

Projet de note relative à la préparation de la mise en œuvre du décret GBCP au sein de l'université Bordeaux Montaigne.

La refonte des règles relatives à la gestion budgétaire et comptable publique était attendue depuis plusieurs années. En effet, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) était intervenue depuis 2006 sans que les dispositions du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) n'aient été modifiées.

Le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire comptable et publique (GBCP) est ainsi l'aboutissement de plusieurs années de travaux et d'une concertation très large. En tant qu'établissement public et opérateur de l'Etat, notre université est pleinement concernée par cette réforme de grande ampleur.

Cette note a pour objet de présenter les principaux enjeux portés par la GBCP ainsi que le dispositif de mise en œuvre de la réforme au sein de l'université Bordeaux Montaigne.

I – Redonner au budget sa dimension stratégique et politique

1) La programmation au cœur de la GBCP

La GBCP s'inscrit, en ce qui concerne les universités, dans une démarche initiée à travers la LOLF qui s'est poursuivie à travers le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Ce mouvement consiste à confier la gestion de l'intégralité de ses moyens à un opérateur public tout en lui fixant des objectifs sur lesquels il devra s'engager, par exemple sous la forme du contrat quinquennal signé entre l'établissement et le Ministère.

Le budget est, avant tout, un acte politique au sens où il est la traduction financière du projet d'établissement voté par le conseil d'administration (CA). Les choix stratégiques de l'établissement concernant la formation, la recherche et les actions de soutien ou d'accompagnement en sont son esprit.

Le budget est certes annuel mais il doit de fait s'inscrire dans un horizon à moyen et long termes pour refléter la dynamique de maintien, de développement et d'innovation de l'établissement. En effet, qu'il s'agisse de formation, de recherche, de politique patrimoniale ou de gestion prévisionnelle de ressources humaines, une vision politique n'a de sens que dans la durée. La programmation budgétaire doit ainsi permettre cette lecture.

2) Une programmation au service d'une plus grande souplesse

Jusqu'à présent, la pluriannualité concernait uniquement les opérations d'investissement (en application par exemple du Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière) et les contrats de recherche (programmation d'actions spécifiques se déroulant sur plusieurs exercices budgétaires). La GBCP introduit, pour les universités, la notion d'autorisation d'engagement (AE) qui permet de retracer de manière pluriannuelle les engagements pris sur l'ensemble des dépenses concernées.

La GBCP permet d'offrir plus de souplesse aux ordonnateurs délégués. Les enseignants chercheurs et les enseignants assurant des responsabilités financières se verront décharger d'un certain nombre de tâches administratives et pourront se consacrer à leur cœur de métier. Deux éléments de

simplification sont ainsi possibles au niveau des unités et services concernés, que ce soient des services, des composantes ou des unités de recherche :

- L'ouverture d'une enveloppe globale de crédits par structure (composante, unité de recherche) sans avoir à se préoccuper de considérations techniques (les comptes budgétaires sont supprimés) et la possibilité de consommer différemment de la prévision initiale ;
- L'ouverture d'enveloppes de crédits pluriannuels pour les activités le nécessitant, la reprogrammation pluriannuelle étant réalisée et contrôlée par le responsable budgétaire.

Ainsi, pour résumer, les ordonnateurs délégués, disposent d'une enveloppe globale de crédits éventuellement pluriannuelle qu'ils peuvent consommer selon le degré de réalisation de leurs activités dans le cadre du pilotage global de l'université. En outre, tout en restant dans le cadre de la fongibilité asymétrique interdisant la mobilisation de crédits de fonctionnement pour alimenter les crédits de masse salariale, la mise en œuvre d'une véritable fongibilité des crédits permise par la GBCP permettra d'alléger la procédure budgétaire. La reprogrammation pourra se faire hors de la procédure des budgets rectificatifs s'il n'y a pas changement de masse (M10 fonctionnement, M20 investissement, M30 masse salariale).

Enfin, pour notre université, la globalisation des crédits dans des structures budgétaires plus « macro » apparaît comme une réponse adaptée au diagnostic des conséquences de la multiplication actuelle des structures budgétaires posé dans le rapport du Compte Financier 2014 : « besoin de relancer une réflexion sur la structure budgétaire afin de réduire le nombre des micro-enveloppes budgétaires qui freinent la logique de programmation et de pilotage efficace des crédits ».

Pour mémoire, dans l'analyse du résultat du Compte Financier de l'établissement, la somme des reliquats des crédits de fonctionnement non-fléchés s'élevait à près de 400 000 €. Le rôle de pilotage des CRB devrait permettre, d'une part, d'anticiper l'identification des crédits disponibles et faciliter leur reprogrammation, d'autre part.

3) Un processus d'allocation des moyens rénové autour de la notion de dialogue de gestion

Le dialogue de gestion devient le principal support de l'allocation des moyens.

Le CA valide les stratégies à moyen et long termes de l'établissement et il a vocation à accorder des autorisations budgétaires globales. Il fixe et contrôle le niveau des emplois. Il s'assure enfin de la capacité de l'établissement à s'engager envers des tiers (à travers les AE) et du volume de trésorerie permettant d'apurer l'ensemble des dettes (via les crédits de paiement – CP). Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) au sein du CA est le moment où les orientations budgétaires sont arrêtées dans le cadre de la stratégie de l'établissement. La trésorerie devient clairement un élément de pilotage de l'établissement.

Les ordonnateurs secondaires ou délégués sont assimilés à des centres de responsabilité budgétaire (CRB) qui reçoivent des objectifs et des moyens nécessaires à leurs réalisations (en conformité avec la stratégie de l'établissement voté par le CA). Ils disposent ainsi de marges de manœuvre dans l'allocation des moyens à l'intérieur de leur périmètre mais aussi dans le pilotage de la consommation des moyens alloués, les crédits étant fongibles dans le respect de la limitativité des enveloppes fonctionnement /investissement / masse salariale. Les CRB semblent être le niveau adéquat de positionnement du contrôle de limitativité des crédits en AE. L'établissement entend à cette occasion du passage au GBCP relancer la démarche des Contrats d'Objectifs et de Moyens, prioritairement avec les composantes de formation.

Plutôt qu'une multiplicité d'ordonnateurs secondaires ou délégués disposant de micro-enveloppes, il y aura un regroupement des crédits dans des CRB correspondant à des activités proches ou connexes. De ce fait, un regard attentif du niveau de consommation empêchera des mécanismes de sous consommation (ou de sur consommation) grâce à des transferts de crédits d'activités ou pour le dire autrement permettra une meilleure fongibilité entre les structures. Par exemple, les crédits correspondant à un projet d'achat de mobiliers de bureaux prévu au budget et n'ayant pas lieu pour différentes raisons pourront être affectés à l'achat d'ordinateurs par exemple pour un montant correspondant.

Les services opérationnels (SO), enfin, représentent le niveau de détail de la programmation au sein desquels se réalise l'exécution des dépenses et recettes Ils disposent d'une enveloppe budgétaire fongible (autorisation de dépenses) allouée dans le cadre du dialogue de gestion avec les CRB. Leurs gestionnaires fournissent les informations sur leur programme d'activité (expression de besoins) et sur leurs prévisions de ressources propres au CRB et consomment les crédits qui leur ont été alloués.

Les SO conservent l'initiative de l'opportunité de la dépense. Par exemple, pour le CRB Recherche et le SO Equipes internes, la création d'engagements juridiques sera systématiquement soumise à l'approbation du directeur d'équipe.

Donc, les CRB sont le niveau le plus élevé de la structure budgétaire et ils recueillent en leur sein les SO. Les responsables des CRB ont en charge le pilotage et la gestion d'une enveloppe globale répartie en SO (niveau infra). La nouveauté est qu'il peut y avoir de la fongibilité entre SO et ce en fonction du taux de consommation des crédits de chacun d'eux et de l'état d'avancement des différents projets en cours.

D'un point de vue plus général et dans la même logique, la fongibilité entre CRB est aussi possible et souhaitable si besoin est.

4) Une professionnalisation accrue des agents

La simplification de la gestion budgétaire et comptable pour les enseignants et enseignants chercheurs suppose une montée en compétence ou du moins l'acquisition de compétences nouvelles des agents en charge de la fonction financière et comptable. En effet, la professionnalisation accrue exigée par le niveau d'expertise requis pour traiter les sujets financiers (normes comptables, pluriannualité, règles fiscales et juridiques, etc.) impose une réflexion à la fois sur la formation des agents mais aussi une réflexion de fond sur l'organisation de l'établissement.

La GBCP invite à réfléchir sur la notion de centres de services partagés (CSP). Ces CSP sont des centres de gestion qui agissent pour le compte des autres services. Ils agissent donc comme prestataires de services assurant des fonctions d'aide au pilotage avec les SO et/ou CRB de leur périmètre. Leurs compétences peuvent varier :

- Saisie des actes de gestion dans le SI (commandes, services faits, missions, recettes...)
- Rôle de mise en commun de compétences métiers particulières : achat, juridique, montage de projet, suivi budgétaire...

Notre université avait déjà anticipé cette disposition en créant, dès 2010, un Service Facturier. Considérant la montée en puissance des préoccupations liées aux encaissements de recettes, le

projet présenté envisage la création d'un Service Recette centralisé au sein de la DAF, qui assure déjà la gestion de plus de 80% des recettes actuelles.

II – La mise en œuvre de la GBCP au sein de Bordeaux Montaigne

1) Le choix du passage en mode GBCP au 1^{er} janvier 2016

a) Eléments de contexte :

Malgré la demande de report commune avec la CPU, la CDEFI et l'Amue pour sécuriser le déploiement des nouveaux Systèmes d'Information permettant la mise en œuvre de la GBCP, la date de mise en œuvre de la GBCP est confirmée par les ministères (MENESR et MINEFI) au 1^{er} janvier 2016. En conséquence, les établissements devront, à cette date, suivre leur exécution budgétaire en mode GBCP, et contrôler la disponibilité des crédits de paiement en fonction du budget voté en mode GBCP.

Une tolérance, pour l'année 2016, est affichée pour les différentes procédures de déploiement des systèmes d'information (SI) pour les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'association Cocktail, en charge de notre application budgétaire et comptable Jefyco, ne disposant pas actuellement des ressources nécessaires au maintien de plusieurs systèmes d'information en parallèle, invite l'ensemble des établissements à se mobiliser pour un démarrage avec le nouveau SI dès début 2016. L'association a annoncé qu'elle ne maintiendrait pas les anciennes versions.

Pour répondre aux demandes des tutelles, l'étude du fonctionnement en « mode dégradé » est en cours dans les établissements Cocktail pour constituer, si besoin, un scénario de secours pour les établissements qui ne choisiraient pas de basculer en mode GBCP au 01/01/2016.

b) Analyse Etablissement

Au terme d'une analyse dite SWOT - Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces), l'équipe de direction a identifié les principales forces et faiblesses des 2 options en présence : passage au modèle SI GBCP, maintien du mode dégradé :

- Forces et Opportunités

- Equipe Projet très impliquée qui participe activement à la rédaction des cahiers des charges sur les différents modules du futur outil et qui s'est positionnée pour que l'établissement soit « bêta-testeur » sur le module budget
- Architecture cible arrêtée
- Besoin de réduire le nombre des micro-enveloppes budgétaires qui freinent la logique de programmation et de pilotage efficace des crédits
- Actions de formation déjà engagées et en cours de généralisation

- Menaces et faiblesses

- Insuffisante culture financière dans les différentes composantes et structures administratives
- Architecture budgétaire actuelle très « morcelée »

- Délai très contraint pour la mise en application de la réforme qui n'a pas permis de fonctionner en mode projet ni de procéder à une concertation aussi aboutie que souhaitée
- Livraison de l'outil par lots: pas de livraison complète au 01/01/2016, grande incertitude sur la capacité de l'éditeur à livrer dans les temps
- Mise en place de la réforme à effectif constant et sans baisse d'activité : risque de tension extrême pour les personnels des services financiers et comptables

Au vu de l'ensemble de ces paramètres, l'équipe de direction a décidé d'opter pour le passage intégral au SI GBCP-au 1^{er} janvier 2016.

2) Calendrier de définition de l'architecture budgétaire GBCP

- a. L'équipe de direction a validé en mars 2015 le projet d'architecture budgétaire (structures CRB, SO, nombre de CSP, rôle des référents SO/CRB, ordonnateurs délégués ...)
- b. Ce projet d'arbitrage a été présenté en CDUFRI et en CDUR le 14 avril puis en collège des chefs de service le 4 mai
- c. consultation CT 18 mai 2015
- d. délibération CA 29 mai 2015

3) Volet RH/Formation

- a. définition du nombre de référents CRB à positionner (Activités transversales /Accompagnement de la formation et vie universitaire) /Elaboration d'une fiche de poste spécifique pour les référents CRB (cf. document joint) / Choix de la cartographie cible des emplois et du positionnement des référents CRB vis-à-vis de la composante de rattachement et vis-à-vis du binôme DAF/Agent Comptable
 - i. Pour rappel, inscription dans la campagne d'emploi 2015 de 2 postes d'ASI Référents financiers de la Direction du Système d'Information et de la Direction de la Recherche
- b. préparation d'un mouvement interne spécifique en amont du mouvement normal de juillet CPE prévu vers la mi-juin 2015
- c. un plan de formation a été élaboré et a déjà commencé :
 - i. sensibilisation des administrateurs et de l'équipe de direction (1 matinée)
 - ii. information aux directeurs d'UFR, d'instituts et d'équipe de recherche (1 matinée)
 - iii. formation des chefs de services (1 journée) : les 8 et 9 mai 2015
 - iv. formation des gestionnaires (1 matinée) : le 26 mai 2015
 - v. formation des élus (2 heures) : le 27 mai

Ces formations seront suivies d'autres formations plus détaillées qui s'articuleront autour de 2 volets: le volet "Métier" et le volet "Outil" et 4 grands axes: "Budget", "Dépenses", "Recettes" et "Comptabilité".

- vi. formation Métier Budget (1 jour) : 29/06 et 06/07
- vii. formation SI Budget (1 jour) : 07/07 et 09/07

- 4) Une préparation portée par la mise en place d'une Equipe Projet GBCP :
- Directeur Général des Services
 - Directrice Générale des Services Adjointe
 - Agent Comptable
 - Adjoint à l'Agent Comptable
 - Chef du Service Facturier
 - Directrice des Affaires Financières
 - Responsable du Budget Hors Recherche
 - Responsable du Budget Recherche
 - Contrôleur de Gestion

Cette équipe projet se réunit au moins une fois par mois. Elle a élaboré un projet de fiche de poste du référent CRB. Elle entend structurer ses travaux en quatre temps :

a) La montée en compétences à travers notamment l'appropriation du nouveau cadre budgétaire, le recensement des opérations pluriannuelles, la fiabilisation des informations sur les engagements de l'établissement et la sensibilisation de l'ensemble des acteurs aux enjeux de la réforme GBCP

b) La production d'informations avec la construction des nouveaux états budgétaires.

c) L'analyse organisationnelle des circuits et procédures (état des lieux de l'organisation et des circuits, analyse comparative des processus actuels et des processus cibles GBCP, analyse sur l'opportunité et les conditions de mise en œuvre des Centres de Services Partagés, cartographie du circuit des contrats, notamment les opérations pluriannuelles).

d) L'analyse organisationnelle du dialogue de gestion et le pilotage budgétaire

5) Volet Prépa Budget 2016 en mode GBCP

La DAF et l'Agence comptable piloteront, avec les référents Jefyco actuels dans un premier temps et à partir du début juillet avec les référents CRB la préparation des différentes opérations liées au recensement de l'exhaustivité des engagements pluriannuels, au rythme prévisionnel d'encaissement des recettes.

La GBCP ayant vocation à être totalement déployée au 1er janvier 2016, les temps forts de la procédure budgétaire – dialogue de gestion du mois infra-annuel et débat d'orientation budgétaire notamment, auront lieu dans le nouveau cadre budgétaire.

L'établissement se fixe, à ce stade, un objectif ambitieux de « remonter » à terme la présentation du DOB à fin juin afin de dégager plus de temps à la préparation des opérations de préparation du budget au niveau du dialogue CRB/SO.

III – Focus sur l'architecture budgétaire GBCP

L'architecture soumise à la consultation a été construite en tenant compte de 3 paramètres :

- Les contraintes réglementaires imposées par le décret GBCP
- Les préconisations formulées par le MINEFI et le MENESR

- Les choix locaux fondés notamment sur les principales orientations politiques et les principales caractéristiques budgétaires et comptables de notre université.
1. En matière de composantes de formation, le choix fondateur a été de maintenir le niveau CRB pour les 3 UFR, l'IUT, l'IJBA et le DEFLE. Malgré le caractère modeste des budgets gérés par ces structures, la raison principale de ce choix est liée au caractère central de chacune de ces composantes depuis la réforme interne.

Nous proposons aux gestionnaires actuels des composantes l'opportunité de faire fructifier leurs compétences, d'en acquérir de nouvelles dans le cadre d'une perspective de carrière

Il va s'en dire que les composantes de formation seront invitées à contracter avec l'établissement sous la forme de COM afin de décliner, selon leurs caractéristiques, la politique d'établissement votée en CA. De même, ce choix engage l'établissement à réinterroger à l'horizon 2017 certaines modalités de gestion notamment en matière de gestion des heures complémentaires ou en matière de FAD.

2. En matière de recherche, le projet présenté propose de regrouper l'ensemble des structures de recherche dans un seul CRB ventilé en 5 SO :
 - Equipes internes (équipes d'accueil et UMR hébergées et gérées par d'autres tutelles)
 - UMR Ausonius
 - UMR IRAMAT
 - Presses Universitaires de Bordeaux
 - Ecole Doctorale

La spécificité des actions de recherche (Labex, activités éditoriales) et la taille des budgets gérés par les SO regroupés justifieront une adaptation de la relation CRB/SO pour les 3 structures suivantes : UMR Ausonius, UMR IRAMAT, Presses Universitaires de Bordeaux) disposant déjà d'un ETP dédié à la gestion financière.

3. L'établissement fait le choix de maintenir un suivi particulier de deux structures : le SIGDU et le CFA

Conformément aux engagements pris par l'établissement dans le cadre de la politique de site en matière de gestion des services interuniversitaires, et conformément au cadre réglementaire, le Service InterUniversitaire de Gestion du Domaine Universitaire reste un Service à Comptabilité Distinctes afin de permettre d'identifier un résultat et de produire un compte financier propres.

De même pour le CFA, compte tenu du cadre réglementaire et de l'évolution attendue du financement du CFA par la taxe d'apprentissage (rappel 51% pour la fraction régionale pour l'apprentissage, 26% pour la fraction quota dédiée au financement des CFA et 23% pour la part hors quota dédiée aux formations hors apprentissage), l'établissement choisit de maintenir la structure financière en tant que Service A Comptabilité Distincte afin de permettre d'identifier un résultat et de produire un compte financier propres.

4. En matière de services supports, les regroupements opérés dans le cadre de la réforme interne ont déjà produit des effets et créé des structures administratives et budgétaires importantes qui présentent donc déjà les caractéristiques attendues d'un CRB :
 - Direction Système d'Information
 - Direction du Patrimoine Immobilier et Logistique
 - Service Commun de la Documentation

5. Compte tenu du poids de la masse salariale dans le budget de l'établissement (plus de 86% du budget) et dans la continuité des pratiques dégagées depuis le passage aux RCE, l'établissement envisage de maintenir un CRB Paie.

6. Conformément aux préconisations réglementaires et ministérielles, et compte tenu des caractéristiques formulées lors des derniers comptes financiers, l'établissement propose de créer 2 nouveaux CRB qui vont venir réunir des structures jusqu'ici séparées :
 - Création d'un CRB Activités transversales qui va réunir les SO suivants
 - Gouvernance
 - Relations internationales
 - Communication
 - Ressources Humaines
 - Prévention, Sécurité
 - Création d'un CRB Accompagnement de la Formation et de la Vie Universitaire qui va réunir les SO suivants
 - POSIP
 - PARE
 - DIVU
 - DAPS
 - Fonds de soutien aux activités pédagogiques