 2B

Contrôle budgétaire et comptable ministériel

  - M. François Jonchere, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
  - M. Loris Ardito, contrôle du hors Titre 2
  - Mme Béatrice Avot, contrôle des opérateurs de recherche
  - M. Jean-Claude Perrel, contrôle des opérateurs de recherche

- **Organisations professionnelles**

Association des agents comptables d'université

  - Mme Corine Brancaleoni, présidente de l'association des agents comptables d'université
  - M. José Morales, vice-président de l'association des agents comptables d'université

Association des directeurs généraux des services d'établissements publics d'enseignement supérieur,

  - M. Frédéric Dehan, président de l'association des directeurs généraux des services d'établissements publics d'enseignement supérieur
  - Mme Marlène Barbotin, vice-présidente de l'association
  - M. Laurent Barbieri, secrétaire de l'association

Association des directeurs des affaires financières des EPSCP

- M. Serge Bourgine, président par intérim de l'association des directeurs des affaires financières des EPSCP
- M. Hervé Branchereau, vice-président de l'association des directeurs des affaires financières des EPSCP

- **Établissements et organismes visités**

INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique

- M. Guillaume Prunier, directeur général délégué à l'administration
- M. François Dazelle, directeur des affaires administratives, financières et patrimoniales
- Mme Magali Valiere, agente comptable

Centre de recherche de l'INRIA - Nancy – Grand-Est

- M. Bruno Levy, directeur du centre INRIA de Nancy
- Mme Armelle Demange, déléguée à l'administration du centre
- Mme Gisèle Hazotte, responsable du service administratif et financier
- Mme Virginie Gouteux, chargée du budget et responsable de la coordination des contrats de recherche
- Mme Véronique Constant, assistante d'équipes de recherche
- M Emmanuel Thome, responsable d'équipe de recherche
- M Philippe Vincent, responsable des services généraux

CNRS - Centre national de la recherche scientifique

- M. Christophe Coudroy, directeur général délégué aux ressources
- M. Christophe-Alexandre Paillard, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation de la gestion
- Mme Marie-Laure Inisan-Erhet, directrice des comptes et de l'information financière, agente comptable

Délégation régionale de Toulouse (DR 14)

- Mme Mylène Martin, secrétaire générale du laboratoire de biologie de Toulouse, UMR 5089 institut de pharmacologie et de biologie structurale IPBS
- M. Laurent Vesinet, agent comptable, chef des services financier du secteur « Occitanie Ouest »

CNES - Centre national d'études spatiales

- M. Antoine Seillan, directeur financier
- M. Pierre Fond, agent comptable principal, administrateur général des finances publiques
- M. Pierre Dentand, directeur des services comptables
- M. Pierre Amidey, contrôleur général, contrôle général économique et financier

Région académique Hauts-de-France

- Mme Valérie Cabuil, rectrice de la région académique Hauts-de-France, rectrice de l'académie de Lille
- M. Dominique Martiny, secrétaire général de l'académie de Lille
- Mme Valérie Pinset, secrétaire générale adjointe, chargée de la carte des formations et de l'enseignement supérieur
- M. Jean-Louis Bergez, chef du service interacadémique de l'enseignement supérieur
- M. Éric Billot, adjoint au chef du service interacadémique de l'enseignement supérieur
- M. Damien Frebourg, contrôleur budgétaire
- M. Alexandre Lebrun, contrôleur budgétaire

Université d'Artois à Arras

- M. Olivier Chovaux, premier vice-président, vice-président du conseil d'administration
- Mme Annie Vanhaecke, directrice générale des services
- M. Jean-Louis Gournay, directeur général des services adjoint, directeur des ressources humaines
- M. Fabien Caqueret, agent comptable
- Mme Marien Hennion, contrôleuse de gestion
- M. Fabien Papi, directeur des affaires financières
- M. Patrick Buffet, directeur du patrimoine et de la logistique
- M. Damien Leroy, directeur des systèmes d'information
- Mme Catherine Betaert-Derue, responsable administrative de l'IUT de Lens
- M. Hamid Allaoui, directeur du laboratoire de génie informatique

Académie de Rouen

- M. Mostefa Fliou, secrétaire général d'académie
- M. Davis DelaunaY, chef du service inter- académique de l'enseignement supérieur et de la recherche (SIESR)
- Mme Émily Genet, adjointe au chef de service et contrôleur budget académique

Université de Rouen

- M. Joël Alexandre, président de l'université
- M. Laurent Yon, vice-président de l'université
- Mme Valérie Gibert, directrice générale des services
- M. Jean-Sébastien Valet, directeur des affaires financières
- Mme Catherine Delamare, directrice des ressources humaines

- Mme Isabelle Lenoir, agente comptable
- Mme Laurence Puechberty, directrice de la recherche et de la valorisation
- M. Philippe Moguerou, adjoint à la directrice de la recherche et de la valorisation
- Mme Hafida Chafouk, direction des systèmes d'information, responsable application SIFAC au pôle études-développement
- Mme Christine Alligier, directrice administrative UFR sciences et techniques
- Mme Marie-Hélène Jeantaud, directrice administrative IUT Rouen
- M. Bertrand Leloup, directeur administratif de l'Espé (école supérieure du professorat et de l'éducation
- M. Philippe Pareige, directeur du laboratoire « groupe de physique des matériaux »
- Mme Christine Vurpillot, responsable administrative du laboratoire « groupe de physique des matériaux »
- Mme Fabienne Bocquet, gestionnaire financière du laboratoire d'Informatique, du traitement de l'information et des systèmes

Direction régionale des finances publiques (DRFIP) Normandie

- M. Philippe Jarraud, contrôleur budgétaire en région
- Mme Hélène Forestier, adjointe au contrôleur budgétaire en région

Académie de Versailles

- M. Pierre-Étienne Boucher Chapuy, secrétaire général adjoint de l'académie, chargé du conseil et de l'accompagnement des établissements et des services
- Mme Farhana Akhoune, cheffe de la division de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Mme Emmanuelle Conot, cheffe du bureau du contrôle budgétaire

Université de Versailles-Saint-Quentin (UVSQ)

- M. Alain Bui, président de l'université
- M. Thierry Camus, directeur général des services
- Mme Marie-Louise Cacaly, agente comptable
- Mme Catherine Hun, directrice des affaires financières - DGSA
- Mme Nabila Saadi, directrice des marchés
- Mme Delphine Ulrich, directrice du patrimoine immobilier
- M. Didier Lesage, responsable de la plateforme financière

Direction régionale des finances publiques (DRFIP) Ile-de-France

- M. Marc Kreckelbergh, contrôleur budgétaire en région Ile de France
- M. Laurent Roure, référent chargé de l'académie de Versailles

Région académique Auvergne-Rhône-Alpes

- Mme Fabienne Blaise, rectrice de l'académie de Grenoble, chancelière des universités (entretien téléphonique)
- M. Nicolas Mathey, directeur du service inter-académique de l'enseignement supérieur, région académique Auvergne-Rhône-Alpes
- Madame Anissa Rahmani, assistante de vérification, SIASUP région académique Auvergne-Rhône-Alpes, antenne de Grenoble

Université Grenoble-Alpes

- M. Pascal Louvet, vice-président du conseil d'administration
- M. Jacky Ghodbane, agent comptable
- Mme Muriel Cellier, directrice des affaires financières, direction générale déléguée finances achats (DGD FA / DAF)
- M. Alexandre Carpentier, chef du service du budget
- M. Frédéric Ipert, adjoint au directeur des affaires financières
- Mme Marion Normand, responsable du pilotage ressources humaines
- M. Dominique Thivolle, directeur général délégué aménagement, patrimoine et logistique (APAL)
- M. Christophe Billot, directeur général délégué systèmes d'information
- M. Christophe Aloi, responsable administratif de l'IUT1
- Mme Caroline Klein, responsable administrative de l'UFR de chimie et de biologie
- Mme Christine Leglise, responsable du service du budget de la recherche
- Mme Cécile Fasoli-Henry, responsable financière à la direction de la recherche
- Mme Veronique Ginest, responsable administrative et financière du laboratoire de chimie moléculaire
- Mme Sarah Arab-Gauthier, responsable administrative du laboratoire ILCE A4 (Institut des langues et cultures d'Europe, Amérique, Afrique, Asie et Australie)

Direction régionale des finances publiques (DRFIP) Auvergne-Rhône-Alpes

- M. Vincent Le Calonnec contrôleur budgétaire régional
- M. Philippe Gras adjoint au contrôleur budgétaire régional

Université de La Rochelle

- M. Jean-Marc Ogier, président
- Mme Marlène Barbotin, directrice générale des services
- Mme Jeanne Lallement, vice-présidente du conseil d'administration, des finances et ressources humaines
- M. Jean-Claude Burie, vice-président campus numérique et système d'information

- Mme Cécile O'Brien, directrice de cabinet
- Mme Valérie Lageat, directrice administrative et financière
- Mme Isabelle Wiart, adjointe à la directrice générale des services et directrice des ressources humaines
- M. Jean-Michel Brun, agent comptable
- Mme Aline Autissier, responsable du service d'aides au pilotage
- Mme Marie-Grâce Teixeira, responsable administrative et financière de la faculté de sciences - centre de responsabilité budgétaire de composante
- Mme Nadège Salaville, centre de responsabilité budgétaire recherche
- M. Philippe Le Goc, centre de responsabilité budgétaire (fonctions soutien)
- Mme Béatrice Drousse, gestionnaire de service opérationnel au service commun de documentation
- Mme Nadine Seguin, gestionnaire de service opérationnel de proximité recherche au laboratoire LASIE
- Mme Cécile Hardy - Radenac, responsable du service financier (centre de services partagés dépenses et recettes)
- Mme Nathalie Lartigou, responsable du service facturier à l'agence comptable
- M. Thierry Saivre, ingénieur informatique dédié
- Mme Christabelle Chollet, responsable de la cellule de coordination budgétaire

Université de Nantes

- M. Olivier Laboux, président
- M. Noël Barbu, vice-président développement et partenariats économiques - affaires financières
- Mme Laurianne Schlaeppi, directrice générale des services
- Mme Clotilde Tonnerre, responsable cellule d'aide au pilotage
- Mme Delphine Loret, directrice des ressources humaines
- M. Nicolas Wendling, directeur des systèmes d'information et du numérique
- M. Fabrice Vinson, directeur adjoint du patrimoine immobilier et de la logistique
- Mme Mathilde Alleau, responsable administrative et financière du patrimoine immobilier et de la logistique
- M. Hervé Branchereau, directeur des affaires financières
- M. Olivier Thuries, agent comptable
- M. Jonathan Duot, contrôleur interne à l'agence comptable
- Mme Chantal Gauthier, doyenne de l'UFR sciences
- M. Olivier Gedeon, secrétaire général de l'UFR sciences

- M. Valentin Claudel, responsable du service financier de proximité de l'UFR sciences
- M. Nicolas Antheaum, directeur de l'IAE
- M. Yann Dassonville, secrétaire général de l'IAE
- M. Jean-Michel Bouler, directeur de l'unité mixte de recherche CEISAM

Académie de Nantes

- Mme Christelle Durand, secrétaire générale d'académie adjointe, directrice de l'organisation générale et de l'enseignement supérieur
- M. Thierry Furet, division de l'enseignement supérieur
- Mme Hélène Allain, division de l'enseignement supérieur

Direction régionale des finances publiques des Pays de la Loire

- M. Hervé Beck, contrôleur budgétaire en région
- Mme Maryvonne Barre-Mevel, mission contrôle budgétaire régional
- M. Thomas Lannuzel, mission contrôle budgétaire régional

Annexe 6

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE | MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

igaenr Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

12/11/2018

Équipe :
M. Saguet
O. Engel
D. Girard-Reydet
E. Leroy

Protocole relatif à la mission
« Le bilan de la mise en œuvre de la GBCP
dans les universités et organismes de recherche »

La mission relative au « bilan de la mise en œuvre de la GBCP – gestion budgétaire et comptable publique - dans les universités et organismes de recherche » figure au programme de travail des inspections générales de l'année scolaire 2018-2019 (BOESRI[1] n° 32 du 6 septembre 2018). Elle est confiée à l'IGAENR.

1. L'objet de la mission

L'objectif de la réforme « gestion budgétaire et comptable publique » est, notamment, **d'améliorer le pilotage budgétaire des opérateurs de l'État.** Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 remplace le règlement général sur la comptabilité publique (décret du 29 décembre 1962). Le décret a été complété d'un triptyque comptable : le recueil des normes comptables pour les établissements publics, le plan comptable commun, le référentiel comptable applicable aux organismes publics, qui forment l'instruction comptable commune ; à ces documents, s'ajoutent les référentiels de la comptabilité budgétaire : le recueil des règles budgétaires des organismes et le dossier de prescription générale.

Le bouleversement de la gestion qu'implique la mise en œuvre de la GBCP se traduit par :

- la mise en place d'une comptabilité budgétaire distincte de la comptabilité générale en droits constatés,
- la garantie de la soutenabilité des budgets des établissements et organismes, avec un budget suivi en AE/CP (autorisation d'engagement et crédits de paiement) ; la programmation est au cœur de la démarche budgétaire,
- les notions de pluriannualité, d'encaissement et de décaissement qui imprègnent la gestion budgétaire.

Cette réforme, qui n'a pas qu'un caractère technique, dépasse le strict champ de la gestion budgétaire et comptable ; elle a des effets sur le pilotage des établissements, sur la définition de leur stratégie pour ce qui concerne l'exercice de leurs missions ou la gestion de leurs moyens (formation, recherche, immobilier) dont les effets devront être mesurés en termes de sincérité et de soutenabilité budgétaire, ainsi que sur leur organisation (effets de la dématérialisation, chaînes des dépenses et des recettes).

La mission s'attachera à identifier les répercussions de la réforme GBCP, ses apports, les difficultés qu'elle pose, ainsi que les points qui devraient faire l'objet d'adaptation ou d'amélioration, ou encore les zones de risques qui doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Le pilotage et les modes d'accompagnement de la réforme par les ministères (MEN/MESRI/Ministère de l'action et des comptes publics) sera abordé ; il en sera de même pour son déploiement au sein des universités et organismes.

[1] Bulletin officiel enseignement supérieur recherche et innovation

Au sein des établissements, les conséquences de la GBCP sur le pilotage budgétaire seront analysées : du point de vue de la gouvernance, des administrateurs, des services ordonnateurs (centraux et déconcentrés) ainsi que des services comptables. Le questionnement prévu est destiné à mesurer les progrès ou difficultés constatés en matière de : visibilité de la programmation pluriannuelle, évolution de la qualité du pilotage budgétaire, maitrise des nouvelles notions, appréciation de la situation financière.

Toujours au sein des établissements et organismes, la mission regardera si des évolutions organisationnelles sont intervenues : services mutualisés (facturier dépenses et recettes, pôles de gestionnaires ordonnateurs), relations agent comptable / services financiers, relations centre / composantes.

En matière de contrôle budgétaire, la mission évaluera l'accompagnement dispensé aux « CBLA[2] », l'évolution de leurs pratiques et de leurs relations avec les universités, et leur capacité à exercer leur mission dans des conditions sécurisées et adaptées. La même démarche sera adoptée à l'égard du contrôle budgétaire des organismes.

Les particularités de la réglementation budgétaire et financière applicable aux EPSCP (décret de 2014 en cours de réécriture) et les outils et analyses à privilégier pour qualifier la situation financière des établissements seront expertisées.

À l'issue de l'ensemble de ces démarches et questionnements, la mission souhaite répondre aux questions suivantes :

- la GBCP permet-elle aux différents acteurs d'apprécier la situation financière des universités et organismes ? Leur donne-t-elle une vision sur les engagements pluriannuels des universités et organismes ? Permet-elle de détecter et de prévenir les situations qui seraient en voie de dégradation ?
- au sein des universités et organismes :
  - les équipes dirigeantes se sont-elles approprié la réforme ? Le lien entre affichage d'une stratégie et politique budgétaire est-il constaté ? La pluriannualité, et sa soutenabilité, sont-elles visibles dans le budget ? Constitue-t-elle un élément de stratégie ?
  - les équipes administratives : l'encadrement a-t-il adopté et maitrise-t-il les nouveaux outils ?
  - l'établissement a-t-il procédé à des réorganisations, de services ou de circuits de décision avec le déploiement de la GBCP ?
  - l'établissement a-t-il fait évoluer ses outils de pilotage ? Quelle part respective entre le maintien des anciens outils et la place prise par les éléments issus de la comptabilité budgétaire ?
  - le contrôle budgétaire par les recteurs : les contrôleurs budgétaires ont-ils fait évoluer leurs pratiques à l'égard des budgets et comptes financiers des universités ? Le recteur a-t-il les moyens de détecter une situation financière en voie de dégradation ? Idem pour le contrôle budgétaire des organismes.
  - Quels points positifs doivent être notés, à la suite de la mise en place de la GBCP ? Des zones de risques, des difficultés particulières, sont-elles repérées ?
  - La mission s'attachera également à repérer, dans le but de les valoriser, les bonnes pratiques.

[2] Contrôleurs budgétaires et de légalité académiques.

2. Méthodologie envisagée

Pour disposer d'un état exhaustif des modalités de mise en œuvre de la GBCP, la mission interrogera l'ensemble des universités par le biais d'une enquête numérique. Un panel de cinq ou six établissements, auxquels s'ajoutera une COMUE, sera constitué, dans lesquels la mission se rendra.

Elle se rendra également dans trois organismes de recherche (deux EPST et un EPIC). Ils seront destinataires de la même enquête, qui sera si besoin adaptée.

Elle sollicitera les acteurs institutionnels, des ministères chargés de l'éducation nationale ainsi que de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministère de l'action et des comptes publics, les éditeurs de systèmes d'information budgétaire et comptable, les associations professionnelles et partenaires intéressés par cette thématique.

Dans les cinq ou six universités que la mission retiendra au titre de son panel, seront sollicités : la direction [président, vice(s)-président(s)], le directeur général des services, l'agent-comptable, le directeur des affaires financières, le directeur des ressources humaines, le responsable du patrimoine, le directeur des systèmes d'information, le responsable du contrôle interne, et éventuellement un ou deux responsables de composantes (recherche / formation). La mission se rendra également au rectorat pour rencontrer, notamment, le contrôleur budgétaire académique, ainsi qu'à la direction régionale des finances publiques (DRFIP).

Par ailleurs, une mission d'audit (IGAENR) relative à « *la qualité comptable des opérations pluriannuelles des EPCSCP* » est inscrite au programme de travail 2018-2019. La proximité entre les deux sujets conduira inévitablement à la sollicitation successive, par les deux missions, des interlocuteurs institutionnels ; une attention particulière sera portée à la sélection des établissements qui seront visités afin qu'aucun ne figure dans les deux échantillons.

3. Résultats attendus de la mission et planning prévisionnel

Les travaux de la mission donneront lieu à production d'un rapport.

L'envoi du questionnaire aux universités doit intervenir avant fin novembre 2018. Son retour pourrait être demandé pour fin janvier, début février 2019 ; les visites dans les universités et organismes se dérouleront à partir du mois de février.

La date de remise du rapport pourrait se situer en mai 2019.

EPSCP - synthèse des documents budgétaires

	Intitulé du tableau	Périmètre	Soumission au CA
1	Tableau des emplois	budget de l'établissement	Pour vote
2	Tableau des autorisations budgétaires	budget de l'établissement budget principal budget annexe budget agrégé budget service inter-établissements (SIE)	Pour vote. Pour les SIE, le vote relève du CA de l'établissement de rattachement
3	Tableau des dépenses par destination et recettes par origine	budget de l'établissement budget principal budget agrégé budget de l'établissement	Pour information
4	Tableau d'équilibre financier	budget de l'établissement	Pour vote
5	Tableau des opération pour compte de tiers	budget de l'établissement	Pour information
6	Tableau de situation patrimoniale (tableau compte de résultat - tableau de financement)	budget de l'établissement budget principal budget annexe budget agrégé budget service inter-établissements (SIE)	Pour vote
7	Tableau présentant le plan de trésorerie	budget de l'établissement	Pour information
8	Tableau des opérations liées aux recettes fléchées	budget de l'établissement budget principal budget agrégé	Pour information
9	Tableau des opérations pluriannuelles	budget de l'établissement	Pour vote
10	Tableau détaillé des opérations pluriannuelles et programmatior	budget de l'établissement	Pour information
11	Tableau retraçant les moyens des unités mixtes de recherche		Pour information

Tableau 1 - EPSCP
Tableau des emplois présenté par l'établissement à l'appui du budget 20NN

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Catégories d'emplois	Nature des emplois		*(A)* Emplois sous plafond Etat *	*(B)* Emplois financés hors SCSP	*(C) = (A) + (B)* Global
			En ETPT	En ETPT	
Enseignants, enseignants-chercheurs, chercheurs	Permanents	Titulaires			-
		CDI			-
	Non permanents	CDD			
S/total EC			-	-	-
Elèves fonctionnaires stagiaires des écoles nationales supérieures (ENS)					-
BIATSS (personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques et de service)	Permanents	Titulaires			-
		CDI			-
	Non permanents	CDD			-
S/total Biatss			-	-	-
Totaux			- *(1)*	-	-
					Plafond global des emplois voté par le CA ** *(2)*
Rappel du plafond des emplois fixé par l'Etat			*(3)*		

Note sur les modalités de renseignement du tableau

Ce tableau doit être annexé au budget de l'établissement et, en cas de modification, aux budgets rectificatifs. Les chiffres qu'il contient doivent être exprimés en équivalents temps plein travaillés
Seul est soumis au vote du conseil d'administration le plafond global des emplois (case annotée (2))

Le nombre total d'emplois sous plafond Etat (case annotée (1)) ne peut être supérieur au plafond des emplois Etat qui a été notifié à l'établissement et rappelé en case (3)

* : cf. article R719-54 du code de l'éducation : "plafond d'emplois fixé par l'État relatif aux emplois financés par l'État"
** : cf. article R719-54 du code de l'éducation : "plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement"

Tableau 2 - EPSCP
Autorisations budgétaires

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Dépenses		
	Montants	
	AE	CP
Personnel		
dont contributions employeur au CAS Pension		
Fonctionnement et intervention		
Investissement		
le cas échéant, sur autorisation du contrôleur budgétaire, une ou plusieurs enveloppes* destinées à des contrats de recherche : personnel fonctionnement investissement		
TOTAL DES DÉPENSES		**B**

Recettes	
Montants	
	Recettes globalisées
	Subvention pour charges de service public
	Autres financements de l'Etat
	Fiscalité affectée
	Autres financements publics
	Recettes propres
	Recettes fléchées **
	Financements de l'Etat fléchés
	Autres financements publics fléchés
	Recettes propres fléchées
C	**TOTAL DES RECETTES**

Solde budgétaire	**D1 = C-B (excédent)**	**D2 = B-C (déficit)**	**Solde budgétaire**

** Chaque enveloppe peut être détaillée en fonction des besoins des organismes.*
*** Montant issu du tableau "Opérations sur recettes fléchées" (tableau 8)*

Tableau 3 - EPSCP

Dépenses par destination et recettes par origine

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Tableau des dépenses par destination (obligatoire)

Budget	Dépenses de l'organisme								
	Personnel		Fonctionnement et intervention		Investissement		Total		
	AE = CP		AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Formation initiale et continue									= D101+D102+D103
D101 - Formation initiale et continue de niveau Licence									
D102 - Formation initiale et continue de niveau Master									
D103 - Formation initiale et continue de niveau Doctorat									
D105 - Bibliothèques et documentation									
D106 - Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologie et santé									
D107 - Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies									
D108 - Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur									
D109 - Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies									
D110 - Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement									
D111 - Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société									
D112 - Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale									
D113 - Diffusion des savoirs et musées									
D114 - Immobilier									
D115 - Pilotage et support									
Étudiants									=D201+D202+D203
D201 - Aides directes aux étudiants									
D202 - Aides indirectes									
D203 - Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives									
Total							A	B	

SOLDE BUDGETAIRE (excédent)	**D1=C-B**

Tableau des recettes par origine (obligatoire)

Budget	Recettes de l'organisme								
	Recettes globalisées					Recettes fléchées			Total
	Subvention pour charges de service public	Autres financements de l'Etat	Fiscalité affectée	Autres financements publics	Recettes propres	Financements de l'Etat fléchés	Autres financements publics fléchés	Recettes propres fléchées	
Subvention pour charges de service public									
Droits d'inscription									
Formation continue, diplômes propres et VAE									
Taxe d'apprentissage									
Contrats et prestations de recherche hors ANR									
Valorisation									
ANR investissements d'avenir									
ANR hors investissements d'avenir									
Subventions d'exploitation et financement des actifs - Région									
Subventions d'exploitation et financement des actifs - Union Européenne									
Subventions d'exploitation et financement des actifs - Autres									
Fondations - fonds propres, réserves, dons et legs									
Autres recettes									
Total									C

La liste des destination est susceptible d'être modifiée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur

SOLDE BUDGETAIRE (déficit)	**D2=B-C**

Tableau 4 - EPSCP
Équilibre financier

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Besoins (utilisation des financements)			Financements (couverture des besoins)	
Solde budgétaire (déficit) *	D2		D1	Solde budgétaire (excédent) *
dont solde budgétaire budget principal				*dont solde budgétaire budget principal*
dont solde budgétaire budget du SAIC				*dont solde budgétaire budget du SAIC*
dont solde budgétaire FU				*dont solde budgétaire FU*
dont solde budgétaire BAI				*dont solde budgétaire BAI*
dont solde budgétaire SIE				*dont solde budgétaire SIE*
Remboursements d'emprunts (capital) ; Nouveaux prêts (capital) ; Dépôts et cautionnements	(b1)		(b2)	Nouveaux emprunts (capital) ; Remboursements de prêts (capital) ; Dépôts et cautionnements
Opérations au nom et pour le compte de tiers ** (décaissements de l'exercice)	(c1)		(c2)	Opérations au nom et pour le compte de tiers ** (encaissements de l'exercice)
Autres décaissements sur comptes de tiers (non budgétaires)	(e1)		(e2)	Autres encaissements sur comptes de tiers (non budgétaires)
Sous-total des opérations ayant un impact négatif sur la trésorerie de l'organisme (= D2+b1+c1+e1)	(1)	et	(2)	**Sous-total des opérations ayant un impact positif sur la trésorerie de l'organisme (=D1+b2+c2+e2)**
Variation de trésorerie	(I)	ou	(II)	**Variation de trésorerie**
*dont Abondement de la trésorerie fléchée *****	*(a)*	ou	*(a)*	*dont Prélèvement sur la trésorerie fléchée *****
dont Abondement sur la trésorerie non fléchée	*(d)*	ou	*(d)*	*dont Prélèvement sur la trésorerie non fléchée*
TOTAL DES BESOINS	**1 + I**	et	**2 + II**	**TOTAL DES FINANCEMENTS**

Opérations budgétaires

Opérations non budgétaires

Opérations ayant un impact sur la trésorerie

La variation de trésorerie :
- se détermine par différence entre (1) et (2),
- se décompose en (a) et (d),
- s'explique par D, (b), (c), (e).

Décomposition de la variation de trésorerie

= différence entre variation de trésorerie (I ou II) et (a)

* solde budgétaire à détailler pour chaque composante du budget de l'établissement
Montant issu du tableau "Autorisations budgétaires" (tableau 2)

** Montants issus du tableau "Opérations pour compte de tiers" (tableau 5)
*** Montant issu du tableau "Opérations sur recettes fléchées" (tableau 8)

SAIC : service d'activités industrielles et commerciales
FU : fondation universitaire
BAI : budget annexe immobilier
SIE : service inter-établissements

Tableau 5 - EPSCP
Opérations pour le compte de tiers

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Opérations ou regroupement d'opérations de même nature	Comptes	Libellé	**Prévisions de décaissements**	**Prévisions d'encaissements**
Opération 1	C 4... C 4...			
Opération 2	C 4... C 4...			
Opération ...	C 4... C 4...			
TOTAL			**(c1)**	**(c2)**

(c1) et (c2) étant repris au tableau "Équilibre financier" (tableau 4)

N.B. : Dans l'hypothèse d'un écart entre les crédits et les débits d'un même compte, l'opération concernée devra faire l'objet d'une explication spécifique.

Tableau 6 - EPSCP
Situation patrimoniale

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Compte de résultat prévisionnel

CHARGES	Montants	PRODUITS	Montants
Personnel		Subventions de l'Etat	
*dont charges de pensions civiles**		Fiscalité affectée	
Fonctionnement (autre que les charges de personnel) et intervention		Autres subventions	
		Autres produits	
TOTAL DES CHARGES (1)		**TOTAL DES PRODUITS (2)**	
Résultat prévisionnel : bénéfice (3) = (2) - (1)		*Résultat prévisionnel : perte (4) = (1) - (2)*	
TOTAL EQUILIBRE du compte de résultat prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)		**TOTAL EQUILIBRE du compte de résultat prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)**	

** Il s'agit des sous catégories de comptes présentant les contributions employeur au CAS Pensions.*

Calcul de la capacité d'autofinancement (CAF)

	Montants
Résultat prévisionnel de l'exercice (bénéfice (3) ou perte (-4)	-
+ dotations aux amortissements, dépréciations et provisions	
- reprises sur amortissements, dépréciations et provisions	
+ valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	
- produits de cession d'éléments d'actifs	
- quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice	
= CAF ou IAF*	-

*** capacité d'autofinancement ou insuffisance d'autofinancement**

État prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale en droits constatés

EMPLOIS	Montants	RESSOURCES	Montants
Insuffisance d'autofinancement*		Capacité d'autofinancement*	
Investissements		Financement de l'actif par l'État	
		Financement de l'actif par des tiers autres que l'Etat	
		Autres ressources	
Remboursement des dettes financières		Augmentation des dettes financières	
TOTAL DES EMPLOIS (5)		**TOTAL DES RESSOURCES (6)**	
APPORT au FONDS DE ROULEMENT (7) = (6)-(5)		**PRELEVEMENT sur FONDS DE ROULEMENT (8) = (6)-(5)**	

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

			Montants
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT : APPORT (7) ou PRELEVEMENT (8			
Variation du BESOIN en FONDS DE ROULEMENT			
Variation de la TRESORERIE : ABONDEMENT (I) ou PRELEVEMENT (II) *			
Niveau du FONDS DE ROULEMENT			
Niveau du BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT			
Niveau de la TRESORERIE			

* : montant issu du tableau "équilibre financier"

Tableau 7- EPSCP

Plan de trésorerie

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

(K€)	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	TOTAL Variation de la trésorerie annuelle
(1) SOLDE INITIAL (début de mois)													
ENCAISSEMENTS													
Recettes budgétaires globalisées													
Subvention pour charges de service public													
Autres financements de l'Etat													
Fiscalité affectée													
Autres financements publics													
Recettes propres													
Recettes budgétaires fléchées													
Financements de l'Etat fléchés													
Autres financements publics fléchés													
Recettes propres fléchées													
Opérations non budgétaires													
Emprunts : encaissements en capital													
Prêts : encaissements en capital													
Dépôts et cautionnements													
Opérations gérées en comptes de tiers :													
TVA encaissée													
Dispositifs d'intervention pour compte de tiers : encaissements													
Autres encaissements d'opérations gérées en comptes de tiers													
A. TOTAL													
DECAISSEMENTS													
Dépenses liées à des recettes globalisées													
Personnel													
Fonctionnement													
Intervention													
Investissement													
Dépenses liées à des recettes fléchées													
Personnel													
Fonctionnement													
Intervention													
Investissement													
Opérations non budgétaires													
Emprunts : remboursements en capital													
Prêts : décaissements en capital													
Dépôts et cautionnements													
Opérations gérées en compte de tiers :													
TVA décaissée													
Dispositifs d'intervention pour compte de tiers : décaissements													
Autres décaissements d'opérations gérées en comptes de tiers													
B. TOTAL													
(2) SOLDE DU MOIS = A - B													
SOLDE CUMULE (1) + (2)													

Variation de trésorerie correspondant à celle du tableau d'équilibre financier (I) ou (II)

Tableau 8 - EPSCP
Opérations liées aux recettes fléchées

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

	Antérieures à N non dénouées	N	N+1	N+2	N+3
Position de financement des opérations fléchées en début d'exercice (a)					
Recettes fléchées (b)					
Financements de l'État fléchés					
Autres financements publics fléchés					
Recettes propres fléchées					
Dépenses sur recettes fléchées (c)					
Personnel					
AE=CP					
Fonctionnement et intervention					
AE					
CP					
Investissement					
AE					
CP					
Solde budgétaire de l'exercice résultant des opérations fléchées (b) - (c)		**X**			

X *repris au tableau "Equilibre financier" en (a) (tableau 4)*

Tableau 9 - EPSCP

Tableau des opérations pluriannuelles

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

A - Dépenses

Opérations	Montant de l'opération	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement					Restes	
		AE ouvertes au titre des années antérieures	AE consommées au titre des années antérieures	AE reportées ou reprogrammées en année n	AE nouvelles ouvertes en année n	Total des AE ouvertes pour l'année n	CP ouverts au titre des années antérieures	CP consommés au titre des années antérieures	CP reportés ou reprogrammés en année n	CP nouveaux ouverts en année n	Total des CP ouverts pour l'année n	Restes à engager en fin d'année n (AE)	Restes à payer sur AE consommées en fin d'année n (CP)
	(1)	(2)	(3)	(4)<=(2)-(3)	(5)	(6) = (4)+(5)	(7)	(8)	(9)<=(7-8)	(10)	(11)=(9)+(10)	(12)=(1)-(3)-(6)	(13)=(3)+(6)-(8)-(11)
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
total contrats de recherche													
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
total contrats de formation continue													
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
Total contrats d'enseignement													
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
Total programmes pluriannuels d'investissement													
Total													
pour information, répartition des opérations pluriannuelles par enveloppes :													
Ss total personnel													
Ss total fonctionnement et intervention													
Ss total investissement													

B - Recettes

Opérations	Montant de l'opération	Prélèvement sur la trésorerie	Financements extérieurs			
			Montant	Encaissements au titre des années antérieures	Encaissements pour l'année n	Restes à encaisser
	(1)	(14)	(15)=(1)-(14)	(16)	(17)	(18)=(15)-(16)-(17)
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1 3	4				
total contrats de recherche						
Op. 1 Op. 2 Op. 3						
total contrats de formation continue						
Op. 1 Op. 2 Op. 3						
Total contrats d'enseignement						
Op. 1 Op. 2 Op. 3						
Total programmes pluriannuels d'investissement						

COMMENTAIRES SUR LES TABLEAUX DE SUIVI DES OPÉRATIONS PLURIANNUELLES

1 Les opérations sont identifiées par un nom et un millésime ; elles peuvent ne pas être toutes individualisées et faire l'objet de regroupements, un niveau de détail suffisant au regard des caractéristiques de l'établissements devant néanmoins être maintenu ;

2 Le degré d'exigence quant à la précision de l'évaluation, au budget initial, des reports prévisibles devra être fonction des contraintes qui pèsent sur les établissements pour établir ce chiffrage, notamment pour les contrats de recherche ;

3 En recettes, une ligne sera maintenue, même après la fin d'une opération tant que la totalité des financements extérieurs n'a pas été recouvrée ;

4 Pour les contrats de recherche, ne devra être indiquée au titre de l'autofinancement que, le cas échéant, la participation de l'établissement qui doit donner lieu à justification en application du contrat.

Tableau 10 EPSCP
Tableau détaillé des opérations pluriannuelles et programmation

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Suivi par opération (ou par regroupement d'opérations) des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des recettes

A - Prévision d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement

		Prévision pluriannuelle	Prévision N (BI + BR)										Prévision N+1 et suivantes					
Opération	Nature	Coût total de l'opération	AE ouvertes les années antérieures à N	AE consommées les années antérieures à N	AE reprogrammées ou reportées en N*	AE nouvelles ouvertes en N	TOTAL des AE ouvertes en N	CP ouverts les années antérieures à N	CP consommés les années antérieures à N	CP reprogrammés ou reportés en N*	CP nouveaux ouverts en N	TOTAL des CP ouverts en N	AE prévues en N+1	CP prévus en N+1	AE prévues en N+2	CP prévus en N+2	AE prévues > N+2	CP prévus > N+2
		(1)	(2)	(3)	(4) <= (2) - (3)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7)	(8)	(9) <= (7) -(8)	(10)	(11) = (9) + (10)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
Dépenses d'investissement (PPI)	Investissement																	
Total Dépenses d'investissement.1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrats de recherche	Personnel						0					0	0	0	0	0	0	0
	Fonctionnement et intervention																	
	Investissement																	
Total contrat de recherche.2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrat de formation continue	Personnel																	
	Fonctionnement et intervention																	
	Investissement																	
Total contrat de formation continue.3		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrat d'enseignement	Personnel																	
	Fonctionnement et intervention																	
	Investissement																	
Total contrat de formation continue.4		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ss total personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ss total fonctionnement et intervention	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ss total investissement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

A l'occasion du budget initial N, cette colonne enregistre les reprogrammations en AE ou en CP de N-1 sur N. Lors du premier budget rectificatif N, le cas échéant présenté avec le compte financier N-1, cette colonne enregistre les éventuels reports en AE et en CP.

B - Prévisions de recettes

		Prévision	Prévision N		Prévisions en N+1 et suivantes		
Opération	Nature	Financement de l'opération	Encaissements des années antérieures à N	Encaissement prévus en N	Encaissements prévus en N+1	Encaissements prévus en N+2	Encaissements prévus > N+2
		(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)
Recettes d'investissement	Financement de l'Etat*						
	Autres financements publics**						
Total PPI.1							
Contrats de recherche	Financement de l'Etat*						
	Autres financements publics**						
	Autres financements***						
Total contrat de recherche.2							
Contrat de formation continue	Financement de l'Etat*						
	Autres financements publics**						
	Autres financements***						
Total contrat de formation continue.3							
Contrat d'enseignement	Financement de l'Etat*						
	Autres financements publics**						
	Autres financements***						
Total contrat de formation continue.4							
	Ss total financement de l'Etat						
	Ss total autres financements publics						
	Ss total autres financements						
	TOTAL						

* Subvention pour charges de service public, autres financements de l'Etat, fiscalité affectée, financement de l'Etat fléchés
** Autres financements publics (globalisés ou fléchés)
*** Recettes propres et recettes propres fléchés

C - Exécution d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement

		Prévision pluriannuelle	Exécution						Restes à payer	Restes à réaliser	
Opération	Nature	Coût total de l'opération	AE consommées les années antérieures à N	AE consommées en N	TOTAL des AE consommées	CP consommés les années antérieures à N	CP consommés en N	TOTAL des CP consommés	Sur les AE consommées	Solde à engager	Solde à payer
		(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(6)	(7) = (5) + (6)	(8) = (4) - (7)	(9) = (1) - (4)	(10) = (1) - (7)
Dépenses d'investissement (PPI)	Investissement										
Total Dépenses d'investissement.1											
Contrats de recherche	Personnel										
	Fonctionnement et intervention										
	Investissement										
Total contrat de recherche.2			0	0	0	0	0	0			
Contrat de formation continue	Personnel										
	Fonctionnement et intervention										
	Investissement										
Total contrat de formation continue.3			0	0	0	0	0	0			
Contrat d'enseignement	Personnel										
	Fonctionnement et intervention										
	Investissement										
Total contrat de formation continue.4			0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ss total personnel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ss total fonctionnement et intervention	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ss total investissement	0	0	0	0	0	0	0			
TOTAL		0	0	0	0	0	0	0	0		

D - Exécution des recettes

		Prévision	Exécution		Prévisions en N+1 et suivantes
Opération	Nature	Financement de l'opération	Encaissements des années antérieures à N	Encaissement réalisés en N	Reste à encaisser en N+1 et suivantes
		(11)	(12)	(13)	(14) = (11) - (12) - (13)
Recettes d'investissement (PPI)	Financement de l'Etat*				
	Autres financements publics**				
	Autres financements***				
Total PPI.1					
Contrats de recherche	Financement de l'Etat*				
	Autres financements publics**				
	Autres financements***				
Total contrat de recherche.2					
Contrat de formation continue	Financement de l'Etat*				
	Autres financements publics**				
	Autres financements***				
Total contrat de formation continue.3					
Contrat d'enseignement	Financement de l'Etat*				
	Autres financements publics**				
	Autres financements***				
Total contrat de formation continue.4					
	Ss total financement de l'Etat				
	Ss total autres financements publics				
	Ss total autres financements				
TOTAL					

** Subvention pour charges de service public, autres financements de l'Etat, fiscalite affectee, financement de l'Etat fleches
*** Autres financements publics (globalisés ou fléchés)
**** Ressources propreset autres recettes fléchés

TABLEAU 11 - EPSCP
TABLEAU RETRAÇANT LES MOYENS DES UNITÉS MIXTES DE RECHERCHE

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

		Moyens de l'établissement		Moyens hors budget de l'établissement					
				Organisme de recherche A		Partenaire B		Partenaire N	
UMR 1	Personnel		Emplois		Emplois		Emplois		Emplois
	Fonctionnement								
	Investissement								
UMR 2	Personnel		Emplois		Emplois		Emplois		Emplois
	Fonctionnement								
	Investissement								
…									
UMR n	Personnel		Emplois		Emplois		Emplois		Emplois
	Fonctionnement								
	Investissement								

Le tableau est à renseigner en droits constatés et en ETPT.

EPST - synthèse des documents budgétaires

	Intitulé du tableau	Soumission au CA
1	Tableau des emplois	Pour vote
2	Tableau des autorisations budgétaires	Pour vote
3	Tableau d'équilibre financier	Pour vote
4	Tableau des opérations pour compte de tiers	Pour information
5	Tableau de situation patrimoniale (tableau compte de résultat - tableau de financement)	Pour vote
6	Tableau présentant le plan de trésorerie	Pour information
7	Tableau des opérations liées aux recettes fléchées	Pour information
8	Tableau des opérations pluriannuelles	Pour vote
9	Tableau de présentation de l'ensemble des apports à l'activité conduite par les unités de recherche	Pour vote
10	Tableau de présentation des objectifs et des résultats	Pour vote

TABLEAU 1 - EPST
Autorisations d'emplois

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Tableau des autorisations d'emplois

	Sous plafond LFI (a)	Hors plafond LFI (b)	Plafond organisme (= a + b)
Autorisation d'emplois rémunérés par l'organisme en ETP			0
Autorisation d'emplois rémunérés par l'organisme en ETPT			0

NB: Pour les opérateurs de l'Etat, l'autorisation d'emplois sous plafond LFI doit correspondre au plafond notifié par le responsable du programme chef de file de l'Etat en conformité avec le plafond d'emploi législatif du programme.

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Tableau détaillé des emplois

	PLAFOND ORGANISME						TOTAL DES EMPLOIS EN FONCTION DANS L'ORGANISME		
	EMPLOIS SOUS PLAFOND AUTORISES PAR LA LFI			EMPLOIS HORS PLAFOND DE LA LFI					
	ETP	ETPT	masse salariale	ETP	ETPT	masse salariale	ETP	ETPT	masse salariale
EMPLOIS REMUNERES PAR L'ORGANISME (1 + 2 + 3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1 - TITULAIRES	0	0	0	0	0	0	0	0	0
*** Titulaires État (emplois et crédits inscrits au budget de l'organisme etactes de gestion, dont CAP, déconcentrés dans l'organisme)**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
*** Titulaires organisme (corps propre)**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- en fonction dans l'organisme :	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
. **Titulaires État détachés sur emploi** dans un corps organisme (emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
. **Titulaires de l'organisme** (emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- en fonction dans une autre personne morale :	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*			
. Emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme - MAD sortantes non remboursées	0	0	0	0	0	0			
. Emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme- MAD sortantes remboursées	0	0	0	0	0	0			
2 - NON TITULAIRES	0	0	0	0	0	0	0	0	0
*** Non titulaires de droit public**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- en fonction dans l'organisme :	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
. Contractuels sous statut :	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ôCDI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ôCDD	0	0	0	0	0	0	0	0	0
. Contractuels hors statut :	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ôCDI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ôCDD	0	0	0	0	0	0	0	0	0
. Titulaires État détachés sur contrat auprès de l'organisme (emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- en fonction dans une autre personne morale :	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*			
. Emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme - MAD non remboursées	0	0	0	0	0	0			
. Emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme - MAD remboursées	0	0	0	0	0	0			
*** Non titulaires de droit privé**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- en fonction dans l'organisme :	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
ôCDI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ôCDD	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- en fonction dans une autre personne morale	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*			
. Emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme - MAD non remboursées	0	0	0	0	0	0			
. Emplois et crédits inscrits sur le budget de l'organisme - MAD remboursées	0	0	0	0	0	0			
3 - CONTRATS AIDES				0	0	0	0	0	0
EMPLOIS REMUNERES PAR D'AUTRES PERSONNES MORALES (4 + 5)							0	0	0
4 - EMPLOIS REMUNERES PAR L'ETAT							0	0	0
*** Titulaires de l'État mis à disposition de l'organisme et non remboursés à l'État (emplois et crédits inscrits au budget de l'Etat)**							0	0	0
*** Titulaires de l'État mis à disposition de l'organisme et remboursés à l'État (emplois et crédits inscrits au budget de l'Etat)**							0	0	0
*** Contractuels de l' État mis à disposition de l'organisme et non remboursés à l'État (emplois et crédits inscrits au budget de l'Etat)**							0	0	0
*** Contractuels de l'État mis à disposition de l'organisme et remboursés à l'État (emplois et crédits inscrits au budget de l'Etat)**							0	0	0
5 - EMPLOIS REMUNERES PAR D'AUTRES COLLECTIVITES OU ORGANISMES							0	0	0
*** Agents mis à disposition de l'organisme et non remboursés à la collectivité ou organisme employeur**							0	0	0
*** Agents mis à disposition de l'organisme et remboursés à la collectivité ou organisme employeur**							0	0	0

TABLEAU 2 - EPST
Autorisations budgétaires

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Totaux limitatifs :

BUDGET DE DÉPENSES

notes	AGREGATS	DESTINATION DES DÉPENSES		NATURE DES DÉPENSES									
	Cadre commun	*Cadre défini pour chaque établissement*		*Cadre commun*									
				DÉPENSES DE PERSONNEL AE = CP		DOTATIONS GLOBALES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT NON PROGRAMMÉ				OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT PROGRAMMÉ ET AUTRES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT		TOTAUX (AE)	TOTAUX (CP)
						Fonctionnement		Investissement non programmé					
				Dépenses de personnel limitatives	Autres dépenses de personnel	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
				a	*b*		*c*		*d*	*e*	*f*		*g*
1	1 ACTIVITÉ CONDUITE PAR LES UNITÉS DE RECHERCHE	Unités ou groupes d'unités de recherche	• UR_1										
2			• UR_2										
3			• ...										
4			• UR_n										
5		Thèmes et programmes de recherche	• P_1										
6			• P_2										
7			• ...										
8			• P_m										
9		DR1 = dotations à répartir	• Formation par la recherche										
10			• Actions thématiques transvers.										
11			• Autres moyens à répartir										
													Total 1
12	2 ACTIONS COMMUNES		• Grands équipements scientifiques										
13			• Valorisation de la recherche										
14			• Echanges internationaux										
15			• Information scientifique et technique										
16			• Formation par la recherche										
17			• Formation permanente										
18			• *DR2 = Dotation à répartir*										
19	3 FONCTIONS SUPPORT		• Action sociale										
20			• Moyens informatiques communs										
21		Immobilier	• Entretien										
22			• Gros travaux										
23			• Acquisitions										
24			• Constructions										
25		Moyens généraux	• des unités de recherche										
26			• des services territoriaux										
27			• des services centraux										
28			• Opérations financières										
29			• Autres dépenses générales										
30			• *DR3 = Dotation à répartir*										
													Total 2
31	Hors agrégats		• Réserve pour hausse des rémunérations										
32			• *DR4 = Dotation à répartir*										
			TOTAUX	*Total 3*									*Total D*

BUDGET DE RECETTES

	CATEGORIES	LIGNES DE RECETTES		
	Cadre commun	*Cadre défini pour chaque établissement*		
33	Subventions pour charge de service public des ministères de tutelle	• Subvention pour charges de service public inscrite(s) en loi de finances		
34				
35	Contrats et soutiens finalisés à l'activité de recherche	• Contrats de recherche avec tiers publics ou privés		
36		• Subventions sur projet ou programme de recherche		
37		• Dons et legs affectés		
38	Recettes valorisées de l'activité de recherche et prestations de services	• Redevances pour brevets et licences		
39		• Prestations de services : essais, expertises, analyses, actions de formation...		
40		• Ventes de produits : édition, colloques...		
41	Autres subventions et recettes	• Autres recettes de gestion courante : dons et legs non affectés...		
42		• Recettes financières		
				Total R

43	**SOLDE BUDGETAIRE**	(excédent ou déficit)	**R – D**

Notes

9, 15 : Classée en agrégat 1 ou 2 selon particularités des établissements

TABLEAU 3 - EPST
Equilibre financier

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

BESOINS		FINANCEMENTS	
Solde budgétaire (déficit) (D2)*			Solde budgétaire (excédent) (D1)*
Remboursements d'emprunts (capital) ; Nouveaux prêts (capital) ; Dépôts et cautionnements (b1)			Nouveaux emprunts (capital) ; Remboursements de prêts (capital) ; Dépôts et cautionnements (b2)
Opérations au nom et pour le compte de tiers (c1)**			Opérations au nom et pour le compte de tiers (c2)**
Autres décaissements sur comptes de tiers (e1)			Autres encaissements sur comptes de tiers (e2)
Sous-total des opérations ayant un impact négatif sur la trésorerie de l'organisme (1)=D2+(b1)+(c1)+(e1)			**Sous-total des opérations ayant un impact positif sur la trésorerie de l'organisme (2)=D1+(b2)+(c2)+(e2)**
ABONDEMENT de la trésorerie (I)= (2) - (1)			**PRLELEVEMENT de la trésorerie (II)=(1) - (2)**
*dont Abondement de la trésorerie fléchée (a)****			*dont Prélèvement sur la trésorerie fléchée (a)****
dont Abondement de la trésorerie non fléchée (d)			*dont Prélèvement sur la trésorerie non fléchée (d)*
TOTAL DES BESOINS (1) + (I)			**TOTAL DES FINANCEMENTS (2) + (II)**

Opérations budgétaires

Opérations non budgétaires

La variation de trésorerie :
- se détermine par différence entre (1) et (2),
- se décompose en (a) et (d),
- s'explique par D, (b), (c), (e).

= différence entre variation de trésorerie (I ou II) et (a)

Décomposition de la variation de trésorerie

(*) Montant issu du tableau "Autorisations budgétaires"
(**) Montants issus du tableau "Opérations pour compte de tiers"
(***) Montant issu du tableau "Opérations sur recettes fléchées"

Tableau 4 - EPST
Opérations pour le compte de tiers

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Opérations ou regroupement d'opérations de même nature	Comptes	Libellé	**Prévisions de décaissements**	**Prévisions d'encaissements**
Opération 1	C 4... C 4...			
Opération 2	C 4... C 4...			
Opération ...	C 4... C 4...			
TOTAL			**(c1)**	**(c2)**

(c1) et (c2) étant repris au tableau "Équilibre financier"

N.B. : Dans l'hypothèse d'un écart entre les crédits et les débits d'un même compte, l'opération concernée devra faire l'objet d'une explication spécifique.

Tableau 5 - EPST
Situation patrimoniale

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Compte de résultat prévisionnel

CHARGES	Montants	PRODUITS	Montants
Personnel		Subventions de l'Etat	
*dont charges de pensions civiles**		Fiscalité affectée	
Fonctionnement autre que les charges de personnel et intervention		Autres subventions	
		Autres produits	
TOTAL DES CHARGES (1)		**TOTAL DES PRODUITS (2)**	
Résultat prévisionnel : bénéfice (3) = (2) - (1)		*Résultat prévisionnel : perte (4) = (1) - (2)*	
TOTAL EQUILIBRE du compte de résultat prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)		**TOTAL EQUILIBRE du compte de résultat prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)**	

** Il s'agit des sous catégories de comptes présentant les contributions employeur au CAS Pensions.*

Calcul de la capacité d'autofinancement (CAF)

	Montants
Résultat prévisionnel de l'exercice (bénéfice (3) ou perte (-4)	-
+ dotations aux amortissements, dépréciations et provisions	
- reprises sur amortissements, dépréciations et provisions	
+ valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés	
- produits de cession d'éléments d'actifs	
- quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice	
= CAF ou IAF*	-

*** capacité d'autofinancement ou insuffisance d'autofinancement**

État prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale en droits constatés

EMPLOIS	Montants	RESSOURCES	Montants
Insuffisance d'autofinancement*		Capacité d'autofinancement*	
Investissements		Financement de l'actif par l'État	
		Financement de l'actif par des tiers autres que l'Etat	
		Autres ressources	
Remboursement des dettes financières		Augmentation des dettes financières	
TOTAL DES EMPLOIS (5)		**TOTAL DES RESSOURCES (6)**	
APPORT au FONDS DE ROULEMENT (7) = (6)-(5)		**PRELEVEMENT sur FONDS DE ROULEMENT (8) = (6)-(5)**	

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

			Montants
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT : APPORT (7) ou PRELEVEMENT (8			
Variation du BESOIN en FONDS DE ROULEMENT			
Variation de la TRESORERIE : ABONDEMENT (I) ou PRELEVEMENT (II) *			
Niveau du FONDS DE ROULEMENT			
Niveau du BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT			
Niveau de la TRESORERIE			

* montant issu du tableau "équilibre financier"

Tableau 6 - EPST

Plan de trésorerie

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

(K€)	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	TOTAL Variation de la trésorerie annuelle
(1) SOLDE INITIAL (début de mois)													
ENCAISSEMENTS													
Recettes budgétaires globalisées													
Subvention pour charges de service public													
Autres financements de l'Etat													
Fiscalité affectée													
Autres financements publics													
Recettes propres													
Recettes budgétaires fléchées													
Financements de l'Etat fléchés													
Autres financements publics fléchés													
Recettes propres fléchées													
Opérations non budgétaires													
Emprunts : encaissements en capital													
Prêts : encaissements en capital													
Dépôts et cautionnements													
Opérations gérées en comptes de tiers :													
TVA encaissée													
Dispositifs d'intervention pour compte de tiers : encaissements													
Autres encaissements d'opérations gérées en comptes de tiers													
A. TOTAL													
DECAISSEMENTS													
Dépenses liées à des recettes globalisées													
Personnel													
Fonctionnement													
Intervention													
Investissement													
Dépenses liées à des recettes fléchées													
Personnel													
Fonctionnement													
Intervention													
Investissement													
Opérations non budgétaires													
Emprunts : remboursements en capital													
Prêts : décaissements en capital													
Dépôts et cautionnements													
Opérations gérées en compte de tiers :													
TVA décaissée													
Dispositifs d'intervention pour compte de tiers : décaissements													
Autres décaissements d'opérations gérées en comptes de tiers													
B. TOTAL													
(2) SOLDE DU MOIS = A - B													
SOLDE CUMULE (1) + (2)													

Variation de trésorerie correspondant à celle du tableau d'équilibre financier (I) ou (II)

Tableau 7 - EPST
Opérations liées aux recettes fléchées

POUR INFORMATION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

	Antérieures à N non dénouées	N	N+1	N+2	N+3
Position de financement des opérations fléchées en début d'exercice (a)					
Recettes fléchées (b)					
Financements de l'État fléchés					
Autres financements publics fléchés					
Recettes propres fléchées					
Dépenses sur recettes fléchées (c)					
Personnel					
AE=CP					
Fonctionnement et intervention					
AE					
CP					
Investissement					
AE					
CP					
Solde budgétaire de l'exercice résultant des opérations fléchées (b) - (c)		**X**			

X *repris au tableau "Equilibre financier" en (a)*

TABLEAU 8 - EPST
Opérations pluriannuelles

POUR VOTE DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

A - Dépenses

Opérations	Montant de l'opération	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement					Restes	
		AE ouvertes au titre des années antérieures	AE consommées au titre des années antérieures	AE reportées en année n	AE nouvelles ouvertes en année n	Total des AE ouvertes pour l'année n	CP ouverts au titre des années antérieures	CP consommés au titre des années antérieures	CP reportés en année n	CP nouveaux ouverts en année n	Total des CP ouverts pour l'année n	Restes à engager en fin d'année n (AE)	Restes à payer sur AE consommées en fin d'année n (CP)
	(1)	(2)	(3)	(4)<=(2)-(3)	(5)	(6) = (4)+(5)	(7)	(8)	(9)<=(7-8)	(10)	(11)=(9)+(10)	(12)=(1)-(3)-(6)	(13)=(3)+(6)-(8)-(11)
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
total contrats de recherche													
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
total contrats de formation continue													
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
Total contrats d'enseignement													
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1			2					2				
Total programmes pluriannuels d'investissement													
Total													
pour information, répartition des opérations pluriannuelles par enveloppes :													
Ss total personnel													
Ss total fonctionnement et intervention													
Ss total investissement													

B - Recettes

Opérations	Montant de l'opération	Prélèvement sur la trésorerie	Financements extérieurs			
			Montant	Encaissements au titre des années antérieures	Encaissements pour l'année n	Taux de réalisation fin d'année n
	(1)	(14)	(15)=(1)-(14)	(16)	(17)	(18)=(15)-(16)-(17)
Op. 1 Op. 2 Op. 3	1 3	4				
total contrats de recherche						
Op. 1 Op. 2 Op. 3						
total contrats de formation continue						
Op. 1 Op. 2 Op. 3						
Total contrats d'enseignement						
Op. 1 Op. 2 Op. 3						
Total programmes pluriannuels d'investissement						

COMMENTAIRES SUR LES TABLEAUX DE SUIVI DES OPÉRATIONS PLURIANNUELLES

1 Les opérations sont identifiées par un nom et un millésime ; elles peuvent ne pas être toutes individualisées et faire l'objet de regroupements, un niveau de détail suffisant au regard des caractéristiques de l'établissements devant néanmoins être maintenu ;

2 Le degré d'exigence quant à la précision de l'évaluation, au budget initial, des reports prévisibles devra être fonction des contraintes qui pèsent sur les établissements pour établir ce chiffrage, notamment pour les contrats de recherche ;

3 En recettes, une ligne devra être maintenue, même après la fin d'une opération tant que la totalité des financements extérieurs n'a pas été recouvrée ;

4 Pour les contrats de recherche, ne devra être indiquée au titre de l'autofinancement que, le cas échéant, la participation de l'établissement qui doit donner lieu à justification en application du contrat.

Tableau 9 - EPST

PRESENTATION DE L'ENSEMBLE DES APPORTS A L'ACTIVITE CONDUITE PAR LES UNITES DE RECHERCHE

Année x

notes			NATURES DES APPORTS	
			Effectifs de personnel	Ressources financières hors personnel
			a	b
1	APPORTS DE l'ETABLISSEMENT AUX UNITES PROPRES			
2	APPORTS DE l'ETABLISSEMENT AUX UNITES PARTENARIALES			
3	APPORTS DES PARTENAIRES			
4	**Total**			
5	Unités ou groupes d'unités de recherche	• UR_1		
		• UR_2		
		• …		
		• UR_n		
6	Thèmes et programmes de recherche	• P_1		
		• P_2		
		• …		
		• P_m		

Le tableau est à renseigner en droits constatés et en ETPT.

Tableau 10 - EPST
PRESENTATION DES OBJECTIFS ET DES RESULTATS

AGREGATS DESTINATIONS DES DEPENSES	*OBJECTIFS*	*INDICATEURS*				
OBJECTIFS GLOBAUX			n-2	n-1	n	n+x
	1er objectif					
		indicateur				
	2ème objectif					
		indicateur				
		indicateur				

ACTIVITE CONDUITE PAR LES UNITES DE RECHERCHE			n-2	n-1	n	n+x
	1er objectif					
		indicateur				
	2ème objectif					
		indicateur				
		indicateur				

ACTIONS COMMUNES						
Valorisation de la recherche						
Echanges internationaux						
…						

FONCTIONS SUPPORT						
…						

GLOSSAIRE DES PRINCIPALES NOTIONS DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE

Acompte

Un acompte constitue un paiement partiel, qui rémunère un service partiellement fait. Son montant ne peut être supérieur aux prestations effectivement réalisées.

Audit interne

L'audit interne budgétaire et comptable, exercé de manière indépendante et objective, a pour objet de donner à chaque organisme une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise des opérations budgétaires et comptables qu'il conduit, ainsi qu'une appréciation de la qualité du contrôle interne budgétaire et comptable.

Autorisations d'engagement (AE)

Les autorisations d'engagement (AE) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées sur l'exercice. Les AE ouvertes dans le cadre du budget sont annuelles. Elles peuvent en revanche induire une exécution en CP des dépenses afférentes sur les exercices ultérieurs.

Les AE sont soumises au droit commun de l'annualité. Elles peuvent avoir une portée pluriannuelle : les AE permettent de couvrir des engagements souscrits sur un exercice mais qui s'exécutent et donnent lieu à des paiements sur un ou plusieurs exercices.

Avance

L'avance forfaitaire est un versement effectué aux titulaires avant le début d'exécution des marchés. Elle constitue, par là même, une dérogation au principe du service fait.

Budget

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses. Le cas échéant, il prévoit et autorise les emplois et engagements de dépenses.
Le budget est un acte stratégique, juridique et de gestion qui est caractérisé par ses composantes d'autorisation et de prévision. Ces dispositions impliquent que le budget soit établi et adopté avant que ne débute son exécution.

Budget annexe

Un budget annexe constitue une catégorie particulière de service à comptabilité distincte disposant d'une dimension budgétaire propre.

Le budget annexe est voté de manière distincte par l'organe délibérant de l'organisme. Les crédits qu'il prévoit ont un caractère limitatif, comme ceux du budget de l'organisme. Sauf mention expresse contraire dans la délibération d'affectation du résultat, le résultat (y compris les réserves) est incorporé à celui de l'organisme principal. La création d'un budget annexe doit être expressément prévue par le texte portant organisation administrative et financière de l'organisme.

Budget initial

Le budget initial constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de l'organisme.

Il est préparé par l'ordonnateur et adopté par l'organe délibérant dans des délais permettant qu'il soit exécutoire au 1er janvier de l'exercice auquel il se rapporte. Acte prévisionnel, il peut être modifié ou complèté en cours d'exécution par la procédure prévue pour les budgets rectificatifs.

Budget exécutoire

Le budget est exécutoire lorsqu'il est voté et approuvé par les autorités de tutelle.

Budget non exécutoire

Dans les cas particuliers suivants, le budget est non exécutoire :

- absence de vote du budget initial par l'organe délibérant à la date d'ouverture de l'exercice auquel il se rapporte ;
- non approbation par les tutelles d'un budget régulièrement voté par l'organe délibérant ;
- absence d'approbation expresse du budget initial quand le délai d'approbation tacite court au-delà de la date d'ouverture de l'exercice.

Budget rectificatif

Le budget rectificatif enregistre les modifications des autorisations et des prévisions apportées en cours d'exercice afin d'ajuster le budget initial.

Centre de responsabilité budgétaire (CRB)

Les centres de responsabilité budgétaires d'un organisme correspondent aux niveaux les plus hauts de l'organisation budgétaire.
C'est au niveau des CRB que peuvent s'effectuer la programmation, le dialogue de gestion et la répartition des crédits, ainsi que la définition de compartiments budgétaires (limitatifs ou non). Les CRB ne doivent pas être définis en-deçà du niveau de pilotage de l'organisme et correspondent généralement aux ordonnateurs principaux, secondaires et délégués.
Certains CRB peuvent ainsi être des répartiteurs de crédits (en central), tandis que d'autres jouent un rôle de pilotage de l'exécution.

Centre de service partagé (CSP)

Un centre de services partagés est une entité spécialisée au sein d'une organisation qui :

- mutualise dans un même lieu la réalisation d'une partie ou de l'ensemble des tâches de la fonction comptable et financière de plusieurs autres entités géographiquement ou fonctionnellement distinctes ;
- prépare et/ou met en œuvre les décisions relevant de la sphère des « services métiers » opérationnels (par opposition aux métiers supports) ;
- offre une prestation de services à plusieurs clients internes ;
- est responsable, au travers de conventions de service fixant des objectifs, de la qualité des prestations offertes aux clients internes de l'organisation.

Certification du service fait

La certification du service fait est l'acte par lequel l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation (ou plus généralement valide la réalisation des attendus de l'acte juridique).

Charges

Les charges de l'organisme correspondent soit à une consommation de ressources entrant dans la production d'un bien ou d'un service, soit à une obligation de versement à un tiers, soit à une dotation liée aux amortissements, aux provisions ou aux dépréciations. On distingue trois catégories de charges :

- les charges de fonctionnement, qui résultent de l'activité de l'organisme ;
- les charges d'intervention, qui sont des aides économiques et sociales versées par l'organisme à des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales ou à d'autres collectivités (entités ayant un statut de droit public, de droit privé ou de droit international et n'appartenant pas aux périmètres précédemment identifiés) ;
- les charges financières, qui résultent des opérations financières de l'organisme.

Charges à payer

Les charges à payer correspondent aux dépenses non encore payées en fin d'exercice mais pour lesquelles un service fait est intervenu. Dans le bilan, elles sont rattachées à la nature des dettes auxquelles elles se rapportent.
Elles sont évaluées pour le montant correspondant à l'estimation de la sortie de ressources.

Comptables

Ils ont la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes :

- ils sont habilités à prendre en charge les demandes de paiement, les dépenses sans ordonnancement préalable, les titres de recettes ainsi que les opérations de trésorerie émanant de l'ordonnateur accrédité ;
- ils sont seuls chargés de la tenue de la comptabilité générale et de la prise en charge des titres de recettes et les demandes de paiement qui leur sont remis par les ordonnateurs.

Comptabilité analytique

Elle a pour objet de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion.

Comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire retrace l'autorisation budgétaire et rend compte de son exécution, en enregistrant l'ouverture puis la consommation des autorisations d'engager et de payer, des autorisations d'emplois, ainsi que les recettes autorisées.
En dépense, la comptabilité budgétaire décrit la mise en place des crédits et retrace leur consommation :

- la **comptabilité des autorisations d'engagements** enregistre l'ouverture des AE (que ce soit au titre du budget initial ou des budgets rectificatifs qui viennent modifier l'autorisation initiale) et la consommation des autorisations d'engagement (AE) ;
- la **comptabilité des crédits de paiement** enregistre la consommation des crédits de paiement (CP) en retraçant l'exécution des dépenses budgétaires au moment où elles sont payées.

La **comptabilité des recettes** enregistre l'exécution des recettes au moment où elles sont encaissées.

La comptabilité budgétaire permet ainsi de déterminer le solde budgétaire par différence entre l'encaissement des recettes et le décaissement des dépenses.
La comptabilité des crédits de paiement et des recettes répond donc à un principe de caisse qui conduit à retracer les seuls événements donnant lieu à encaissement et décaissement.
La **comptabilité des autorisations d'emplois** retrace le plafond des emplois autorisés et sa consommation.

Comptabilité générale

La comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat.
Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations.
Elle est tenue par exercice s'étendant sur une année civile.
Elle inclut, le cas échéant, l'établissement de comptes consolidés ou combinés.

Compte financier

Établi par l'agent comptable à la fin de chaque exercice à partir des états de comptabilité communiqués par l'ordonnateur, le compte financier comprend :

- les états retraçant l'exécution des autorisations budgétaires ainsi que l'équilibre financier précédemment votés par l'organe délibérant, présentés dans les mêmes formes que le budget de l'organisme ;
- les états financiers annuels retraçant les opérations enregistrées en comptabilité générale, et notamment le bilan, le compte de résultat et l'annexe des comptes annuels, ainsi que la balance générale des comptes de l'organisme ;
- la balance des comptes des valeurs inactives.

Il a deux finalités :

- justifier l'exécution du budget ;
- présenter la situation patrimoniale et financière de l'organisme.

Constatation du service fait

Elle permet de contrôler la réalité de l'obligation de l'organisme, par un contrôle de la réalisation physique des opérations et de leur conformité à la demande grâce au rapprochement avec l'engagement juridique. Le but de cette étape est la vérification du fait générateur de la dette de l'organisme (par exemple, exécution de la commande passée). C'est lors de cette procédure que peut être déterminée la date d'effet du service fait, reconnue contractuellement comme date effective de la réception.

Contrat de recherche

Un contrat de recherche est un acte juridique dans lequel une ou plusieurs parties offrent un soutien financier à un chercheur ou à une équipe de chercheurs (d'un ou plusieurs laboratoires) représentée par son responsable pour effectuer des recherches dans un domaine particulier et selon des termes et conditions spécifiques.
Le contrat définit l'objet de la collaboration, sa durée et les modalités financières. Il précise les conditions en matière de propriété intellectuelle et les obligations de confidentialité qui peuvent incomber aux chercheurs et/ou aux partenaires industriels. L'annexe scientifique détermine le programme de recherche qui est l'objet du contrat.
Un contrat de recherche porte sur un ou plusieurs projets de recherche dont il n'est pas possible, à priori, d'anticiper avec certitude les résultats qui en découleront. Pendant la

durée du contrat (allant généralement de 18 à 36 mois), les activités de recherche n'ont donc pas un caractère linéaire et des aléas peuvent survenir et modifier l'avancement de l'opération.
Pendant la durée du contrat, le financement peut être amené à évoluer, notamment lorsqu'un nouveau financeur souhaite contribuer au contrat.

Contrôle allégé en partenariat

En complément du contrôle hiérarchisé de la dépense, le contrôle allégé en partenariat (CAP) a été développé pour accompagner la modernisation de la gestion publique. Le CAP repose d'abord sur le renforcement du contrôle interne comptable sur l'ensemble d'un processus (gestionnaire et comptable) pour un organisme ou une direction donnée, puis sur un audit comptable et financier dont les conclusions déterminent la possibilité de passer à un contrôle a posteriori, sur la base d'un échantillon limité.

Contrôleur budgétaire

Le contrôleur budgétaire est chargé du contrôle budgétaire. Ce contrôle porte sur l'exécution du budget. Il a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il contribue à l'identification et à la prévention des risques financiers, directs ou indirects auxquels l'organisme est susceptible d'être confronté, ainsi qu'à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués.
Le contrôleur budgétaire peut assister, avec voix consultative, aux séances de l'organe délibérant, des comités et commissions que celui-ci met en place ainsi que, le cas échéant, aux assemblées générales.
Il peut intervenir dans le processus pour effectuer un contrôle a priori ou a posteriori sur la saisie des engagements juridiques.

Contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)

Le contrôle hiérarchisé de la dépense vise à améliorer l'efficacité des contrôles dévolus aux agents comptables et la régularité de l'exécution des dépenses de l'organisme.

Contrôle interne budgétaire

Le contrôle interne budgétaire, qui est de la responsabilité de chaque organisme, est un sous-ensemble du contrôle interne, aux côtés notamment du contrôle interne comptable. Il poursuit deux objectifs principaux :

- la qualité de la comptabilité budgétaire, qui permet de rendre compte de l'autorisation donnée par l'organe délibérant et de son exécution ;
- la soutenabilité budgétaire, qui vise à assurer le respect en gestion des autorisations budgétaires dans une perspective annuelle et pluriannuelle.

Contrôle interne comptable

Le contrôle interne comptable est un sous-ensemble du contrôle interne, aux côtés notamment du contrôle interne budgétaire. Il a pour objet la maîtrise des risques afférents à la poursuite de l'objectif de qualité de la comptabilité générale, depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable.

Les systèmes d'information qui portent la comptabilité doivent être organisés de façon à autoriser le contrôle des données et des traitements, afin de répondre à l'objectif de qualité des comptes.

Créance

Le terme « créance » employé dans le DPG permet d'identifier un droit de nature financière de l'organisme public sur un tiers, et inversement une obligation d'un tiers envers l'organisme.

Crédits de paiement (CP)

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'exercice.

Demande de paiement (DP)

La demande de paiement est la matérialisation de l'ordre donné par l'ordonnateur à l'agent comptable de payer. Elle porte les imputations de comptabilités budgétaire et générale et se rapporte à des opérations aboutissant à un flux financier avec écritures budgétaires (au moment de son rapprochement avec le décaissement afférent). Dans le cas d'un service facturier, la demande de paiement est émise par les services du comptable.
Hors service facturier, la demande de paiement est un objet de gestion matérialisant l'ordre donné par l'ordonnateur à l'agent comptable de prendre en charge un paiement.

Dématérialisation

La dématérialisation consiste à mettre en œuvre des moyens électroniques pour effectuer des opérations de traitement, d'échange et de stockage sans support papier.
En ce qui concerne le domaine de la dépense, le décret GBCP permet une large dématérialisation de l'ensemble des pièces relatives à la dépense (des arrêtés en cours et à venir en préciseront progressivement les règles détaillées).
D'ores et déjà la dématérialisation peut être mise en œuvre. Les moyens de dématérialisation sont nombreux et ne sont pas tous équivalents.

- La non-matérialisation doit être classée en premier et considérée comme l'objectif prioritaire. Elle consiste à ne jamais matérialiser les éléments d'un dossier.
- **La dématérialisation native** vient en second lieu en permettant un échange direct sous un format numérique avec les acteurs externes. L'Échange de Données Informatisé (EDI), l'intégration ou l'émission de pièces dématérialisées en constituent des exemples.
- **La dématérialisation duplicative** vient en dernier recours, en transformant, par la numérisation, un document papier reçu en document numérique. Cette méthode, la plus coûteuse, ne peut avoir qu'une vocation provisoire. Elle vise, en période de transition, à unifier les processus de travail dans les services.

Dématérialisation du service fait

La non matérialisation du service fait, c'est-à-dire la saisie directe dans le système d'information des informations relatives à la réception (en regard des actes juridiques non matérialisés notamment), permet de sécuriser la chaine de dépense et d'assurer son efficience, lors notamment de la liquidation et de la validation par le comptable.

En particulier, dans le cas de service facturiers, le service fait vaut ordre de payer de la part de l'ordonnateur. Il est indispensable que la procédure de service fait soit, dans ce cas, sécurisée.

Dématérialisation des factures

Il s'agit de l'échange de données informatisées ou de la possibilité d'intégrer des pièces informatiques (format PDF par exemple), éventuellement déposées sur un portail mis à disposition à cet effet par l'organisme. Le recours à la numérisation (dématérialisation duplicative) constitue une étape transitoire pour généraliser la dématérialisation des pièces en attendant la possibilité ou l'obligation de les émettre sous forme non matérialisée (dématérialisation native).

Dématérialisation des pièces justificatives

La dématérialisation des pièces justificatives permet de les associer au flux de la dépense informatisé, sans avoir recours à un deuxième flux matérialisé parallèle. La fiabilité et l'efficience de la chaine de la dépense s'en voient ainsi favorisées.

Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel recouvrent la paie et les autres dépenses de personnel (frais de jurys et de concours, et autres dépenses qui sont par nature des dépenses de personnel).

Dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est au cœur du processus de programmation. En effet, c'est à travers le dialogue de gestion que le suivi périodique de l'exécution du budget et de la performance est effectué, permettant ainsi d'anticiper les éventuels écarts (soit constatés en exécution, soit issus d'une évolution des besoins), d'assurer la soutenabilité budgétaire, et d'optimiser l'utilisation des moyens budgétaires.
Le dialogue de gestion peut être interne (à l'organisme), comme externe (avec la tutelle).

Encaissement

L'encaissement est la dernière étape du processus de recette. C'est à cette étape seulement que la recette est comptabilisée budgétairement (lors du rapprochement avec le titre).

Engagement ou engagement juridique

L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

Enveloppe budgétaire

L'enveloppe budgétaire constitue le niveau de spécialité des crédits et donc celui d'appréciation de leur limitativité ; elle représente le niveau de l'autorisation annuelle votée par l'organe délibérant.
Elle correspond à l'une des trois de dépenses suivantes :

- personnel ;
- fonctionnement et intervention;
- investissement ;

L'enveloppe budgétaire est une dotation limitative :

- elle définit, par nature, la limite des autorisations budgétaires constituées notamment des AE et des CP pour l'exercice budgétaire;
- toute modification (augmentation ou diminution) du niveau des crédits d'une enveloppe, à l'exception des cas d'exercice de la fongibilité asymétrique, doit faire l'objet d'un budget rectificatif voté préalablement.

Sur autorisation du ministre chargé du budget, une ou plusieurs enveloppes destinées à des projets de recherche peuvent être prévues au budget de l'organisme. Tout comme les enveloppes par nature, elles sont limitatives. En leur sein, les crédits sont répartis en sous-enveloppes par nature (personnel / fonctionnement / investissement), ceux relatifs au personnel étant strictement limitatifs.

Enveloppe de fonctionnement

Comprend l'ensemble des charges de fonctionnement autres que celles relatives à l'enveloppe de personnel. Elle regroupe notamment les achats de biens dont le montant est inférieur au seuil d'immobilisation applicable à l'organisme ou dont la durée d'utilisation n'excède pas une année, les prestations de services externes et de location, les charges liées aux contentieux, les remboursements de mises à disposition de personnel et les charges financières.

Enveloppe d'intervention

Retrace les charges d'intervention ou de transfert que l'organisme prend en considération dans son budget.
Il s'agit de versements que l'organisme effectue au profit de bénéficiaires, sans contrepartie directe et comptabilisable attendue de leur part ; ces versements sont qualifiables d' aides ou de « soutiens financiers ».

Enveloppe d'investissement

Correspond, dans le respect des seuils d'immobilisation applicables aux organismes, aux dépenses liées aux immobilisations incorporelles, corporelles et financières. Cette enveloppe inclut les coûts relatifs aux études préalables, dès lors que celles-ci interviennent après la prise de décision sur l'opportunité d'investir (qui porte notamment sur le choix du type d'investissement ou de ses spécifications techniques).

Enveloppe de personnel

Regroupe notamment, outre les charges de rémunérations principale et accessoires d'activité des personnels employés directement par l'organisme et rémunérés par lui, les cotisations et contributions sociales et allocations diverses ainsi que, le cas échéant, les charges liées à l'intéressement ou à la participation des personnels et les impositions directement assises sur la masse salariale de l'organisme.

Liquidation

La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte :

- La certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation ;

- La détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.

Notification

La notification est l'acte juridique par lequel l'organisme reconnaît un engagement ferme et définitif vis-à-vis d'un tiers.

Opérations (nomenclature des)

Une opération est définie pour modéliser des activités ou des projets qui constituent un ensemble cohérent dont le financement et/ou le suivi doivent être assurés distinctement. En fonction des besoins, l'opération peut être définie en dépense et/ou en recette.
Une opération peut faire l'objet d'une budgétisation. Le triplet (opération/destination/nature) peut être utilisé pour la programmation, l'élaboration et l'exécution du budget.
Une opération est limitée dans le temps et se caractérise par une date de début et une date de fin, dépendant du contexte opérationnel. De ce fait l'opération est par essence pluriannuelle, son déroulement pouvant avoir lieu sur un ou plusieurs exercices. La date de début d'une opération pluriannuelle peut se situer à tout moment d'un exercice N (et pas forcément au 1er janvier dudit exercice) et la date de fin peut se situer à tout moment du même exercice ou d'un exercice ultérieur (et pas forcément au 31 décembre dudit exercice).
La gestion budgétaire et comptable des opérations pluriannuelles nécessite de connaître précisément le montant total de chaque opération, même si sa ventilation par exercices est soumise à des évaluations et à des ajustements. Ce montant peut lui-même évoluer au cours du temps, en fonction de l'évolution du contexte opérationnel ou de l'évolution des financements.
Une opération se déroulant sur plusieurs exercices doit néanmoins respecter les règles d'annualité budgétaire et de comptabilisation par exercice.

Opérations pour comptes de tiers

Les dispositifs pour comptes de tiers répondent aux trois critères cumulatifs suivants :

- il y a intervention de trois acteurs dans la procédure : le tiers financeur, l'organisme et le bénéficiaire final ; il s'agit donc de transferts indirects ;
- l'organisme ne dispose d'aucune autonomie dans la prise de décision
  - soit le tiers financeur prend un engagement directement auprès du bénéficiaire final et il délègue le rôle de payeur à l'organisme,
  - soit l'organisme s'engage auprès du bénéficiaire final, mais au nom de le tiers financeur et dans les conditions préalablement définies par le tiers financeur (l'organisme agit en tant que mandataire pour exercer une mission qui lui a été confiée par le tiers financeur) ;
- le financement de ces dispositifs est assuré en tout ou partie par le tiers financeur, par le biais de transferts indirects.

Ordonnancement

L'ordonnancement est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense.

Ordonnateurs

Ils prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses et constatent les droits et les obligations :

- ils liquident les recettes ;
- ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses ;
- ils transmettent au comptable public compétent les titres de recettes et les demandes de paiement, assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent.

Ordonnateur délégué

Chaque ordonnateur, principal ou secondaire, peut déléguer sa signature, selon les dispositions prévues par le texte institutif de l'organisme.
L'ordonnateur, principal ou secondaire, reste compétent pour les opérations budgétaires qui le concernent, et se décharge uniquement d'une partie de ses tâches matérielles.

Ordonnateur principal

Il est chargé :

- de la préparation du budget initial de l'organisme ainsi que des budgets rectificatifs et des reports de crédits (AE, CP et recettes) ;
- de la préparation des budgets rectificatifs d'urgence et des mouvements de fongibilité asymétrique ;
- de l'exécution du budget de l'organisme, en dépenses et en recettes.

Ordonnateur secondaire

Il reçoit une délégation de pouvoir de l'ordonnateur principal, qui, de ce fait, est déchargé de sa compétence. L'ordonnateur secondaire exécute les opérations de dépenses et de recettes qui relèvent de son domaine de compétence. Un ordonnateur secondaire peut être :

- soit un ordonnateur secondaire de droit : son existence est prévue par le texte portant organisation de l'organisme ;
- soit un ordonnateur secondaire désigné : la délégation de pouvoir accordée par l'ordonnateur principal délimite expressément le champ de compétences.

Origine

Par analogie avec la nomenclature par destination en dépense, la nomenclature par origine peut être mise en place par les organismes pour les recettes. Les recettes doivent être présentées conformément à la répartition du tableau des autorisations budgétaires. Elles peuvent également être déclinées selon une nomenclature par origine lorsque cela s'avère utile à l'organisme pour lui permettre de mettre en œuvre une budgétisation, une programmation et un suivi des recettes selon ses enjeux stratégiques : il peut par exemple s'agir de types de prestations ou d'activités commerciales. Pour ce faire, elle doit pouvoir être déterminée sans ambiguïté lors de l'imputation des recettes.
Le choix de recourir aux origines appartient à l'organisme qui les définit en concertation avec ses tutelles.

Organisation budgétaire

L'organisation budgétaire décrit la hiérarchie des entités budgétaires de l'organisme impliquées dans la gestion et le pilotage budgétaire. Les niveaux les plus hauts de la

hiérarchie correspondent aux centres de responsabilité budgétaire (CRB), les autres niveaux représentent généralement les services opérationnels.

Paiement

Le paiement est l'acte par lequel une personne morale se libère de sa dette.
Le paiement est réalisé par le comptable. Le paiement est fait par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier, dans les conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget.

Plan de trésorerie

Le plan de trésorerie permet de vérifier l'équilibre de la trésorerie mois par mois, notamment à l'intérieur d'un cadre pluriannuel défini pour certaines dépenses.
Le plan [prévisionnel] de trésorerie traduit en flux financiers quantifiés et datés le plus exactement possible les évènements de gestion de l'année qui vont donner lieu à :

- des opérations budgétaires ;
- des opérations non budgétaires ayant un impact en trésorerie (en particulier les opérations pour comptes de tiers).

Principe d'annualité

Le budget est voté chaque année (un budget par année civile).

Principe de sincérité budgétaire

Il implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations budgétaires.

Principe de spécialité

Il impose d'indiquer précisément le montant et la nature des autorisations budgétaires données par l'organe délibérant. Le niveau de spécialité des crédits est celui de l'enveloppe budgétaire, limitative, au sein de laquelle les crédits sont fongibles.

Principe d'unité

Il recouvre deux règles : la règle d'unité et celle de l'exhaustivité. Toutes les recettes et toutes les dépenses (exhaustivité) figurent dans un document unique (unité).

Principe d'universalité

Il s'agit d'évaluer et d'autoriser toutes les recettes et toutes les dépenses. Ce principe recouvre deux aspects : la non compensation entre les recettes et les dépenses et la non affectation d'une recette précise au financement d'une dépense précise.

Produits

Les produits sont définis comme une augmentation d'actif ou une diminution de passif non compensée dans une relation de cause à effet par la sortie d'une valeur à l'actif ou une augmentation du passif. Deux catégories de produits sont distinguées : les produits de fonctionnement et les produits financiers :

- les produits de fonctionnement sont constitués par l'ensemble des produits se rapportant à l'activité de l'organisme ;
- les produits financiers sont générés par les immobilisations financières, les valeurs mobilières de placement, la trésorerie et les instruments financiers.

Programmation

La programmation traduit de manière budgétaire la stratégie pluriannuelle de l'organisme.
Elle facilite l'élaboration du budget. Elle porte à la fois sur les dépenses et les recettes (meilleure prévision des engagements, des paiements associés, et des encaissements).
Elle permet d'établir une cible infra-annuelle et pluriannuelle de recettes et de dépenses, base du suivi de l'exécution et du dialogue de gestion.

Rapprochement bancaire

Le rapprochement bancaire est l'action du responsable de la trésorerie, qui va rapprocher les écritures présentes dans le relevé de banque des écritures gérées dans son système.

Recettes au comptant

Sont désignées comme « recettes au comptant » les recettes pour lesquelles il n'y a pas d'enregistrement d'un titre en amont de l'encaissement. L'encaissement est le premier événement qui intervient dans le processus.
A la suite de cet encaissement par le comptable, l'ordonnateur doit être consulté et saisit. Il émet un titre de recette, qui suit le processus classique d'émission et de validation d'un titre de recette.

Recettes fléchées

Elles constituent une exception au principe. Il s'agit de recettes ayant une utilisation prédéterminée par le financeur, destinées à des dépenses explicitement identifiées, potentiellement réalisées sur un exercice différent de celui de leur encaissement.

Recettes globalisées

Les recettes sont globalisées par principe. Elles n'ont pas d'utilisation prédéterminée.

Recouvrement amiable

Le recouvrement est amiable lorsque le débiteur de l'organisme se libère de sa dette dans les délais qui lui sont imposés par l'un des moyens de paiement acceptés.
En vertu de l'article 192 du décret du 7 novembre 2012, le titre de recette émis dans les conditions prévues à l'article 28 du décret du 7 novembre 2012 (force exécutoire) est adressé aux redevables sous pli simple ou, le cas échéant, par voie électronique, soit par l'ordonnateur, soit par l'agent comptable, conformément aux dispositions arrêtées par le ministre chargé du budget.
Tout titre de recette donne lieu à une phase de recouvrement amiable.

Report

Le report constitue un assouplissement au principe de l'annualité budgétaire en permettant de renvoyer sur l'exercice suivant l'utilisation de certains crédits inscrits dans le budget de l'année.
Pour tous les montants non consommés, tant en AE qu'en CP, les demandes de reports doivent préalablement recueillir l'avis du contrôleur de l'organisme, puis faire l'objet d'une explication détaillée, justifiant la non consommation des crédits, auprès de l'organe délibérant. Les reports doivent être intégrés et votés dans le cadre d'un budget rectificatif.

Restes à payer

Les restes à payer correspondent à la différence entre les engagements passés ayant consommé des autorisations d'engagement et les paiements effectués sur ces engagements (AE consommées – CP consommés). Ils représentent les engagements contractés et ayant consommé des AE sans avoir donné lieu à consommation de CP ; ils devront donc être couverts par des CP à ouvrir sur les budgets futurs.
La notion de restes à payer, strictement budgétaire, est indépendante des considérations de comptabilité générale et notamment du service fait. Ainsi le périmètre des restes à payer englobe à la fois la part relative aux dépenses engagées et ayant donné lieu à service fait (charges et immobilisations à payer correspondant à une dette certaine) et la part relative aux dépenses engagées pour lesquelles le service fait interviendra sur les exercices ultérieurs.

Services à comptabilité distincte (SACD)

Ces services sont dotés d'un cadre comptable complet à l'exception notable des comptes de disponibilités (hormis le cas où le SACD est doté d'un agent comptable secondaire). Cette organisation a pour objectif de dégager un résultat propre pour le service.

Service facturier

A pour fonction de centraliser et de mettre en paiement tout ou partie des factures émises par les fournisseurs d'un même ordonnateur (ou d'un ensemble d'ordonnateurs d'un même organisme). Ce mode d'organisation permet d'optimiser la chaîne de la dépense (suppression de la redondance des contrôles, circuit court suivi par la facture) tout en préservant le rôle des acteurs (engagement, service fait, et ordre de payer pour l'ordonnateur, liquidation hors certification du service fait et mise en paiement pour le comptable). Il permet d'optimiser les délais de paiement.

Service fait

Est un événement qui permet de constater la réalité de la dette de l'organisme. L'appréciation matérielle du service fait implique de vérifier que les prestations sont réellement exécutées et qu'elles sont exécutées conformément aux exigences formulées (exemples : absence de malfaçons sur les travaux réalisés par un entrepreneur, fournitures non défectueuses, qualité attendue, etc.) ce qui permet de déterminer le montant exact de la dette.

Service métier (ou service opérationnel)

Il contribue à la mise en œuvre de la politique de l'organisme et exprime ses besoins en matière de dépenses ou de recettes. Il n'a pas a priori de compétences budgétaire ou comptable particulière. Les services opérationnels définis dans l'organisation budgétaire représentent le niveau de détail sur lequel porte la programmation et l'exécution des dépenses et des recettes.

Solde budgétaire

Le solde budgétaire traduit, en prévision, l'écart entre les CP ouverts au budget et les prévisions de recettes, et en exécution, l'écart entre les consommations de CP et les recettes encaissées.

Subvention pour charge de service public (SCSP)

La SCSP versée par l'État est destinée au financement exclusif de ses opérateurs. Elle constitue par nature une subvention de fonctionnement annuelle destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'opérateur.

Titre de recette

Le titre de recette est la pièce matérialisant l'ordre donné par l'ordonnateur à l'agent comptable de prendre en charge un ordre de recouvrer. Il comporte deux volets, le volet ordre de recouvrer qui matérialise la créance et le volet avis des sommes à payer, envoyé au redevable. Il est le support du recouvrement. Il a un caractère budgétaire au moment de son rapprochement avec l'encaissement afférent. Le titre de recette se rapporte donc à des opérations comptables se traduisant par un flux financier réel avec impact budgétaire.

Trésorerie

Sont définies comme opérations de trésorerie « les mouvements de numéraire, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts et de comptes courants, ainsi que les opérations intéressant les comptes de créances et de dettes afférents à la trésorerie ».

Trésorerie dite « fléchée »

La trésorerie dite « fléchée » est celle qui est liée aux opérations financées, au moins partiellement, sur recettes fléchées.
Il s'agit de recettes ayant une utilisation prédéterminée, généralement par le financeur, destinées à des dépenses explicitement identifiées, potentiellement réalisées sur un exercice différent de leur encaissement, telles qu'un projet d'investissement élu à un financement dans le cadre des dépenses d'avenir ou un contrat de recherche.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE | MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

igaenr Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

GBCP : PRINCIPAUX TEXTES APPLICABLES

- **Organismes publics**
  - Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
  - Décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique ;
  - Décret n°2016-1478 du 2 novembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique ;
  - Arrêté du 25 juillet 2013 fixant les modalités d'accréditation des ordonnateurs auprès des comptables publics assignataires en application de l'article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
  - Arrêté du 10 janvier 2014 modifié fixant la liste des documents transmis au juge des comptes ;
  - Arrêté du 25 juin 2014 relatif au document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel des organismes ;
  - Arrêté du 7 août 2015 portant adoption du recueil des règles budgétaires des organismes publics ;
  - Arrêté du 7 octobre 2015 relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics ;
  - Arrêté du 17 décembre 2015 relatif au cadre de référence des contrôles internes budgétaires et comptables ;
  - Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget ;
  - Arrêté du 6 juin 2016 fixant la liste des dépenses des organismes publics nationaux dont le paiement peut intervenir avant service fait ;
  - Arrêté du 9 décembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique ;
  - Arrêté du 5 juillet 2017 relatif à la délégation de l'approbation des budgets aux autorités chargées du contrôle budgétaire ;
  - Arrêté du 11 juillet 2017 relatif à la délégation de l'approbation des budgets aux autorités chargées du contrôle économique et financier ;
  - Circulaire du 24 février 2017 relative aux modalités d'arrêt par voie électronique du compte financier par l'organe délibérant des organismes publics nationaux ;
  - Arrêté du 31 janvier 2018 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret GBCP ;
  - Arrêté du 1er août 2018 portant modification du recueil des normes comptables applicables aux organismes visés aux alinéas 4 à 6 de l'article 1er du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
  - Instruction comptable commune BOFIP-GCP-18-0047 du 21/12/2018
  - Référentiels de la comptabilité budgétaire : recueil des règles budgétaires des organismes (version du 24 août 2016) et dossier de prescription générale (version du 7 octobre 2016) ;
  - Circulaire du 9 juillet 2018 du ministère de l'action et des comptes publics relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2019 (une circulaire est produite chaque année) ;
  - Arrêté du 24 octobre 2018 fixant la liste des pièces justificatives des recettes des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

- **Établissements publics à caractère scientifique et technologique**
  - Code de la recherche articles L321-1 à L321-4
  - Décret n° 2002-252 du 22 février 2002 modifié relatif au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics à caractère scientifique et technologique ;
  - Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux EPSCP et aux EPST dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget.

- **Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel**
  - Code de l'éducation articles L711-1 à L719-14 et D711-1 à R719-208 ;
  - Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux EPSCP et aux EPST dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget *;*
  - Courrier du MENESR-DAF du 14 octobre 2016 adaptant la nomenclature comptable unique au champ de l'enseignement supérieur.

Les instructions et circulaires peuvent être consultées sur le site :
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/

OBJETS DE GESTION

Source : instruction comptable commune (BOFIP-GCP-17-0003 du 20/01/2017)

Objets de gestion GBCP et leur impact en comptabilité générale et comptabilité budgétaire

Objet de gestion	Initiative	Exemples d'utilisation des objets de gestion *	Impacts	
			en comptabilité budgétaire	en comptabilité générale
Engagement juridique	Ordonnateur	Acte juridique par lequel l'organisme constate/créée une obligation qui entraînera une dépense vis-à-vis d'un tiers pour un montant déterminé	X	
Service fait	Ordonnateur	Constat de la réalité de la dette de l'organisme NB : en SFACT, le service fait vaut ordre de payer en lieu et place de la demande de paiement classique car, dans ce cas, c'est l'agent comptable qui émet la demande de paiement.		X
Certificat d'acquisition du droit	Ordonnateur	Constat de la réalité de la créance de l'organisme		X
Demande de paiement	Ordonnateur AC en SFACT	Charges encore non décaissées ou charges effectivement décaissées *Ex : paiement d'une facture*	X	X
Titre de recette	Ordonnateur	Produits encore non encaissés ou produits effectivement encaissés *Ex : encaissement d'une facture*	X	X
Demande de reversement	Ordonnateur	Remboursement d'une dépense avant la clôture de l'exercice *Ex : indu, subrogation (IJSS)*	X	X
Demande d'annulation ou de réduction de recette	Ordonnateur	Correction d'un titre de recette **avant** la clôture de l'exercice *Ex : erreur sur un titre non encaissé ou encaissé pour un montant net*	X	X
Demande de paiement d'avance	Ordonnateur AC en SFACT	Décaissement d'une avance *Ex : avance sur marché de travaux*	X	X
Titre de recette d'avance	Ordonnateur	Encaissement d'une avance sur recettes *Ex : avance sur commande clients*	X	X
Demande de correction	Ordonnateur AC	Correction d'une écriture budgétaire ou comptable *Ex : Modification d'une imputation budgétaire et / ou comptable*	X	X
Demande de compensation	AC	Compensation entre une dette et une créance dans les conditions fixées par l'article 1290 du Code civil *Ex : Dette de 30 € / créance de 20 € envers le même fournisseur = décaissement de 10 €*	X	X
Demande de versement	Ordonnateur AC	Comptabilisation d'une opération avec flux financier (encaissement ou décaissement) *Liste non exhaustive d'exemples avec indication des comptes non budgétaires correspondants (issus du plan de comptes commun) :* • *Emprunts : comptes 164, 167, 168, 267 (hors 2676 car les avances sont budgétaires), 274, 423* • *Dépôts et cautionnements : 165, 275* • *Comptes de liaison : 185* • *Opérations au nom et pour le compte de tiers : comptes de TVA de racine 445* • *Régies d'avances et accréditifs : comptes de racine 54* • *Virements internes : comptes de racine 58*		X
Demande de comptabilisation	Ordonnateur	Comptabilisation d'une opération sans flux financier *Liste non exhaustive d'exemples avec indication des comptes non budgétaires correspondants (issus du plan de comptes commun) :* • *Opérations d'inventaire :* *- Charges à payer et produits à recevoir : 408, 418, 428, 438, 448, 468 ;* *- Charges et produits constatés d'avance : 486, 487 ;* *- Dotations et reprises aux amortissements, dépréciations et provisions : 15, 28, 290, 39, 49, 59, 68, 78 ;* *- Intérêts courus : 1688, 2678, 2688, 2768, 4088, 4188, 4438, 5088, 518, 5198 ;* • *Stocks : 3, 603, 713 ;* • *Production immobilisée : 231, 232, 235, 72*		X

La mobilisation de la DAF pour préserver les spécificités du ministère

Chronologie reconstituée à partir des éléments figurant sur le site Pléiade

Peu avant la parution du décret en novembre 2012, la DAF du ministère s'est mobilisée pour tenter de préserver les spécificités de l'enseignement supérieur tout en facilitant l'appropriation des évolutions budgétaires et comptables apportées par la GBCP en associant très largement des représentants de la direction du budget, de la DGESIP, de la DGRI et des universités dans le cadre d'ateliers thématiques notamment.

Ainsi**, lors de la journée d'études du 27 septembre 2012** organisée conjointement par le ministère chargé du budget et par le ministère de l'enseignement supérieur à l'intention des agents comptables et des ordonnateurs d'établissements publics sous tutelle du MESR, et consacrée au projet de décret GBCP, il est annoncé que les EPSCP et les EPST bénéficient d'un régime dérogatoire et « demeurent soumis aux dispositions de leurs décrets budgétaires, comptables et financiers qui sont toutefois adaptés » et que « les décrets financiers relatifs au régime des EPSCP et EPST précisent que le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique s'appliquent sous réserve des dispositions particulières prévues par chaque texte[1] ».

Puis au cours de l'année 2013, trois comités de pilotage présidés par la DAF[2], associant différents participants selon les sujets traités[3], ont recueilli les conclusions des travaux d'ateliers thématiques pilotés par une équipe projet de la sous-direction du budget de la mission « recherche et enseignement supérieur » et animés par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) ou la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI). Ont notamment été abordés le plan de trésorerie, les contrats de recherche et la pluriannualité, les recettes fléchées), les modalités de traitement des budgets propres intégrés.

À l'issue de ces travaux, la DAF diffusait en mars 2013 auprès des directeurs généraux des services d'EPSCP et des recteurs un mémento « conçu comme un outil pratique à destination des établissements et des contrôleurs budgétaires » sous forme de 5 fiches rédigées par la DAF et le CBCM précisant le nouveau cadre budgétaire et comptable des EPSCP applicable à compter du 1er janvier 2016.

Par ailleurs, **le document de travail de l'atelier « trésorerie »** rédigé sous la forme d'un mémento « trésorerie » comprenant six fiches[4] destinées à accompagner les établissements dans leur appropriation des concepts de la GBCP du 19 novembre 2013 **a été mis en ligne sur le site Pléiade le 17 février 2014**.

---

[1] Source : Pléiade. Powerpoint « Journée d'études du 27 septembre 2012 Établissements publics sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – Pages 16, 17 et 20.

[2] Source Pléiade. Copil des 25 janvier, 24 mai et 22 novembre 2013 – Relevés de décisions et supports

[3] Ont participé à ces comités de pilotage en fonction des points traités,

- pour le ministère, des représentants de la DGESIP, la DGRI, de la direction des systèmes d'information et études statistiques, de l'IGAENR, de l'ESENESR ;
- pour le ministère chargé du budget, des représentants du CBCM, de la DB, de la DGFIP,
- pour les établissements des représentants de la conférence des présidents d'universités, le Président de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI), des directeurs d'EPST (CNRS, Institut national de recherche agronomique, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, Institut national de la santé et de la recherche médicale, Agence nationale de la recherche) ;
- des représentants technico–fonctionnels : l'AMUE, l'association COKTAIL, l'association des agents comptables d'universités, l'association des directeurs généraux des services d'université, les experts métiers des EPST cités ci-dessus.

[4] Les six fiches traitent des recommandations sur le plan de trésorerie, de la maquette du plan de trésorerie, des recettes fléchées dans l'enseignement supérieur et la recherche, de la TVA du suivi des opérations générant un flux financier en compte de tiers, de l'articulation en trésorerie , en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale des opérations spécifiques.

Enfin, un **arrêté conjoint du 18 décembre 2015** de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre des finances et des comptes publics[5] complète le dispositif en définissant les tableaux budgétaires applicables aux EPSCP et aux EPST pour l'élaboration, la présentation et l'exécution du budget à compter de 2016.

[5]Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget.

Code de l'éducation - Version du 21 janvier 2019

Sous-section 2 : Budget et régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

Article R719-51
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 3
Sous réserve des dispositions particulières propres à chacun de ces établissements, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont soumis au régime budgétaire, financier et comptable défini par les articles R. 719-52 à R. 719-112 et, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par ce dernier, aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Organisation budgétaire (R 719-52 à R 719-63-1)

Article R719-52
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 4
Le budget agrégé de l'établissement, désigné ci-après par " budget ", est constitué du budget principal ainsi que, le cas échéant, du budget annexe du service d'activités industrielles et commerciales et d'un budget par fondation universitaire.
Il comporte en annexe un projet annuel de performances et les documents et tableaux permettant le suivi des emplois, des engagements dont l'exécution est pluriannuelle.

Article R719-53 En savoir plus sur cet article...
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Les moyens de l'établissement affectés à l'activité des unités de recherche, complétés par les ressources extrabudgétaires apportées par des organismes partenaires, notamment dans le cadre d'unités constituées avec eux, sont retracés dans un document d'information joint au budget qui distingue :
1° Les apports de l'établissement à ses unités propres ;
2° Les apports de l'établissement à des unités constituées avec des partenaires ;
3° Les apports des partenaires.

Article R719-54
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 5
I. — Le budget principal, le budget annexe et le budget de chaque fondation sont établis conformément aux dispositions de l'article 175 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
Les modalités d'application du premier alinéa sont définies par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.
II. — Les crédits sont présentés en croisant la destination et la nature de chaque dépense. La répartition des crédits par nature distingue :
1° L'enveloppe consacrée aux dépenses de personnel qui est assortie :
a) D'un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement ;
b) Pour les établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire dans les conditions prévues à l'article L. 712-8, d'un plafond d'emploi fixé par l'État relatif aux emplois financés par l'État ;
2° L'enveloppe des crédits de fonctionnement hors dépenses de personnel ;
3° L'enveloppe des crédits d'investissement.

Avec l'accord du recteur ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, du ministre chargé de l'enseignement supérieur, le budget de l'établissement peut inclure, en complément des enveloppes prévues aux 1° à 3°, une ou plusieurs enveloppes destinées à des contrats de recherche. Au sein de chacune de ces enveloppes, les crédits sont présentés par nature selon les catégories suivantes :
1° Dépenses de personnel ;
2° Dépenses de fonctionnement ;
3° Dépenses d'investissement.
Le montant total des crédits de chaque enveloppe est limitatif ainsi que, en leur sein, d'une part le montant des dépenses de personnel, d'autre part le montant de l'ensemble formé par les dépenses de fonctionnement et d'investissement.
III. — Le ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine la nomenclature des destinations de dépenses, en cohérence avec les actions des programmes ministériels qui les financent ainsi que la nomenclature de présentation des recettes. Au sein de chaque destination de dépense, des subdivisions peuvent, en tant que de besoin, être créées, ou approuvées pour les budgets des fondations, par le conseil d'administration.

Article R719-55
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le projet annuel de performances de l'établissement présente les objectifs poursuivis. Il comporte des indicateurs d'efficience, d'efficacité et de qualité du service public de l'enseignement supérieur défini à l'article L. 123-3 associés à ces objectifs. Ces indicateurs, qui sont établis en cohérence avec ceux des programmes ministériels dont les établissements relèvent, concourent à l'information du conseil d'administration et des responsables des programmes ministériels ainsi qu'au suivi du contrat pluriannuel d'établissement.

Article R719-56
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le budget annexe du service d'activités industrielles et commerciales retrace, en recettes et en produits, les ressources que l'établissement tire de ses activités industrielles et commerciales, et notamment :
1° Les produits et recettes des accords et conventions à caractère industriel et commercial, en particulier des contrats de recherche, d'essais, d'études, d'analyses, de conseils et d'expertises effectués pour le compte de tiers ;
2° Les produits et recettes de l'exploitation des brevets, des licences, des droits de propriété intellectuelle ou industrielle et des travaux de recherche ;
3° Les produits et recettes des prestations de services concourant à la valorisation de la recherche définis par voie réglementaire ;
4° Les produits et recettes des activités d'édition, des baux et locations commerciales et des autres activités commerciales.
Il retrace, en dépenses et en charges :
1° Les frais de personnels assurant le fonctionnement et la réalisation des activités du service ;
2° La participation aux charges communes de l'établissement ;
3° Les frais de fonctionnement et d'équipement et, de manière générale, toutes les dépenses ou charges nécessaires au fonctionnement et à la réalisation des activités du service.

Article R719-57 En savoir plus sur cet article...
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 6
L'exercice budgétaire correspond à l'année civile.
Les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.
L'ordonnateur peut toutefois reporter sur l'exercice budgétaire tout ou partie des crédits relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement et des contrats de

recherche, d'enseignement, ou de formation continue à exécution pluriannuelle financés par un tiers en cours.
Cette décision donne lieu à un budget rectificatif approuvé à l'occasion de la plus prochaine réunion du conseil d'administration.

Article R719-58
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le budget décrit l'intégralité des recettes et des dépenses et l'intégralité des charges et des produits. Les recettes attribuées à l'établissement avec une destination déterminée conservent leur affectation.

Article R719-59
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
L'équilibre du budget s'apprécie au regard des équilibres respectifs :
1° Du budget principal ;
2° Du budget annexe ;
3° Du budget de chaque fondation dans les conditions fixées par les articles R. 719-194 à R. 719-205.

Article R719-60
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
L'équilibre du budget principal, du budget annexe et du budget de chaque fondation est réalisé au niveau :
1° Du tableau présentant l'équilibre financier qui résulte du solde budgétaire des prévisions de recettes et des crédits de paiement, et des opérations de trésorerie ;
2° Du compte de résultat prévisionnel ;
3° De l'état prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale en droits constatés.

Article R719-61
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 7
Le budget est considéré en équilibre réel lorsque les quatre conditions suivantes sont remplies :
a) Le tableau présentant l'équilibre financier, le compte de résultat prévisionnel et l'état prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale sont chacun votés en équilibre ;
b) Les recettes et les dépenses ainsi que les produits et les charges sont évalués de façon sincère et soutenable ;
c) Le montant des dépenses de personnel ne doit pas excéder, pour les établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire dans les conditions prévues à l'article L. 712-8, la dotation annuelle de masse salariale notifiée par l'État majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement ;
d) Les ressources du tableau présentant l'équilibre financier, hors recettes de l'emprunt, permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.
Pour parvenir à l'équilibre réel, le conseil d'administration peut autoriser un prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement pour le financement d'opérations d'investissement.
Aux mêmes fins, le conseil d'administration peut être autorisé à prélever sur les réserves de l'établissement par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur pour le financement d'autres opérations.

Article R719-62
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Les modalités d'application des articles R. 719-59 à R. 719-61 peuvent être définies par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article R719-63
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Les crédits inscrits au budget principal sont limitatifs par enveloppe mentionnée à l'article R. 719-54. Les crédits inscrits au sein du budget annexe et du budget d'une fondation ont un caractère évaluatif.

Article R719-63-1
Créé par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 8
Le budget des établissements bénéficiant de la pleine propriété de leurs biens immobiliers comprend également un budget annexe immobilier, qui inclut les équipements et prestations qui sont directement rattachés à ces biens, établi conformément aux articles R. 719-54, à l'exception du 1° de son II, R. 719-59, R. 719-60 et R. 719-61.
Par arrêté conjoint des ministres de tutelle et du ministre chargé du budget, et sur proposition de leur président ou directeur, le budget des autres établissements peut également comprendre un budget annexe, établi dans les mêmes conditions, pour les biens immobiliers dont ils sont propriétaires, pour les biens immobiliers qui sont mis à leur disposition par l'État ou par un tiers et ceux qui sont pris à bail, ainsi que pour les équipements et prestations qui leur sont directement rattachés.
Les crédits inscrits au sein de ce budget annexe ont un caractère limitatif.

Préparation et vote du budget (article R719-64 à R 719-72)

Article R719-64
Modifié par DÉCRET n°2015-652 du 10 juin 2015 - art. 10
Le budget est élaboré sous l'autorité du président ou du directeur de l'établissement conformément aux priorités et aux orientations définies par le conseil d'administration en cohérence avec les dispositions du contrat pluriannuel d'établissement.
À cette fin, un débat a lieu au conseil d'administration sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels en cours et envisagés.
Sur proposition du président ou du directeur de l'établissement, le conseil d'administration arrête la procédure interne d'élaboration du budget, notamment les modalités d'association des différentes composantes, dans le respect des compétences attribuées à la commission de la recherche du conseil académique ou au conseil scientifique ou à l'organe en tenant lieu en matière de crédits de recherche, des dispositions de l'article L. 719-5 et de l'article L. 713-9 relatif aux instituts et écoles internes.
Lorsqu'en application de l'article L. 713-1 un contrat d'objectifs et de moyens est conclu entre l'université et un institut ou une école interne disposant d'un budget propre intégré mentionnés aux articles L. 713-9 et L. 721-1, ce contrat porte au moins, pour l'ensemble des formations dispensées, sur les emplois alloués par l'établissement dans le cadre de son plafond d'emplois, les ressources de la composante, les dépenses de fonctionnement générées par son activité, ses charges d'enseignement et sa participation aux charges communes de l'établissement.

Article R719-65
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le projet de budget est communiqué par le président ou le directeur de l'établissement au recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur, quinze jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration de l'établissement.

Article R719-66
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le budget et ses annexes sont votés par le conseil d'administration de l'établissement, ou l'organe en tenant lieu, dans les conditions prévues à l'article R. 719-68.
Le conseil d'administration vote, dans les mêmes formes, le budget principal et le budget annexe du service d'activités industrielles et commerciales et approuve le budget de chaque fondation universitaire.

Article R719-67
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le conseil d'administration vote le budget en équilibre réel.
Il arrête les programmes pluriannuels d'investissement et un état prévisionnel des restes à réaliser sur les contrats de recherche.

Article R719-68 En savoir plus sur cet article...
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
En matière budgétaire, le conseil d'administration délibère valablement si la moitié des membres en exercice est présente.
Ces délibérations sont prises à la majorité des suffrages exprimés des membres présents ou représentés. Le nombre maximum de mandats de représentation qui peut être détenu par un membre présent est fixé par les statuts de l'établissement.
En cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.

Article R719-69 En savoir plus sur cet article...
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 10
Lors de la séance du conseil d'administration, le recteur d'académie, chancelier des universités, ou le représentant du ministre peut décider que le budget est soumis à son approbation dans les cas suivants :
1° Le projet de budget n'a pas été communiqué dans le délai fixé à l'article R. 719-65 ;
2° Le budget principal ou le budget annexe ou le budget d'une fondation n'est pas en équilibre réel eu égard notamment aux dispositions des articles R. 719-59 à R. 719-62 relatives aux prélèvements sur le fonds de roulement ou sur les réserves ;
3° Le budget principal ne prévoit pas les crédits nécessaires au respect des obligations et des engagements de l'établissement ;
4° Pour les établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire dans les conditions prévues à l'article L. 712-8, le plafond d'emplois défini au b du 1° du II de l'article R. 719-54 est dépassé ;
5° Les budgets rectificatifs de l'exercice ou le budget initial de l'exercice suivant ne respectent pas le plan de rétablissement de l'équilibre financier prévu à l'article R. 719-109.

Article R719-70
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Sous réserve des dispositions des articles R. 719-71 et R. 719-75, le budget est exécutoire à compter de sa communication au recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article R719-71
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Dans le cas où le budget est soumis à approbation, celle-ci est réputée acquise si elle n'est pas refusée dans le délai d'un mois suivant la transmission de la délibération budgétaire. En cas de refus d'approbation, le conseil d'administration délibère à nouveau sur le budget dans le délai d'un mois suivant la notification du

refus. La nouvelle délibération est soumise à approbation. A défaut de nouvelle délibération dans le délai d'un mois, ou s'il n'a pas été remédié par la nouvelle délibération aux irrégularités ayant motivé le refus d'approbation, le budget est arrêté par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article R719-72
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le budget est rendu public au plus tard un mois après avoir été, selon le cas, adopté, arrêté ou approuvé. Les modalités de cette publicité sont fixées par les statuts de l'établissement ou par son règlement intérieur.

Exécution du budget (article R719-75 à R719-78)

Article R719-75
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le budget est exécutoire le 1er janvier de l'exercice à condition d'avoir été, à cette date, régulièrement adopté ou, le cas échéant, approuvé.

Article R719-76
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Lorsque le budget n'est pas exécutoire le 1er janvier de l'exercice, les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées temporairement sur la base de 80 % du budget de l'exercice précédent, déduction faite, le cas échéant, pour le budget principal, des crédits affectés à des dépenses non renouvelables.
Le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut décider qu'une partie du budget correspondant au budget principal ou au budget annexe ou au budget d'une fondation est exécutoire.

Article R719-77
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Si le budget n'est pas exécutoire le 1er mars de l'exercice, il est arrêté par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article R719-78
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le budget est exécuté par nature de dépense et de recette selon la nomenclature comptable. L'imputation par destination est restituée au plus tard pour l'établissement du compte financier.

Paragraphe 4 : Compte financier (article R719-100 à R719-104)

Article R719-100
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Les moyens de l'établissement destinés à l'activité des unités de recherche mentionnés à l'article R. 719-53 font l'objet d'un compte rendu d'exécution.

Article R719-101
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le compte financier est accompagné d'un état retraçant les restes à réaliser sur les contrats de recherche et d'un rapport de présentation retraçant les activités de l'établissement pour l'exercice considéré s'appuyant notamment sur les résultats de la comptabilité analytique.
Le rapport annuel de performances de l'établissement, préparé par l'ordonnateur, est annexé au compte financier.
Les comptes sont réputés arrêtés à la date à laquelle l'ensemble des documents est signé et daté conjointement par l'ordonnateur et l'agent comptable.

Article R719-102
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 11
Le conseil d'administration approuve le compte financier au vu du rapport du ou des commissaires aux comptes pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire dans les conditions prévues à l'article L. 712-8 dans les délais fixés à l'article 212 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Pour les établissements ne bénéficiant pas des responsabilités et compétences élargies qui choisissent de soumettre leurs comptes à certification, le rapport du ou des commissaires aux comptes est obligatoirement joint à la délibération relative au compte financier.

Le compte financier approuvé est communiqué sans délai au recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article R719-103
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Le compte financier est adressé au juge des comptes dans les conditions prévues par l'article 214 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, quel qu'en soit le support.

Article R719-104
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 12
Le conseil d'administration délibère sur l'affectation des résultats du budget principal et du budget annexe.
Il approuve l'affectation des résultats du budget de chaque fondation.
Lorsque le compte de résultat accuse une perte, le conseil d'administration détermine par une délibération les conditions de retour à l'équilibre pour l'exercice suivant. Le projet de cette délibération est soumis à l'avis préalable du recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Cet avis est communiqué au conseil d'administration avec le projet de délibération.

Audit interne et pilotage financier et patrimonial (article D719-105 à D 719-106 et R719-107)

Article D719-105
Modifié par Décret n°2017-1896 du 29 décembre 2017 - art. 1
L'établissement se dote d'instruments d'analyse rétrospective et prévisionnelle et d'outils de restitution et de valorisation de l'information financière sous la forme d'indicateurs ou de rapports d'analyse destinés au pilotage financier et patrimonial de l'établissement.
Ces instruments et outils doivent notamment permettre d'obtenir des informations selon une périodicité adaptée sur :
1° Le suivi de la masse salariale et la consommation des emplois en équivalents temps plein et en équivalents temps plein travaillé ; à cette fin, une convention de prestation de service est conclue entre l'établissement et la direction régionale ou départementale des finances publiques compétente afin d'assurer la mise en paiement des rémunérations mensuelles des personnels de l'établissement. Le tarif de cette prestation de service est précisé par voie d'arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;
2° L'exécution du budget en recettes et en dépenses, ainsi que celle de son projet annuel de performances ;
3° L'équilibre financier de l'établissement ;
4° La gestion patrimoniale.
Le conseil d'administration est informé de la mise en œuvre de ces outils et instruments.

Article D719-106
Modifié par Décret n°2017-1896 du 29 décembre 2017 - art. 2
L'établissement transmet au ministre chargé de l'enseignement supérieur les informations nécessaires au suivi des programmes budgétaires auxquels l'établissement est rattaché et portant notamment sur la situation financière de l'établissement, le respect de ses engagements contractuels et l'évolution de sa masse salariale et de ses emplois.
Ces éléments sont transmis au ministre chargé de l'enseignement supérieur selon une périodicité et un support qu'il détermine. La transmission peut être effectuée sous forme dématérialisée.
Le budget et ses modifications ainsi que le compte financier de l'établissement sont transmis au ministre chargé du budget.
Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel de l'organisme prévu à l'article 182 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique est transmis à l'autorité mentionnée à l'article R. 719-108, sans être soumis à avis. Un arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur précise le contenu du document, ses conditions d'élaboration, d'actualisation et de transmission ainsi que les modalités d'information à l'autorité mentionnée à l'article R. 719-108.

Article R719-107
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Pour l'exercice des compétences définies aux articles R. 719-59 à R. 719-62, R. 719-69, R. 719-71, R. 719-73, R. 719-74, R. 719-76, R. 719-77, R. 719-92 et R. 719-109, et selon des modalités établies par une convention de partenariat, le recteur, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur sollicite l'analyse du directeur régional des finances publiques ou celle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Contrôle budgétaire (Articles R719-108 à R719-109-1)

Article R719-108
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 13
L'établissement communique, à sa demande, au recteur, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur ou à l'autorité chargée du contrôle budgétaire, tout élément nécessaire à l'exercice de son contrôle budgétaire.

Article R719-
Modifié par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 14
I. - L'examen de tout projet de budget, présenté après l'arrêté d'un compte de résultat accusant une perte comptable faisant suite à une perte comptable au titre de l'exercice précédent, est effectué au vu d'un plan de rétablissement de l'équilibre financier.
Ce plan, établi par le président ou le directeur de l'établissement, fait l'objet d'un vote du conseil d'administration après avis conforme du recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, du ministre chargé de l'enseignement supérieur.
II. - Le recteur, chancelier des universités, ou pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, arrête les budgets rectificatifs ou le budget initial s'il constate que le conseil d'administration ne les vote pas conformément au plan de rétablissement de l'équilibre financier.
III. - Le président ou le directeur de l'établissement rend compte au conseil d'administration de la mise en œuvre du plan de rétablissement de l'équilibre financier.

IV. - La procédure prévue au I cesse de s'appliquer à la constatation d'un résultat excédentaire suivant la mise en œuvre du plan. Toutefois, le recteur, ou pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, peut décider de prolonger cette procédure s'il estime que la situation de l'établissement n'est pas durablement assainie.

Article R719-109-
Créé par Décret n°2014-604 du 6 juin 2014 - art. 15
Pour les établissements dont la tutelle relève du ministre chargé de l'enseignement supérieur, un arrêté pris par ce ministre conjointement avec le ou les autres ministres de tutelle fixe la liste des établissements pour lesquels le contrôle budgétaire est effectué par le recteur d'académie, chancelier des universités.

Dispositions diverses (Articles R719-110 à R719-112)

Article R719-110
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Les dispositions des articles R. 719-52 à R. 719-109 sont applicables aux services communs à plusieurs établissements créés en application de l'article L. 714-2.
Les compétences dévolues au conseil d'administration et à l'ordonnateur de l'établissement sont respectivement exercées par le conseil d'administration et le président ou le directeur de l'établissement de rattachement du service. L'ordonnateur secondaire du service prépare le projet de budget du service. Si le service est doté d'un conseil, celui-ci se prononce sur ce projet avant sa transmission au conseil d'administration de l'établissement de rattachement qui arrête le budget de chaque service.
Le budget du service est annexé au budget de l'établissement de rattachement.
La comptabilité du service est tenue par l'agent comptable de l'établissement de rattachement du service.
Les délibérations du conseil d'administration de l'établissement de rattachement relatives à l'activité du service commun à plusieurs établissements sont transmises pour information au président ou au directeur de chacun de ces établissements. Ces délibérations sont communiquées aux conseils d'administration de chacun des établissements concernés.

Article R719-111
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Les arrêtés pris en application des articles R. 719-146 et R. 719-147 sont réputés pris en application des articles R. 719-84 et R. 719-90.

Article R719-112
Créé par Décret n°2013-756 du 19 août 2013 - art.
Dans le cadre d'un regroupement d'établissements prévu à l'article L. 711-1, l'organe délibérant provisoire du nouvel établissement exerce les compétences dévolues au conseil d'administration par les articles R. 719-51 à R. 719-111.

Évolution réglementaire des textes relatifs à la GBCP de 2014 à 2018

- Le décret a été modifié à quatre reprises, en décembre 2015, en janvier et mai 2017 et en septembre 2018. La dernière version, d'une plus grande ampleur que les précédentes, s'inscrit dans le cadre du chantier transversal relatif à la modernisation de la gestion budgétaire et comptable du programme de transformation « Action publique 2022 »[1] ;
- Le recueil des normes budgétaires des organismes, initialement publié par l'arrêté du 7 août 2015, a été mis à jour par l'arrêté du 24 août 2016 ;
- Le recueil des normes comptables pour les établissements publics de juillet 2015 a été révisé en octobre 2017, février 2018 et août 2018 ;
- L'instruction comptable commune du 11 décembre 2017 a été modifiée le 28 novembre 2018 ;
- Les circulaires annuelles relatives au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État publiées dans le cadre du projet de loi de finances introduisent tous les ans des nouveautés et des points d'attention qui en se stratifiant, aboutissent à un alourdissement du texte malgré une densification du corps de la circulaire au profit d'annexes plus nombreuses (cf. tableau ci-dessous). La circulaire pour 2014 comptait 94 pages de texte principal et 26 pages d'annexes ; dans celle pour 2019, le texte principal a été réduit à 32 pages mais le volume d'annexes est passé à 54 pages.

  Il convient de souligner que la valeur réglementaire de cette circulaire est parfois questionnée au regard des prescriptions du code de l'éducation. Il a ainsi été rapporté à la mission qu'une université refusait d'appliquer la circulaire considérant que seul l'arrêté de décembre 2015 s'appliquait. De même, le niveau central du ministère s'appuie davantage sur le code de l'éducation que sur la circulaire pour assurer le suivi des établissements.

Nouveautés et points d'attention	**Circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014**
Partie I - "gouvernance et cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État" applicable aux opérateurs énumérés dans le Jaune opérateurs annexé au PLF 2014 (dont universités)	
Annexe immobilière	Élaboration d'une annexe immobilière (suivi de la stratégie immobilière + mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière) à soumettre à l'organe délibérant lors de l'adoption du BI et de l'approbation du compte financier.
Tableau des emplois	Présentation du tableau de décompte des emplois en ETP et en ETPT
Partie II - "Cadre budgétaire et comptable applicable aux EPA, GIP, EPIC et EPST"	
Pluriannualité	Recommandation : procéder dès le début 2014 à l'élaboration d'une projection budgétaire pluriannuelle sur la base des orientations données par les ministères de tutelle.
Trésorerie	Élaboration du plan de trésorerie lors du BI à communiquer à la tutelle et au contrôleur budgétaire. Bien que ne figurant pas parmi les annexes obligatoires du budget, il peut faire l'objet d'une communication à l'organe délibérant.
Cartographie des risques	Présentation d'une cartographie des risques et du plan d'action à l'organe délibérant.
Qualité comptable	Questionnaire relatif à la qualité comptable

[1] Source : powerpoint de la web conférence de la mission d'accompagnement « Budget+ » du 16 octobre 2018 : « **Les objectifs de la réforme du décret GBCP sont :**
- La responsabilisation des gestionnaires et l'allègement des contrôles dans le prolongement des annonces du comité interministériel de la transformation publique (CIPT) du 1er février2018 ;
- La simplification des règles et procédures ;
- La sécurisation juridique de certains dispositifs ;
- L'introduction de dispositions d'expérimentation ».

Échelle de maturité des risques	Pour certains organismes renseigner sur un processus majeur l'échelle de maturité de la gestion des risques financiers et comptables.
Biens historiques et culturels et financements externes de l'actif	Nouveaux modes de comptabilisation.
Partie III- "comptabilité budgétaire des organismes soumis au Titre III du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique" applicable aux EPA, aux EPIC, aux GIP soumis à la comptabilité publique, ainsi qu'aux établissements non APU sauf dérogations prévues dans leurs statuts.	
Présentation des principes de la comptabilité budgétaire et articulation avec la comptabilité générale	Comptabilité budgétaire : comptabilité des emplois, double exécution des dépenses en engagement et en décaissement et principe de caisse. Comptabilité générale : bilan et compte de résultat et principes de constatations des droits et obligations. Apport de la comptabilité budgétaire : enrichir les instruments de pilotage des organismes et des finances publiques ; harmoniser les cadres budgétaires de l'État et des organismes. La comptabilité budgétaire, à travers les AE, permet d'appréhender uniformément la réalité des engagements fermes et définitifs et de prendre en compte leurs impacts dans les gestions budgétaires ultérieures (notamment à travers les restes à payer. La comptabilité générale appréhende de façon diversifiée les engagements ayant des conséquences sur les exercices ultérieurs (charges ou immobilisations à payer, provisions, engagements hors bilans). Articulation entre compta budgétaire et compta générale via un tableau de passage. Pour les budgets et comptes financiers de 2013 à 2015 dans la mesure où le vote du budget se fonde exclusivement sur les états de comptabilité générale, le tableau part du résultat patrimonial voté ou constaté pour abouti rau solde budgétaire (non encore soumis au vote) A partir de 2016, ce sera l'inverse dans la mesure où le solde budgétaire sera la résultante de l'autorisation budgétaire.
Présentation du calendrier transitoire 2013-2015	Présentation des états de comptabilité budgétaire pour information aux organes délibérants de 203 à 2015 inclus. Vote du budget en AE, CP et prévisions de recettes à compter de l'exercice 2016.
Reports des AE et des CP	Les demandes de reports des AE et CP non consommés doivent recueillir l'avis préalable du contrôleur de l'organisme puis être autorisés par l'organe délibérant. Pour les CP disponibles en fin d'exercice, liés à des dépenses dont le service fait est certifié à la clôture, le report est lié à la seule décision de l'organe délibérant.
Recettes globalisées et recettes fléchées	Définition des recettes globalisées et fléchées (pages 77 et 78) ; la liste qualifiée de fléchées par les organismes sera approuvée par les tutelles ; le fléchage ne remet pas en cause le principe d'unité de caisse et de fongibilité de la trésorerie. Présentation pour information de l'organe délibérant d'un tableau de suivi des opérations liées aux recettes fléchées.
Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)	Devient obligatoire ; est établi préalablement à l'envoi du BI à l'organe délibérant, est actualisé en cours d'année ; est soumis à l'avis du contrôleur budgétaire. Ces dispositions préfigurent celles qui seront définies dans un arrêté d'application du décret GBCP à publier d'ici fin 2014.

Nouveautés et points d'attention	Circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2015
Partie 1 - "Cadre budgétaire et comptable des organismes publics" applicable aux EPNA, EPST,EPIC, GIP relevant de la comptabilité publique	
Équipe projet et référent GBCP	Constitution d'une équipe projet et nomination d'un référent
Amélioration de la gestion de la trésorerie de l'État	Au vu des besoins de trésorerie des organismes, un échéancier de versement des subventions et des dotations est établi permettant à l'État d'optimiser la gestion de sa trésorerie. Le dispositif est applicable à 22 organismes publics (dont ANR, INRA, INRIA, INSERM, CNRS). Transmission du plan prévisionnel de trésorerie annuel établi à l'automne N-1 au ministère de tutelle, au CBCM et à l'autorité chargée du contrôle de l'organisme. Les comptes rendus d'exécution seront transmis au CBCM et à l'autorité chargée du contrôle.
Dépenses par destination	Renforcement de la partie dépenses par destination. La nomenclature par destination ne doit pas créer de redondances avec la nomenclature par nature de la comptabilité générale, ni avec celle de la comptabilité analytique
Projection budgétaire pluriannuelle	Il est recommandé aux organismes de réaliser une projection pluriannuelle de leur budget sur la base d'éléments de cadrage donnés par le ministère de tutelle. L'exercice devra être réalisé les années paires, lors de la réalisation du budget triennal de l'Etat. A l'initiative du ministère de tutelle, il pourra également être réalisé les années impaires en cas notamment d'évolution structurelle de l'organisme.
Soutenabilité budgétaire	Passage relatif à l'équilibre a été complété par un point sur la soutenabilité budgétaire. À terme, l'appréciation de la soutenabilité et de la santé financière d'un organisme s'effectuera en analysant les paramètres financiers, budgétaires ou comptables pertinents notamment le solde budgétaire et la variation du fonds de roulement. En annexe, la circulaire met à disposition un premier outil d'aide à l'évaluation de la soutenabilité budgétaire.
Reports de crédits	Révision de la partie des règles de reports pour préciser les conditions dans lesquelles les reports peuvent s'effectuer. Les crédits de fonctionnement n'ont en général pas vocation à être reportés. Les crédits d'investissement n'ont consommés peuvent être reportés dès lors que l'opération d'investissement a fait l'objet d'un engagement ferme. ont vocation à être reportés dans le cadre d'un budget rectificatif dont la soutenabilité doit être appréciée dans les mêmes conditions que le budget initial. Applicable uniquement pour les reports 2016 sur 2017 pour les organismes relevant du titre III du décret GBCP : Seuls les autorisations d'engagement et les crédits de paiements dont la consommation était prévue en fin d'exercice (entre le vote du budget initial N+1 et la fin de l'exercice) mais n'a finalement pas eu lieu, peuvent être reportés sur l'année N+1, par une décision faisant l'objet d'un budget rectificatif sur N+1, selon les modalités prévues aux articles 184 et 185 du décret GBCP.
Contrôle interne comptable	Présenter à l'organe délibérant la version mise à jour de la cartographie des risques et du plan d'action ; renseigner l'échelle de maturité de la gestion des risques financiers et comptables pour le processus majeur défini par leur(s) ministère(s) de tutelle ; renseigner un questionnaire sur la qualité comptable (20 questions).
Outil d'évaluation de la soutenabilité budgétaire	Présentation en annexe 11 d'un outil d'évaluation de la soutenabilité budgétaire pour les organismes qui appliqueront en 2016 la GBCP

Nouveautés et points d'attention	Circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2016
Comptabilité budgétaire	Application de la comptabilité budgétaire à/c du 1er janvier 2016.
Budget rectificatif d'inventaire	Disparition du BRI - les opérations pour ordre (provisions, amortissements, charges à payer, etc.) ne consomment plus de crédits et relèvent de la comptabilité générale.
Budget par destination	Demande d'harmonisation des fonctions support
Fin des opérations affectées	Fin des opérations affectées à/c du 1er janvier 2016=>opérations comptabilisées soit en compte propre (en comptabilité générale)et en recettes fléchées (en comptabilité budgétaire), soit en compte de tiers (comptabilité générale).
Ajustement des calendriers de versement des subventions aux prévisions de trésorerie des organismes	Expérimentation de l'ajustement des calendriers de versement des subventions aux prévisions de trésorerie des organismes selon un seuil fixé par le CBCM (qui ne doit pas excéder 20M€)en fonction des enjeux.
Report de crédit	Si les décalages des réalisations de l'exercice N venaient à être trop importants, l'organisme peut présenter après avis de l'autorité chargée du contrôle, un budget rectificatif intégrant les reports de N vers N+1 ; ces reports ne sont en aucune manière automatique.
Prélèvement sur fonds de roulement/prélèvement sur trésorerie	2 possibilités s'offrent aux tutelles pour corriger le FDR et la trésorerie : (1)diminuer les flux de financement de l'année (diminution de la SCSP, plafonnement d'une taxe affectée, ...) pour obliger l'organisme à prélever sur son fonds de roulement et sa trésorerie ; (2) diminuer directement les niveaux du FDR et de la trésorerie au profit de l'État avec la nécessité d'un article de loi de finances dans ce cas.
Soutenabilité budgétaire	L'appréciation de la soutenabilité se fait au croisement d'éléments issus :(1) de la comptabilité d'engagement (AE, restes à payer, et niveau de restes à payer) ; (2) la comptabilité de caisse (CP, recettes, solde budgétaire, décaissements/encaissements non budgétaires, trésorerie fléchée/non fléchée...) ; (3) de la comptabilité patrimoniale (charges/immobilisations, produits/ressources, résultat, capacité d'autofinancement, FDR..).
	Analyse du modèle économique (notamment du BFR) ; analyse des flux et des niveaux, programmation pluriannuelle des opérations.
	L'analyse de la soutenabilité ne peut s'opérer selon un ratio "nombre de jours de fonctionnement rapporté au fonds de roulement". La majorité des organismes ayant un BFR négatif, fixer un seuil de sécurité basé sur le FDR n'a que peu de sens. Il convient plutôt de déterminer le niveau de trésorerie qui apparaît nécessaire au bon fonctionnement de l'organisme
	2 outils : tableau de synthèse budgétaire et comptable (nouveau) ; outil d'aide à l'évaluation de la soutenabilité budgétaire
Contrôle interne comptable	Questionnaire relatif au déploiement du contrôle interne comptable (25 points à traiter) Outil processus-risque-action (OPRA) conçu pour répondre aux besoins des petits établissements en termes de formalisation du dispositif de contrôle interne comptable (CIC). Son principe est de regrouper la cartographie et le plan d'action sous la forme d'un tableau synthétique
Questionnaire	Questionnaire sur la qualité comptable (référentiel comptable, consolidation des comptes, recensement des PPP, situation en matière d'immobilisations corporelle)
Fonction Achat	Annexe 14 nouvelle sur la professionnalisation de la fonction achat - Élaboration d'un plan d'actions achat annuel (bilan et perspectives)

Nouveautés et points d'attention	Circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2017
Articulation comptabilité budgétaire et comptabilité générale	Présenter l'articulation entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale et leur complémentarité via le tableau de synthèse budgétaire et comptable en commentant les agrégats budgétaires (restes à payer, solde budgétaire de l'année et soldes budgétaires à venir des opérations pluriannuelles) et comptables (résultat patrimonial, CAF, FDR et trésorerie).
Note ordonnateur	Conformément à l'objectif formulé dans le cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable [arrêté du 17 déc 2015 relatif au cadre de référence du contrôle interne budgétaire et comptable], la soutenabilité du budget s'apprécie au regard de la capacité d'un organisme à présenter une programmation budgétaire qui s'assure de la pérennité de son activité à moyen terme et, à court terme, de la faisabilité des opérations engagées. Cette nouvelle appréciation de la soutenabilité conduit à se détacher de l'analyse exclusive du résultat comptable, du haut de bilan et des seules variations annuelles.
Soutenabilité budgétaire	Il est tout à fait acceptable d'afficher sur un ou plusieurs exercices un solde budgétaire négatif si pour autant des financements sont programmés sur des exercices ultérieurs ou ont été constatés sur des exercices antérieurs et que le niveau de trésorerie est suffisant pour faire face à la dégradation de la trésorerie le temps qu'elle se reconstitue. Tout comme il est naturel de constater des soldes budgétaires excédentaires sur un ou plusieurs exercices, si cette épargne a lieu dans l'optique de couvrir le remboursement d'un emprunt prévu au TEF, de renouveler des actifs, ou de faire face à toute autre sortie de trésorerie à moyen terme (pages 26 à 28).
	Le dispositif de définition du calendrier des versements des subventions en fonction des plans de trésorerie des organismes, mis en place à titre expérimental pour l'exercice 2016, est prolongé en 2017.
Ajustement des calendriers de versement des subventions aux prévisions de trésorerie des organismes	Si le décret GCBP prévoit la possibilité de reporter d'une part des CP à hauteur des services faits non payés via l'article 184, et d'autre part des AE et des CP sur justificatifs via l'article 185, le volume de reports de crédits doit devenir à terme très résiduel. La circulaire insiste sur la nécessité de présenter un budget rectificatif N ajustant les crédits (diminution des dépenses ou des recettes) et de les reprogrammer dans le BI N+1 sans attendre l'arrêt du compte financier pour constater une sous exécution et en demander le report. Ou utiliser la fongibilité des crédits au sein de chaque enveloppe pour faire face à ces décalages. En dernier recours, l'organisme peut présenter , après avis du contrôleur budgétaire, un budget rectificatif intégrant les reports de N vers N+1.
Gestion des reports	Annexe 10 - Enquête relative au déploiement du contrôle interne budgétaire et du contrôle interne comptable (6 pages et 28 questions)
Contrôle interne budgétaire et comptable	Cartographie des risques budgétaires et comptables, dispositifs de CIB et de CIC, validation du plan d'action.
Questionnaire de qualité comptable	Questionnaire sur les PPP, la fiabilisation des immobilisations corporelles, les dispositifs d'intervention.

Nouveautés et points d'attention	Circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2018
Ajustement des calendriers de versement des subventions aux prévisions de trésorerie des organismes	Le dispositif est pérennisé.
Soutenabilité budgétaire	4 pages (pages 18 à 23) sur la soutenabilité budgétaire et critique des instruments d'analyse financière classique (CAF, FDR, BFE et soldes intermédiaires de gestion), dont les ratios doivent être interprétés avec réserves pour des organismes aux financements publics notamment largement tributaire de l'État, qui pour la plupart ne sont pas autorisés à emprunter à plus de 12 mois. L'analyse de la soutenabilité est propre à chaque organisme et la fixation de "seuils prudentiels" standardisés a peu de pertinence n, notamment la fixation d'un fonds de roulement exprimé en nombre de jours de fonctionnement, alors même que la quasi-totalité des organismes présentent un besoin en fonds de roulement négatif.
Limites de l'analyse financière traditionnelle et de la comptabilité générale	Introduction d'une nouvelle annexe n° 6 sur les limites de l'analyse financière traditionnelle et de la comptabilité générale pour les organismes publics
CIB et CIC	*2 axes stratégiques* portant sur le renforcement de l'implication des organes de gouvernance ; élaboration d'un document formalisant le dispositif de contrôle interne et l'analyse partagée entre ordonnateur et agent comptable de la maîtrise des risques budgétaires et comptables
	2 axes techniques avec d'une part le déploiement des organigrammes fonctionnels nominatifs sur l'ensemble des chaînes budgétaire et comptable, et d'autre part la traçabilité systématique des contrôles réalisés et particulièrement des contrôles de supervision a posteriori.
	Annexe 14 - Enquête relative au déploiement du contrôle interne budgétaire et contrôle interne comptable au sein des organismes publics (6 pages, 30 questions)
	Face à certaines insuffisances relevées par la Cour des comptes mentionnées dans l'acte de certification des comptes 2016 de l'État, le questionnaire de qualité comptable est enrichi (PPP, fiabilisation des immobilisations corporelles, dispositifs d'intervention, , mise en œuvre du tryptique comptable (recueil des normes comptables des établissements publics, instruction comptable commune et plan de comptes commun) (11 questions).
Qualité comptable	Nouvelle annexe 7 - Introduction d'une nouvelle notion " les objets de gestion" , dont certains exemples sont listés dans un tableau en page 26 des annexes . Les objets de gestion et leur bonne utilisation assurent l'articulation des comptabilités budgétaire et comptable et permettent de remplir les tableaux réglementaires.

Nouveautés et points d'attention	**Circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2019**
Soutenabilité budgétaire	La soutenabilité budgétaire sera appréciée au moyen des instruments issus de cette comptabilité. Nouvelle annexe n°5 sur les indicateurs conseillés pour compléter l'analyse du budget et de son exécution, exemple de tableau de bord avec ces indicateurs.
CIB et CIC	Disposer d'outils de pilotage actualisés, validés et formalisés :carte des risques budgétaires et comptables -document unique ou 2 doc séparés) et plans d'actions associés.+ évaluation des dispositifs déployés (systématisation de la traçabilité et archivage des contrôles de supervision a posteriori, utiliser l'échelle de maturité de la gestion des risques - EMR- ou tout autre outil d'auto-évaluation du contrôle interne), développement de l'évaluation par l'audit interne sous réserve que l'organisme en ait la taille critique).
	Nouvelle annexen°14 sur les fondamentaux du contrôle interne budgétaire (pages 35 à 40.
	Annexe 15 -Enquête relative au déploiement du CIB et CIC (8 pages, 30 questions).

Annexe 15

Arrêté du 28 avril 2017 fixant le classement de certains établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des écoles nationales d'ingénieurs

NOR: MENH1614311A
Version consolidée au 12 juin 2019

La ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,
Vu le décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 relatif aux emplois d'agent comptable et de directeur général des services des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel,
Arrête :

Article 1

Modifié par Arrêté du 1er décembre 2017 - art. 1

Relèvent du groupe supérieur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel suivants :

Université d'Aix-Marseille, université de Bordeaux, université de Grenoble Alpes, université de Lille, université Lyon-I, université de Montpellier, université Paris-XI, université Sorbonne Université, université de Strasbourg, université Toulouse-III.

Université de Lorraine.

Article 2

Modifié par Arrêté du 1er décembre 2017 - art. 1

Relèvent du groupe I les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel suivants :

Université d'Amiens, université de Besançon, université de Brest, université de Caen, université Clermont Auvergne, université de Dijon, université de Limoges, université de Nantes, université de Nice, université d'Orléans, université Paris-I, université Paris-V, université Paris-VII, université Paris-X, université Paris-XII, université Paris-XIII, université de Poitiers, université de Reims, université Rennes-I, université de Rouen, université Toulouse-II, université de Tours.

Conservatoire national des arts et métiers, Muséum national d'histoire naturelle.

Communauté Université Grenoble Alpes, université de Lyon, université Paris-Saclay.

Article 3

Modifié par Décret n°2019-77 du 5 février 2019 - art. 3 (V)

Relèvent du groupe II les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel suivants :

Université d'Angers, université Antilles et Guyane, université d'Artois, université d'Avignon, université Bordeaux-III, université Bretagne-Sud, université de Cergy-Pontoise, université de Chambéry, université de Corse, université d'Evry-Val d'Essonne, université du Havre, université de La Réunion, université de La Rochelle, université du Littoral, université Lyon-II, université Lyon-III, université du Mans, université de Marne-la-Vallée, université Montpellier-III, université de Mulhouse, université Paris-II, université Paris-III, université Paris-VIII, université de Pau, université de Perpignan, université Rennes-II, université de Saint-Etienne, université de Toulon, université Toulouse-I, université de Valenciennes, université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines.

CentraleSupelec, Ecole des hautes études en sciences sociales, Ecole nationale supérieure d'arts et métiers, Institut polytechnique de Grenoble, université Paris-Dauphine.

Institut national polytechnique de Toulouse.

Ecole normale supérieure, Ecole normale supérieure Paris-Saclay, Ecole normale supérieure de Lyon.

Institut national des sciences appliquées de Lyon, Institut national des sciences appliquées de Toulouse, université de technologie de Compiègne.

Communauté d'universités et établissements Lille Nord de France, Université Bretagne Loire, Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées, Université Paris-Est, Université Sorbonne Paris Cité.

Article 4

Relèvent du groupe III les établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel et les écoles nationales d'ingénieurs mentionnés à l'article 1er du décret du 27 mars 2017 susvisé autres que ceux énumérés aux articles 1er, 2 et 3 du présent arrêté.

Article 5

A modifié les dispositions suivantes :

Abroge Arrêté du 23 février 2010 (Ab)
Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 1 (Ab)
Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 2 (Ab)
Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 3 (Ab)

- Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 4 (Ab)
- Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 5 (Ab)
  - Abroge Arrêté du 23 février 2010 (Ab)
- Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 1 (Ab)
- Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 2 (Ab)
- Abroge Arrêté du 23 février 2010 - art. 3 (Ab)

Article 6

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 28 avril 2017.

Pour la ministre et par délégation :

La directrice générale des ressources humaines,

C. Gaudy

Annexe 16

Les dépenses par destinations des EPSCP et des EPST

L'arrêté du 18 décembre 2015[1] prévoit des tableaux budgétaires différents pour les EPSCP et les EPST :

- **L'article 1er indique que le tableau des dépenses par destination et recettes par origine (tableau 3) des EPSCP « *par son niveau de détail, a vocation à compléter le tableau des autorisations budgétaires* ».**

La nomenclature des dépenses par destination pour les EPSCP comprend dix-sept destinations dont quatorze couvrent la formation initiale et continue (avec deux destinations spécifiques pour l'immobilier et pour le pilotage et la fonction support) et trois concernent les étudiants.

- **Formation initiale et continue**
  - D101 - Formation initiale et continue de niveau Licence
  - D102 - Formation initiale et continue de niveau Master
  - D103 - Formation initiale et continue de niveau Doctorat
  - D105 - Bibliothèques et documentation
  - D106 - Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologie et santé
  - D107 - Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies
  - D108 - Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur
  - D109 - Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies
  - D110 - Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement
  - D111 - Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société
  - D112 - Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale
  - D113 - Diffusion des savoirs et musées
  - D114 – Immobilier
  - D115 - Pilotage et support
- **Étudiants**
  - D201 - Aides directes aux étudiants
  - D202 - Aides indirectes
  - D203 - Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives

Pour les EPST, l'article 5 de l'arrêté précité mentionne que le tableau 2 des autorisations budgétaires « présente le budget en dépenses par agrégat, destination et nature… ».

La nomenclature des dépenses par destination ne comporte que trois grands agrégats communs (activités conduites par les unités de recherche, actions communes et fonctions support) au sein desquels l'organisme définit son propre cadre spécifique de dépenses par destination. Cette arborescence spécifique à l'organisme, qui est ainsi plus adaptée à son activité, permet de produire des informations de meilleure qualité.

[1] Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget.

Extrait du tableau 2 Autorisations de dépenses – Budget de dépenses

Cadre commun	*Cadre défini pour chaque établissement*	
1 ACTIVITÉ CONDUITE PAR LES UNITÉS DE RECHERCHE	Unités ou groupes d'unités de recherche	• UR_1
		• UR_2
		• …
		• UR_n
	Thèmes et programmes de recherche	• P_1
		• P_2
		• …
		• P_m
	DR1 = dotations à répartir	• Formation par la recherche
		• Actions thématiques transvers.
		• Autres moyens à répartir
2 ACTIONS COMMUNES	• Grands équipements scientifiques	
	• Valorisation de la recherche	
	• Echanges internationaux	
	• Information scientifique et technique	
	• Formation par la recherche	
	• Formation permanente	
	• *DR2 = Dotation à répartir*	
3 FONCTIONS SUPPORT	• Action sociale	
	• Moyens informatiques communs	
	Immobilier	• Entretien
		• Gros travaux
		• Acquisitions
		• Constructions
	Moyens généraux	• des unités de recherche
		• des services territoriaux
		• des services centraux
	• Opérations financières	
	• Autres dépenses générales	
	• *DR3 = Dotation à répartir*	
Hors agrégats	• Réserve pour hausse des rémunérations	
	• *DR4 = Dotation à répartir*	

Annexe 17

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Secrétariat général

Direction des affaires financières

Sous-direction du budget de la mission « recherche et enseignement supérieur »

Bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche

DAF B2
N°2016-0164
Affaire suivie par
Maxime Michel
Téléphone
01 55 55 6533

Courriel
maxime.michel
@education.gouv.fr

1, rue Descartes
75231 Paris Cedex
05

Paris, le 24 NOV. 2016

La ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

à

Mesdames et messieurs les présidents et directeurs d'établissement d'enseignement supérieur

S/C de Mesdames et messieurs les rectrices et recteurs d'académie

Objet : Mise en œuvre du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel des établissements pour 2017 (établissements RCE)

Le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) tel que défini aux articles 182 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 et D719-106 du code de l'éducation vise à détailler les prévisions de consommation d'emplois et de masse salariale et à en suivre l'exécution en cours d'année afin de s'assurer de la soutenabilité budgétaire des mesures et des charges pesant sur l'exercice en cours et les suivants.

Le nouveau cadre défini par le décret GBCP et l'arrêté interministériel du 18 décembre 2015 applicable aux EPSCP ont fait évoluer les modalités de construction budgétaire des établissements d'enseignement supérieur depuis les budgets initiaux 2016. Pour autant, la maquette du DPGECP reste en vigueur selon un format similaire à celui défini précédemment.

I – LES INFORMATIONS A RENSEIGNER

Le DPGECP comprend les éléments suivants :

- une prévision et un suivi en exécution des flux d'entrées et de sorties des agents et de la consommation en emplois par plafond et catégorie de personnels **(tableau 1)** : les informations fournies permettent d'une part de vérifier que les plafonds d'emplois ne sont pas dépassés et, d'autre part, de mettre en parallèle l'évolution des emplois et celle des dépenses de personnel (**tableaux 2 et 3**)
- une décomposition des prévisions et de l'exécution des dépenses de personnel par facteurs d'évolution de la masse salariale (**tableau 3**) afin de s'assurer que

PJ : maquette des 3 tableaux du DPGECP et notice de renseignement du tableau 3
CPI : Madame la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

l'enveloppe de masse salariale couvrira l'ensemble des dépenses annuelles et de mesurer l'impact en n+1 des décisions prises en matière d'emplois

Le DPGECP regroupe et détaille l'ensemble des informations relatives aux emplois et à la masse salariale. Une attention particulière doit donc être portée à la fiabilité et la cohérence des données renseignées. Cette exigence porte sur :

- l'exactitude du report des données budgétaires relatives aux emplois et à la masse salariale votées. Au titre des emplois, il est rappelé que les prévisions du DPGECP doivent pouvoir être rapprochées de celles du « plafond global des emplois voté au CA » (et de sa part sous plafond Etat) tel qu'il figure au tableau 2 des emplois, celui-ci constituant une véritable prévision de consommation et non une inscription du nombre d'emplois notifiés par la DGESIP auquel s'ajoutent les emplois financés sur ressources propres
- au sein du DPGECP, le total des données prévisionnelles et d'exécution doivent être identiques sur les tableaux 2 et 3 sur les exercices 2016 et 2017

Le tableau 3 « décomposition des facteurs d'évolution de la masse salariale », ventile par nature de dépenses le socle d'exécution sur n-1 et les flux de dépenses prévus sur n. Les principales mesures devant faire l'objet d'un chiffrage au titre de l'exercice 2017 sont détaillées en annexe. Il convient de respecter les définitions présentées et de rattacher aux colonnes correspondantes les chiffrages relevant du schéma d'emplois, de l'évolution de la structure des emplois et du glissement vieillesse technicité.

Le guide méthodologique relatif à l'application « DPG des établissements RCE » et le tableau d'aide à la saisie (en ligne sur le portail de cette application) détaillent les informations à renseigner pour chaque phase de l'enquête. Des éléments méthodologiques sont par ailleurs apportés dans les guides de décompte des emplois et de contrôle de la masse salariale accessibles sur le site Pléiade du ministère à l'adresse suivante https://www.pleiade.education.fr, rubriques Structures Métiers / GBFC / Opérateurs / Enseignement-supérieur / Enjeux masse salariale et emplois.

II – LA PREVISION ET LE SUIVI DES DEPENSES DE PERSONNEL EN MODE GBCP

Les principales évolutions applicables depuis 2016 sont les suivantes :

- en application de la nouvelle comptabilité budgétaire définie par le décret GBCP précité, le principe de limitativité des dépenses s'apprécie au regard des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement présentés au tableau 2 des autorisations budgétaires soumis au conseil d'administration qui déterminent le(s) plafond(s) applicable(s) aux dépenses de personnel

- ne doivent être prises en compte au titre de la comptabilité budgétaire[1] que les dépenses décaissables. Les charges à payer rattachées à l'exercice n-1 décaissées sur n doivent être retenues (tableau 2 et 3 de l'exercice n) ce qui exclut les charges à payer de n-1 non décaissées sur l'exercice budgétaire en cours. L'exigence de soutenabilité budgétaire justifie cependant d'intégrer à la prévision une réserve pour risques et aléas relative aux dépenses incertaines

[1] La comptabilité budgétaire s'ajoute mais ne se substitue pas pour autant à la comptabilité générale

mais potentiellement décaissables (ex : monétarisation des comptes épargne temps notamment)

- conformément à l'article 181 du décret GBCP, les dépenses de personnel doivent être budgétées selon un montant égal en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant donc aux dépenses devant être payées sur l'exercice

- l'article R719-57 du code de l'éducation prévoit que les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant mais que l'ordonnateur peut toutefois reporter sur l'exercice budgétaire tout ou partie des crédits relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement et des contrats de recherche, d'enseignement, ou de formation continue à exécution pluriannuelle financés par un tiers en cours (cette décision donnant lieu à un budget rectificatif approuvé à l'occasion de la plus prochaine réunion du conseil d'administration)

- Il conviendra que les établissements RCE saisissent leur GVT[2] négatif et leur GVT positif en plus de leur GVT solde permettant ainsi d'accroitre davantage la profondeur du pilotage du DPGECP.

Les dépenses et les recettes liées aux contrats de recherche[3] peuvent être matérialisées budgétairement par une opération[4] et présentées dans les nouvelles maquettes budgétaires spécifiques aux opérations pluriannuelles (tableau agrégé des opérations pluriannuelles et tableau détaillé des opérations pluriannuelles et programmation). S'agissant de ce type d'opérations pluriannuelles et des dépenses de personnel en particulier, il conviendra de veiller à rapprocher la budgétisation annuelle du niveau des décaissements prévus sur l'exercice, la prévision des recettes correspondant elle au montant des encaissements.

III- LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENQUETE DPGECP POUR L'EXERCICE 2017

a- Le contrôle de la soutenabilité

Le DPGECP constitue un outil au service du dialogue de gestion entre vos établissements et votre tutelle et non un document budgétaire à présenter ou soumettre au conseil d'administration. Il permet aux contrôleurs budgétaires de s'assurer du respect des plafonds d'emplois et de la soutenabilité globale des dépenses de personnel tout au long de l'exercice et particulièrement à l'occasion de l'examen du budget initial et des budgets rectificatifs ainsi que dans le cadre de la procédure de validation des demandes de recrutements des personnels titulaires (dite ATRIA, cf. point b).
Chacun des trois tableaux du DPGECP devra donc à chaque phase de l'enquête traduire une prévision de consommation des emplois et des dépenses sincère et actualisée et

[2] GVT : Glissement, vieillesse, technicité
[3] Un contrat de recherche est un acte juridique dans lequel une ou plusieurs parties offrent un soutien financier à un chercheur ou à une équipe de chercheurs (d'un ou plusieurs laboratoires) représentée par son responsable pour effectuer des recherches dans un domaine particulier et selon des termes et conditions spécifiques. (Définition apportée par le fascicule 8 « annexe » du dossier de prescriptions générales sur http://gbcp2016.finances.gouv.fr/)
[4] L'opération est constituée d'un ensemble cohérent d'activités ou de projets dont le financement et/ou le suivi doivent être assurées distinctement tant pour en dépenses qu'en recettes ; elle est généralement pluriannuelle.

ainsi tenir compte voire anticiper sur les éventuels budgets rectificatifs prévus sur l'exercice.
Une attention particulière devra être portée sur le renseignement des points suivants :
- prévision et suivi de la réalisation en cours d'année du schéma d'emplois tant en emplois qu'en masse salariale

* en emplois (tableau 1 du DPGECP), il s'exprime en flux d'ETP (solde des entrées et de sorties pour les personnels permanents et évolution annuelle du stock pour les personnels non permanents), son impact sur l'exercice en cours se traduisant dans la prévision de consommation moyenne annuelle en ETPT

* en masse salariale, le schéma d'emplois est présenté et actualisé au titre des facteurs d'évolution de la masse salariale sur le tableau 3 du DPGECP (sur les différentes colonnes distinguant le schéma d'emplois global, ses effets sur 2017 et 2018 du schéma d'emplois spécifique des agents financés exclusivement sur les contrats de recherche)

- estimation des autres facteurs d'évolution de la masse salariale pesant sur l'exercice 2017 (GVT, hausse de la valeur du point d'indice, mesures catégorielles, Le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), modification de la structure des emplois, dispositif Sauvadet et des régimes indemnitaires...) permettant de s'assurer de la prise en compte des mesures décidées et des charges incompressibles qui s'imposeront tout au long de l'exercice et sur les exercices suivants (voir ci-joint la notice annexe au tableau 3 précisant la liste et les définitions des principales mesures nationales connues à ce stade pour 2017)

b- Rappel du calendrier et des modalités de transmission des DPGECP

La maquette ci-jointe, adaptée pour 2017, le phasage et les modalités de transmission définis sur les exercices antérieurs sont reconduits sur 2017 et s'appliquent à l'ensemble des établissements RCE quel que soit leur statut sous réserve des points suivants :

- dans le cas des EPSCP, le DPGECP est transmis aux tutelles et aux contrôleurs budgétaires (recteur ou MENESR[5]) sans être soumis à leur avis[6] **au plus tard quinze jours avant la présentation du budget initial[7]**
- dans le cas des EPA, **le DPGECP est transmis aux tutelles et soumis pour avis au contrôleur budgétaire avant l'envoi du projet de budget initial aux membres de l'organe délibérant[6]**. Ses actualisations sont également soumises à cet avis[8]

Dans les deux cas, les données sont saisies dans l'application selon le calendrier défini ci-après pour la première phase 2017 et arrêté ultérieurement pour chacune des phases suivantes.
La première phase de l'enquête 2017 porte sur les prévisions établies dans cadre des budgets initiaux 2017. Différentes actualisations du DPGECP devront ensuite être transmises à vos tutelle(s) et contrôleur budgétaire et notamment :

- en accompagnement des demandes de recrutements des personnels titulaires soumises à la validation des recteurs dans ATRIA : une actualisation est en effet demandée afin de tenir compte, le cas échéant, des créations d'emplois prévues au PLF qui n'auraient pas été intégrées à vos prévisions budgétaires initiales et

[5] Cas des établissements qui lui sont directement rattachés
[6] Article D 719-106 du code de l'éducation
[7] Si l'application n'est pas encore ouverte pour permettre la transmission du DPGECP dans les délais, celui-ci est transmis au contrôleur budgétaire sous format tableur
[8] Article 182 du décret GBCP

d'apporter les éventuels compléments d'information aux recteurs dans le cadre de l'examen de la soutenabilité de la campagne d'emplois 2017

- au 15 mai et au 15 octobre 2017 (phases 2 et 3) : prévisions réactualisées et données d'exécution à la fin avril et à la fin septembre
- début 2018 (phase 4) : exécution annuelle 2017

Les données doivent être saisies sur l'application « DPG – RCE » accessible à l'adresse *https://idges.pleiade.education.fr/dpg/*, la validation informatique de l'enquête valant transmission au recteur puis au ministère
Préalablement à l'accès vers l'application du DPGECP, Le site https://idges.pleiade.education.fr/ demande un nom d'utilisateur et un mot de passe qui sont identiques pour chaque utilisateur :

- Nom d'utilisateur : **des**
- Mot de passe : **ides**

Cette authentification permet d'accéder à l'application.

L'application sera ouverte pour la saisie des données de la première phase 2017 **du lundi 28 novembre au vendredi 9 décembre 2017.**

Le reporting en exécution s'appuie sur les données issues de vos outils internes de suivi et de pilotage. L'infocentre OREMS-RCE collecte les données de retour paie (emplois et masse salariale) produites par les DRFIP dans le cadre de la paie à façon et les présente sous format « brut » ou de requêtes prédéfinies sur le modèle du DPGECP.

Vous trouverez ci-joint la maquette (au format Excel) des 3 tableaux du DPGECP. Les différents guides (guide de décompte des emplois, guide méthodologique relatif à l'application « DPG - RCE ») en ligne sont accessibles sur le site Pléiade du ministère à l'adresse suivante https://www.pleiade.education.fr, rubriques Structures Métiers / GBFC / Opérateurs / Enseignement-supérieur / Enjeux masse salariale et emplois).

Mes services se tiennent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Pour la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche,
et par délégation,
Le directeur des affaires financières,

Guillaume GAUBERT

Les aspects négatifs du DPGECP soulevés par les contrôleurs budgétaires et de légalité académiques (CBLA)

Les CBLA rencontrés ont mentionné des points techniques des tableaux qui limitent la fiabilité des données du DPGECP et le champ de leurs vérifications :

- **sur le tableau 1 de suivi des emplois**, les prévisions des sorties (départs en retraite, détachements en cours d'année) renseignées lors des phases un (période de janvier à avril) et deux (période de janvier à septembre) ne sont pas fiables ; par ailleurs les avances et acomptes versés directement par le comptable sans passer par la paye à façon génèrent des écarts entre les ETPT financiers suivis par le CBLA à partir des remontées d'OREMS et les ETPT de gestion issus des fichiers KA /KX (qui n'intègrent pas les avances), suivis par les services gestionnaires des universités ;
- **sur le tableau 2 de suivi des dépenses de personnel**, la ligne spécifique« autres dépenses non ventilables par catégorie d'emplois » n'est pas suivie dans OREMS[1] et regroupe sans qu'on puisse les isoler la rémunération des contractuels étudiants, des vacataires et agents rémunérés à la tâche, à l'acte ou à l'heure, les indemnités d'examens et de jurys et les heures complémentaires des agents ne s'imputant pas sur le plafond d'emploi ;
- **la décomposition des facteurs d'évolution de la masse salariale demandée au tableau 3** est difficile à remplir par les établissements car elle est d'une part trop fine, et d'autre part, dissocie le traitement brut et les charges ; en outre, le GVT n'individualise pas la part qui résulte de l'action de l'université de celle qui est imposée par les décisions de l'État ; enfin, malgré les consignes de remplissage de ce tableau, les ajustements réalisés par les universités recouvrent des réalités différentes.

[1] OREMS : Outil de restitution de la masse salariale. Cet Infocentre créé en 2010 restitue les données mensuelles de paie et de décompte des emplois des établissements générés dans la paie à façon.

Table des sigles

AE : autorisation d'engagement
AIFE : agence pour l'informatique financière de l'État
AMUE : agence de mutualisation des universités et des établissements
APU : administrations publiques
BI : budget initial
BR : budget rectificatif
CA : conseil d'administration
CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CBLA : contrôleur budgétaire et de légalité académique
CBR : contrôleur budgétaire régional
CIB : contrôle interne budgétaire
CIC : contrôle interne comptable
CF : compte financier
CGEFI : contrôle général économique et financier
CNES : centre national d'études spatiales
CNoCP : conseil de normalisation des comptes publics
CNRS : centre national de la recherche scientifique
CP : crédits de paiement
CPER : contrat de plan État-région.
CRB : centre de responsabilité budgétaire
CSP : centres de services partagés
DAF : direction des affaires financières / directeur des affaires financières
DB : direction du budget
DGESIP : direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGFIP : direction générale des finances publiques
DGRI : direction générale de la recherche et de l'innovation
DGS : directeurs généraux des services
DPG : dossier de prescriptions générales
DPGECP : document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel
DRFIP : direction régionale des finances publiques
EPIC : établissements publics à caractère industriel et commercial
EPSCP : établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST : établissements publics à caractère scientifique et technologique
ETPT : équivalent temps plein travaillé
GBCP : gestion budgétaire et comptable publique
GFC : gestion financière et comptabilité (logiciel)
IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN : inspection générale de l'éducation nationale
INRIA : institut national de recherche en informatique et en automatique
LOLF : loi organique relative aux lois de finances[1]
MEN : ministère de l'éducation nationale
MESRI : ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
SIASUP : Service interacadémique de l'enseignement supérieur

[1] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

SI : système d’information
SIBC : système d’information budgétaire et comptable
SIFAC : système d’information financier analytique et comptable
SO : services opérationnels

Réponse de la DGESIP en date du 17 septembre 2019

Rapport IGAENR de juillet 2019 – Le bilan de la mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les universités et organismes de recherche.

L'IGAENR propose dans son rapport des pistes d'amélioration concernant les services de l'administration centrale sur les points suivants :

- l'animation du réseau des contrôleurs budgétaires et de légalité en académie (CBLA) ;
- la définition des recettes fléchées ;
- la nomenclature budgétaire des dépenses par destination et des recettes par origine ;
- la mise en œuvre de la circulaire « opérateurs » ;
- l'accompagnement dans la mise en place des systèmes d'information GBCP ;
- l'absence de vision pluriannuelle des moyens notifiés ;
- la complexité du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGECP).

La DGESIP en lien avec la DAF va prendre en considération ces pistes concernant la définition des recettes fléchées, la nomenclature budgétaire des dépenses par destination et des recettes par origine, le DPGECP.

S'agissant de la recommandation n° 4 « Mettre en place, sous l'égide du secrétariat général, un dispositif conduit conjointement par la DGESIP et la DAF pour animer, former et soutenir le réseau des responsables du contrôle budgétaire (SIASUP / CBLA) et consolider le bilan annuel de leurs actions »., la DGESIP en lien avec la DAF, et en concertation avec les CBLA, va étudier les moyens d'améliorer l'animation du réseau, la formation des CBLA et le soutien qu'il leur est apporté et de mieux répondre à leurs attentes.
En particulier, DGESIP et DAF vont regarder comment aller au-delà de ce qui a déjà été mis en œuvre concernant la mutualisation des pratiques, l'approfondissement de différentes notions GBCP, l'utilisation des outils (tableaux budgétaires) et l'appui sur des questions spécifiques relatives aux tableaux budgétaires.
Ces améliorations viendront dans le prolongement des actions entreprises par les services de l'administration centrale en termes d'accompagnement des CBLA dans l'exercice des missions du contrôle budgétaire et de légalité depuis plusieurs années.

Suite au rapport sur la situation financière des universités de 2015, qui mettait l'accent sur la nécessité de faire monter en compétences les contrôleurs budgétaires, l'administration centrale a en effet mis en œuvre un certain nombre d'actions afin de renforcer les compétences et le positionnement des contrôleurs budgétaires :

- séminaire de formation annuel des CBLA débutants et confirmés ;
- classes virtuelles ;
- site collaboratif avec un espace dédié aux échanges entre CBLA ;
- copil des SIASUP deux fois par an pour échanger sur les établissements qui relèvent de leur périmètre, les sujets d'actualité et recueillir toute question, demande, besoins de formation.
- réponses aux questions des contrôleurs budgétaires qui peuvent nécessiter un approfondissement ou la sollicitation de différents services du ministère.

Ces actions qui s'intègrent dans le cadre de l'animation du réseau ont contribué à la montée en compétence et à la professionnalisation des CBLA que relève l'IGAENR dans son rapport : « la montée en compétences du réseau des contrôleurs budgétaire et de légalité académiques est relevée, ainsi que l'évolution de leur positionnement, avec un meilleur équilibre entre activités de contrôle et d'accompagnement, mais le besoin exprimé d'un renforcement de l'animation de leur réseau est noté». En outre, elles ont été réalisées dans un contexte où la nouvelle gestion comptable et budgétaire s'imposait aux équipes du ministère qui devaient également s'approprier dans des délais contraints cette nouvelle règlementation.

Concernant la mise en œuvre de la GBCP, en 2016 les services du ministère (DGESIP B2-3, DGESIP B1-2 et la DAF) ont rédigé un document intitulé « Foire aux questions du contrôle budgétaire et de légalité, qui reprenait les questions fréquemment posées et les réponses apportées. En outre, plus d'une centaine de questions ont fait l'objet d'une réponse circonstanciée, l'année de mise en œuvre de la GBCP.

Un point sera fait avec le CBLA pour voir au-delà de cela quels éléments complémentaires pourraient leur être utile

Enfin, la responsabilité de ces actions est plus à même d'être efficace si elle est assumée directement par la direction responsable de programme et la direction responsable de la fonction financière, sans que l'intervention d'une tierce structure coordonnatrice soit nécessaire.

Réponse de la DAF en date du 27 septembre 2019

(Réponse DAF au rapport IGAENR sur la prise en compte du GBCP dans les EPSCP

La Direction des affaires financières remercie l'IGAENR pour ses analyses sur la mise en place de la GBCP dans les établissements qu'elle partage pour une large part. Ainsi que le mentionne son rapport, cette mise en place a fortement modifié des équilibres et des pratiques, parfois anciens, dans l'organisation et le fonctionnement des établissements, et dans la compréhension que les services et les instances dirigeantes avaient de la gestion financière.

Elle se félicite de la reconnaissance de la montée en compétence des contrôleurs budgétaire et de légalité académique.

Elle tient par ailleurs à souligner que si le MACP a fortement accompagné les opérateurs au moment de la mise en place de la GBCP en 2016 et début 2017, cette tâche a été depuis presqu'entièrement reprise par le MESRI, tant en rectorat par les contrôleurs qu'en centrale par la DAF et la DGESIP, notamment au regard des spécificités du cadre financier des EPSCP et des tableaux propres aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche contenu dans l'arrêté du 18 décembre 2015. En cela, la recommandation n° 1 d'une inscription sur le service BudgetPlus du MACP mérite d'être évaluée à l'aune de ces spécificités et du travail important de conseils mené de concert par la DGESIP et la DAF.

La direction des affaires financières souscrit globalement aux recommandations n° 3, 4, 7, 9 et 10. Concernant ces dernières, les formulations du rapport renforcent les analyses faites par les services.

En ce sens, la Direction des affaires financières peut porter à la connaissance de la mission les points suivants :

- Recommandation n° 3 « *Faire évoluer, par la publication du nouveau décret financier, la définition de l'équilibre budgétaire pour les universités, en croisant des éléments issus de la comptabilité générale et d'autres de la comptabilité budgétaire, pour leur permettre de s'engager pleinement dans la GBCP et d'en tirer parti.* » : le projet de décret financier sera prochainement présenté au cabinet de la ministre, avec une analyse multicritères qui permettra aux établissements de ne plus être financièrement jugés sur le seul résultat.
- Recommandation n°4 « *Mettre en place, sous l'égide du secrétariat général, un dispositif conduit conjointement par la DGESIP et la DAF pour animer, former et soutenir le réseau des responsables du contrôle budgétaire (SIASUP / CBLA) et consolider le bilan annuel de leurs actions* » : la DAF souhaite souligner qu'un tel dispositif existe déjà et sa co-animation DAF-DGESIP parait satisfaisante sans intervention de tiers. Il s'agira donc moins de le créer que de le dynamiser.
  D'une part, deux fois par an, au cours d'une rencontre conjointe DGESIP – DAF – rectorat, les services centraux et déconcentrés du ministère échangent et établissent la liste des établissements qui connaissent des difficultés.
  D'autre part, en vue d'assurer la formation des contrôleurs académiques, ceux-ci sont réunis une fois l'an pour un séminaire coanimé DAF-DGESIP, complété par des réponses à des questions posées sur des adresses courriels fonctionnelles et une lettre mensuelle cosignées DAF-DGESIP-DGRI
  Par ailleurs, la DAF met la dernière main à un guide GBCP établi à partir des questions posées par les contrôleurs.
- Recommandation n°7 « *Promouvoir l'utilisation des opérations fléchées par les universités, en montrer l'intérêt, et définir un cadre qui s'aligne sur les dispositions figurant au recueil des règles budgétaires* » : la DAF échangera prochainement avec la DGFiP pour construire les modalités pédagogiques de cet emploi des recettes fléchées.
- Recommandation n°9 « *Améliorer la qualité des tableaux 9 et 10 et développer un pilotage politique et stratégique de l'ensemble des opérations pluriannuelles* » : la DAF a d'ores et déjà inscrit dans son programme de travail la réalisation d'un guide pour aider les établissements à remplir le tableau de synthèse budgétaire et comptable (tableau n°10)

- Recommandation n° 10 « *Adapter et affiner le cadre général d'application de la nomenclature des dépenses par destination et des recettes par origine du tableau 3 pour le rendre plus opérationnel et en faire un instrument de pilotage pour les établissements.* » : une révision du tableau 3 et plus largement une refonte des tableaux budgétaires applicables aux EPST et aux EPSCP est en cours, notamment à la suite des changements opérés par la direction du budget dans les tableaux communs GBCP, en particulier par la publication de la version actualisée du recueil des règles budgétaires des organismes au journal officiel le 2 août dernier. Mais au regard des conséquences sur les SI et sur la continuité de la présentation, les consultations et les échanges nécessitent un délai incompressible.