

## Formation Budgets universitaires



Connaissance des principaux textes réglementaires

## Les principaux textes de référence

### *Textes de portée générale*

- Loi 2001-692, loi organique des lois de finance (LOLF)
- règlement général sur la comptabilité publique : décret 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié

### *Textes spécifiques pour l'enseignement supérieur et la recherche*

- décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 modifié relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- **Décret 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies**

### *Textes spécifiques pour l'enseignement supérieur et la recherche*

- décret n° 80-900 du 17 novembre 1980 relatif à certaines opérations effectuées dans les laboratoires ou ensembles de recherche relevant du ministre chargé des universités
- Décret 2008-326 du 7 avril 2008 relatif aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires

## Quelques définitions (et acronymes)

### *Quelques définitions (et acronymes)*

- **Engagement** (art 29 décret 62-1587):
  - acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge (= dépense, dette).
    - Engagement comptable = prévision de dépense inscrite au budget
    - Engagement juridique = bon de commande officiel ou signature de contrat.
  - Il ne peut être pris que par le représentant qualifié de l'organisme public agissant en vertu de ses pouvoirs (= ordonnateur), dans la limite des autorisations budgétaires.

### *Quelques définitions (et acronymes)*

- **AE = autorisation d'engagement**
  - Définie par la LOLF, soumise à l'annualité budgétaire, avec report possible mais pas automatique (*auparavant dénommée AP : autorisation de programme, non limitée dans le temps*)
  - support nécessaire pour engager juridiquement une dépense (art 29 décret 62-1587),
  - le montant d'une AE est la limite supérieure des engagements autorisés dans l'année

### Quelques définitions (et acronymes)

- **CP= crédits de paiement** : limite supérieure des dépenses pouvant être payées dans l'année dans le cadre d'une AE.
- Remarque : égalité des AE et CP dans le cas des crédits de masse salariale (LOLF)
- Nature de crédits et dépenses : masse salariale, fonctionnement, investissement
- *Remarque : pour un achat de matériel, la distinction entre dépense de fonctionnement et d'investissement est parfois arbitraire, selon le montant de la dépense*

### Quelques définitions (et acronymes)

- **fongibilité asymétrique** = possibilité de transférer des crédits de la manière suivante :
  - masse salariale → investissement ou fonctionnement
  - Fonctionnement → investissement
- **Mais interdit de le faire dans le sens inverse !!!** (LOLF)

### Quelques définitions (et acronymes)

- **Destination : rubriques comptables** pour les recettes et dépenses
  - nomenclature arrêtée par ministre, correspond au plan comptable général (ordonnance M93)
  - Exemples : rubrique dont le numéro commence par un 6 = dépense de fonctionnement, par un 7 = recette de fonctionnement
  - *Michel Carpentier vous expliquera tout ça mieux que moi par la suite...*

### Quelques définitions (et acronymes)

- **DBM = décision budgétaire modificative** modification nécessaire en cours d'année du budget initial pour permettre certaines opérations non prévues initialement.

### Quelques définitions (et acronymes)

- **Masse salariale** = ensemble des CP destinés à la rémunération des personnels de l'université
  - Crédits relevant du « Titre 2 » de l'article 5 de la LOLF correspondant aux dépenses de personnel de l'État : titulaires, et contractuels rémunérés par l'État (ATER, doctorants, remplacements divers...)
  - Crédits pris sur « Ressources propres » (= DGF de l'université et autres financements, type FC, contrats de recherche ou SAIC) permettant de rémunérer des contractuels

### Quelques définitions (et acronymes)

- **DGF= dotation globale de fonctionnement (ou subvention ministérielle)** : elle comprend des crédits de différente nature, pas seulement de fonctionnement, destinés à permettre à l'établissement d'assurer ses missions

### Quelques définitions (et acronymes)

- Budget (définition de l'article 4 du Décret 62-1587) :  
**« Le budget ou, le cas échéant, l'état des prévisions de recettes et de dépenses est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics ».**
  - discuté en CA généralement entre juillet/septembre et décembre de l'année N-1
  - Il est exécutoire au 01/01 de l'année N, si adopté avant le 31/12 de l'année N-1, ou dès son adoption.

### Quelques définitions (et acronymes)

- **PAP = projet annuel de performance** (LOLF, décret 2008-618, article 5)
  - Objectifs poursuivis basés sur des indicateurs, qui doivent être en cohérence avec ceux du MESR
- **compte financier** = recettes et dépenses effectivement réalisées en année N
  - doit être présenté au CA
  - ensuite à l'autorité de contrôle de la gestion de l'agent comptable avant le 30 juin de l'année N+1, art 186 et 187 du décret 62-1587)

### Quelques définitions (et acronymes)

- **RAP= rapport annuel de performance**
  - Réalisations constatées à la clôture de l'exercice de l'année N et écarts par rapports aux prévisions du budget prévisionnel de l'année N, selon les indicateurs définis dans le PAP
- (variation de ) Fonds de roulement
- Réserves

### Quelques définitions (et acronymes)

- **SACD = services à comptabilité distincte**, dont
  - SAIC = service d'activités industrielles et commerciales ( régi par décrets 2002-549 et 2002-601).
  - Services inter-universitaires
  - ...

## Principes budgétaires et de comptabilité publique

### Principes budgétaires publics

- **annualité budgétaire** (LOLF, articles 7 et 43 du décret 2008-618) :
  - Budget établi sur année civile,
  - pas de report des CP
  - report possible des tranches non réalisées des programmes pluri-annuels d'investissements ou contrats de recherche en cours (avec notification obligatoire lors de première DBM)
- **sincérité (ou universalité)** (article 8 du décret 2008-618 et décret 62-1587) : document doit faire apparaître toutes recettes et toutes les dépenses prévues, pas seulement les totaux

### Principes de comptabilité publique

- **séparation ordonnateur/payeur** (Titre II du décret 62-1587, et chapitre 2, articles 28 à 32 du décret 2008-618):
- Ordonnateur = donne l'accord pour une dépense (= signature du bon de commande officiel) après vérification de la présence de crédits suffisants (phase d'ordonnancement)
- L'ordonnateur atteste de la réalité de la livraison (phase de mandatement)

### Principes de comptabilité publique

- **Le payeur = l'agent comptable** en assure le paiement après avoir émis un titre de paiement (phases de liquidation, et paiement).
- Le payeur n'a pas le droit d'engager une dépense.
- L'ordonnateur ne peut pas effectuer le paiement lui-même

### Autres règles s'imposant aux universités

- Crédits distingués par enveloppe MS, F ou I pour le budget principal de l'établissement (*loi LRU : art 18 → L712-9, art 4 décret 2008-618*)
- Crédits de masse salariale limitatifs, et assortis de 2 plafonds (*loi LRU art 18 → L712-8 et L712-9 (RCE), et art 4 décret 2008-618*)
  - **plafond** d'autorisation de **l'ensemble des emplois** que l'établissement peut rémunérer
  - **Plafond** d'emplois fixé par l'État pour les **emplois financés par l'État**

### Autres règles s'imposant aux universités

- Des recettes attribuées avec une destination doivent conserver cette affectation (*art 8, décret 2008-618*). Exemples : financement PRL, crédits mise en sécurité immobilière

## Le fonctionnement budgétaire et financier des universités défini par le décret 2008-618

Il concerne les établissements disposant des responsabilités et compétences élargies.  
(Les rares universités n'en disposant pas encore sont régies par le décret 94-39)

### *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- (art 11) débat sur
  - orientations générales du budget de l'exercice à venir,
  - engagements pluri-annuels en cours ou envisagés
- adoption de la procédure d'élaboration du budget (sur proposition du président) (art 11)
  - en lien avec les composantes
  - et le CS

### *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- vote du budget et de ses annexes (art 13),
  - sous conditions de quorum (art 15):
    - **présence requise d'au moins la moitié des membres en exercice,**
    - **adoption à la majorité des suffrages exprimés des membres présents ou représentés** (nb max de procu par conseiller défini ds statuts étab).
  - Voix du président prépondérante en cas d'égalité des suffrages.

### *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- Budget voté doit être en équilibre réel (art 14)  
(déf équilibre réel → à voir plus loin, car nécessite de savoir quels sont les documents que comporte un budget)

### *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- vote des DBM, sous les mêmes conditions que pour budget initial (art 20)
- Possibilité pour le CA de déléguer au président l'adoption de DBM (art 21)
  - exécutoires sauf opposition du recteur dans les 15j
  - CA informé alors de la DBM à la réunion suivante

### *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- Proposition de remise gracieuse ou de passage en non-valeurs de créances, après avis de l'agent comptable principal (sauf pour des dettes de ce dernier...) (art 36)
- Approbation des conventions relatives aux acquisitions, échanges ou aliénations d'immeubles (art 37)
- Acceptation de dons ou legs (art 37)

### *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- Approbation du compte financier de l'année N-1 (art 49), avant le 30 juin de l'année N (art 185 du décret 62-1587)
- En cas de résultat négatif du budget principal (ou d'un budget annexe), délibération sur les conditions de retour à l'équilibre (art 51)
- Le CA est informé des instruments d'audit interne et de pilotage patrimonial et financier mis en place dans l'établissement (art 51)

## *Les prérogatives du CA en matière budgétaire et financière*

- Délibérations relatives aux filiales ou participations :
  - sur la prise de participation dans des sociétés et la création de filiales (art 58),
  - décisions relatives aux éventuels comptes courants d'associé de l'université (pour les participations détenues dans des sociétés privées),
  - désignation des représentants de l'université dans les organes dirigeants de ces sociétés
- Délibération sur le rapport annuel adressé à l'établissement par ces représentants

## *Les prérogatives du recteur*

- **Le recteur représente le ministre auprès des universités (Code éducation, L222-2)**
- Il est chancelier des universités = dirige la chancellerie, établissement public qui gère les biens en indivision des établissements d'ESR
- Il assiste (ou se fait représenter) de droit aux séances du CA (code éducation, art L711-8)
- Il publie chaque année un rapport sur son exercice du contrôle de la légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des EPCSCP

## *Les prérogatives du recteur*

- il contrôle la régularité des budgets et des comptes des universités de son académie
- Il est destinataire de tous les documents relatifs aux délibérations budgétaires, financières, patrimoniales, etc (articles 49, 54,55)
- **Il peut refuser un budget** (art 18)
- Si nécessaire, il peut arrêter le budget de l'université (art 18). C'est automatiquement le cas lorsque l'établissement a connu deux exercices budgétaires négatifs consécutifs (art 56).

## *Les prérogatives du recteur*

- Il peut décider en CA que le budget est obligatoirement soumis à son approbation dans les cas suivants (art 16) :
  - Non respect du délai de communication des documents (15j avant le CA)
  - Équilibre pas réel, en raison de prélèvement sur fonds de roulement ou sur réserves
  - Insuffisance des crédits/engagements
  - Plafond d'emplois dépassé

## *Les prérogatives du recteur*

- Il peut mettre l'université en demeure de régler un créancier, et si nécessaire, procéder au mandatement dans la limite des crédits disponibles (art 39)
- Il a le pouvoir de suspension de l'agent comptable (art 28)

## *Bon à savoir*

- le **projet de budget** doit être communiqué au recteur au moins **15 jours avant le vote** (art 12)
  - les documents donc établis et disponibles dès ce moment-là, membres du CA peuvent en être destinataires au moins 15 jours avant aussi
- le **budget doit être rendu public** au plus tard un mois après son adoption par le CA (art 19)
  - **modalités** doivent être **prévues dans les statuts ou le règlement intérieur de l'établissement.**

## *Après le vote du budget en CA*

- S'il a été régulièrement adopté, et si nécessaire approuvé par le recteur, le budget est exécutoire au 1er janvier de l'année d'exercice (art 22)
- Il est, en dehors de nécessité d'approbation, exécutoire à compter de sa communication au recteur (art 17)

## *Que se passe-t-il si le budget n'est pas adopté par le CA ?*

- Si pas adoption par le CA pour cause de pb de quorum :
  - nécessité d'une nouvelle présentation au CA,
  - pas de précision dans décret => quorum toujours nécessaire pour adoption à séance ultérieure
- Si refus par le CA : rien n'est prévu dans le décret. Possibilités
  - modification et nouvelle présentation au CA
  - Prise de contrôle par le recteur

### **Que se passe-t-il si le budget n'est pas approuvé par le recteur ?**

- si adoption par le CA et refus par le recteur dans le délai d'un mois après transmission de la délibération du CA (art 18) :
  - modification, et nouvelle délibération moins d'un mois après notification du refus.
  - Nécessité d'approbation par recteur à nouveau.
  - Si pas modifications, ou si celles-ci pas acceptées par recteur, celui-ci arrête le budget

### **Lorsque le budget n'est pas exécutoire le 1er janvier de l'exercice**

- **au niveau du fonctionnement comptable** : (art 23) 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.
- **au niveau des procédures administratives** : Le recteur peut décider qu'une partie du budget correspondant au budget principal ou au budget annexe ou à un état prévisionnel des recettes et des dépenses est exécutoire. (art 23)

### **Si le budget n'est pas exécutoire le 1er mars de l'exercice**

- il est arrêté par le recteur d'académie (art 24)

### **Ce que l'établissement peut faire en matière budgétaire et financière**

- Encadrement des DBM (art 20)
  - 1° Modification de l'équilibre du compte de résultat prévisionnel et de l'équilibre du tableau de financement abrégé prévisionnel du budget principal ou du budget annexe ;
  - 2° Virement de crédits entre enveloppes du budget principal
  - 3° Modification du plafond d'emplois global ;
  - 4° Augmentation des enveloppes du budget principal.
- Possibilité de basculement sans DBM entre les crédits de diverses actions

### **Ce que l'établissement peut faire en matière budgétaire et financière**

- Le recours à l'emprunt (art 40) :
  - sous réserve d'autorisation par le recteur et le trésorier payeur général
  - À condition que cela ne serve pas à rembourser les annuités d'un emprunt
  - *Remarque : cette possibilité est actuellement interdite pour la période 2011-2014, par la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (loi 2010-1645, art 12)*

### **Ce que l'établissement peut faire en matière budgétaire et financière**

- Le placement de fonds (art 41) : normalement, les fonds de l'établissement sont déposés au trésor public, mais certains peuvent être déposés à la CDC ou dans une autre banque
  - Pour un usage strictement lié à un transit technique
  - Pour le placement des libéralités (= donations) reçues par l'établissement ou des fonds des fondations universitaires

### **Ce que l'établissement peut faire en matière budgétaire et financière**

- Prise de participation dans des sociétés privées (art 57) ou des groupements
  - Sous réserve de l'approbation du recteur et du TPG (implicites si pas de demande de documents complémentaires ou d'opposition dans un délai de deux mois à partir de la transmission de la délibération du CA ) (art 59)
  - Interdite si le compte de résultat est déficitaire, ou si le budget est soumis à l'approbation du recteur (art 63)
  - Nécessite une convention avec la société concernée (art 60)

### **Ce que l'établissement peut faire en matière budgétaire et financière**

- Création de filiales = prise de participation ou de parts sociales > 50%

## Le contenu exigible des documents budgétaires, comptables et financiers

### *Les documents relatifs au budget*

Ce que doivent comporter obligatoirement les documents budgétaires présentés au CA (cf articles 2, 3, 4):

### *Les documents relatifs au budget*

- budget de l'établissement =
  - budget principal (= composantes et services communs),
  - budgets annexes
    - SAIC,
    - Budget des SACD rattachés à l'établissement
  - état prévisionnel des dépenses et recettes des fondations éventuelles, du service de FC (si pas SACD),...
- Il est accompagné obligatoirement des autres documents suivants

### *Les documents relatifs au budget*

- en annexe au budget (art 2) :
  - PAP (projet annuel de performance)
  - suivi des emplois
  - suivi des programmes pluri-annuels d'investissement,
  - suivi des contrats de recherche
- autre document joint au budget (art 3) : document d'information sur les moyens des unités de recherche (part établissement et crédits provenant des établissements partenaires)

### *Les documents relatifs au budget*

- Le budget principal, les budgets annexes et chaque état prévisionnel des recettes et des dépenses comportent deux parties (art 4) :
  - 1° : Le **compte de résultat prévisionnel (CRP)**, qui présente les prévisions de dépenses et de recettes liées au **fonctionnement**, détermine le résultat prévisionnel ;
  - 2° : Le **tableau de financement abrégé prévisionnel (TFAP)**, qui présente les prévisions de dépenses et de recettes liées à l'**investissement**, détermine la variation prévisionnelle du fonds de roulement.

### *Les documents relatifs au budget*

- Le budget annexe du SAIC retrace,
  - en recettes, les ressources que l'établissement tire de ses activités industrielles et commerciales : contrats de recherche, valorisation, prestations de service, éditions, etc.
  - en dépenses :
    - frais de personnels du service ;
    - participation aux charges communes de l'établissement ;
    - Les frais de fonctionnement et d'équipement, et toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement et à la réalisation des activités du service.

### *L'équilibre réel*

Défini par l'article 9, l'équilibre du budget s'apprécie au regard des équilibres respectifs :

- 1° Du budget principal ;
- 2° Du budget annexe ;
- 3° De chaque état prévisionnel des recettes et des dépenses
- Pour chacun des budgets, l'équilibre est réalisé au niveau :
  - 1° Du CRP, le montant des dépenses de personnel ne devant pas excéder la dotation annuelle de masse salariale de l'Etat majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement ;
  - 2° du TFAP.

### *L'équilibre réel*

- Un budget est considéré en équilibre réel lorsque les trois conditions suivantes sont remplies :
  - a) CRP et TFAP sont votés en équilibre ;
  - b) Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère et soutenable ;
  - c) Les ressources du TFAP, sauf les recettes de l'emprunt, permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts pour l'exercice.

## L'équilibre réel

- Pour atteindre équilibre réel, pour le financement d'opérations d'investissement, possibilité pour le CA
  - d'autoriser un prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement
  - d'être d'autorisé par le recteur à prélever sur les réserves de l'établissement

## Les documents relatifs au compte financier

- Le rapport des commissaires aux comptes (à fournir au CA pour l'approbation des comptes, art 49)
- Le compte financier est accompagné 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.

## Les documents relatifs au compte financier

- Les **éléments du compte financier** (art 48) :
  - La balance définitive des comptes,
  - le développement des résultats de l'exercice,
  - le bilan,
  - l'annexe,
  - le tableau de la capacité de financement,
  - le développement des dépenses et des recettes budgétaires de l'établissement,
  - **des comptes rendus budgétaires**,
  - les restes à réaliser sur les contrats de recherche,
  - la balance des comptes des valeurs inactives

## Les documents relatifs au compte financier : Les comptes rendus budgétaires

- Contenu (pour budget principal, budgets annexes, et chaque état prévisionnel des recettes et des dépenses):
  - développement des dépenses et des recettes budgétaires présenté suivant la **même nomenclature de prévision permettant de rapprocher les prévisions budgétaires des réalisations**,
  - le développement détaillé par nature des dépenses budgétaires, et celui des recettes budgétaires.

## Les documents relatifs au compte financier : Les comptes rendus budgétaires

- Ils retracent la consommation des emplois en équivalents temps plein et l'exécution de la masse salariale.
- Chaque compte rendu budgétaire est certifié par l'ordonnateur compétent

## Les documents relatifs aux participations dans les sociétés et filiales

- une **convention** (approuvée par le CA) est conclue entre l'établissement et la personne morale mentionnée à l'article 57( = filiale ou société dans laquelle l'établissement a pris des parts). Elle précise notamment :
  - 1° Les apports de toute nature effectués par l'établissement
  - 2° La mise à disposition, la délégation ou le détachement éventuels de personnels de l'établissement
  - 3° Le cas échéant, les locaux mis à disposition par l'établissement (conditions fixées par le décret du 17 novembre 1980).

## Les documents relatifs aux participations dans les sociétés et filiales

- chaque année, un **rapport sur l'activité** et la **gestion** de cette personne morale est adressé à l'établissement par son ou ses représentants dans les organes dirigeants, et le CA délibère sur ce rapport (art 62)
- Ce rapport précise notamment les conditions dans lesquelles sont exécutées les obligations prévues par la convention
- Il lui est annexé, s'il y a lieu, le rapport du commissaire aux comptes