

Procédure budgétaire à compter du budget 2011

A) Éléments généraux

1. Un nouveau contexte

Le décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008 refonde profondément le cadre de la gestion budgétaire et financière des EPSCP. D'une part il laisse à chaque établissement la liberté de définir son propre processus d'élaboration budgétaire et d'autre part il fixe un certain nombre d'éléments à respecter. Ce décret vise à redonner toute sa portée au budget de l'université. En effet **un budget est avant tout un acte politique** dans le sens où il s'agit de donner une traduction financière au projet d'établissement et aux projets de service bâtis par les élus.

L'ambition et l'enjeu pour l'UTM est bien de piloter son développement en s'appuyant sur la déclinaison d'une politique budgétaire et de dépasser le stade de l'exercice formel pour entrer dans une approche beaucoup plus stratégique.

Parallèlement à son contenu politique, le budget répond à une définition juridique bien précise. En effet, il se définit comme un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses d'un exercice (une année budgétaire). Le vote du conseil d'administration porte donc sur les axes et objectifs de développement de l'établissement et sur les volumes financiers correspondants alloués aux différents projets compte tenu d'une prévision de recettes et de dépenses qui se doit d'être sincère. Pour ce faire un important travail de fiabilisation, d'expertise et de projection accompagne nécessairement la prévision budgétaire. La « technique budgétaire » doit ainsi se mettre au service des ambitions politiques afin de « garantir » que les ouvertures de crédits reposent sur des projections réalistes et durables dans le temps.

2. Le contenu du budget

Il est tout d'abord indispensable de rappeler que le budget de l'établissement est unique. L'UTM n'ayant ni SAIC ni fondation, le vote du conseil d'administration porte sur :

- Le budget principal qui rassemble les budgets des composantes de l'établissement : UFR, services communs, écoles et instituts internes, services centraux...
- Le projet annuel de performance de l'établissement
- Le tableau de suivi des emplois
- Le tableau de programmation et de suivi des programmes pluriannuels d'investissement
- Les moyens consolidés consacrés à l'activité des unités de recherche que ceux-ci proviennent de l'établissement ou de tout autre partenaire.

3. Le formalisme du budget

Alors que précédemment les établissements présentaient le budget unique sous deux axes de lecture (le budget par nature d'une part et le budget de gestion d'autre part), le décret financier du 27 juin instaure un budget matriciel qui présente de façon croisée natures et destinations en dépenses et natures et objectifs en recettes. En conséquence, la lecture des finalités et actions et des enveloppes de moyens allouées à chacune d'entre elles s'effectue directement. La nomenclature des destinations correspond au descriptif détaillé des programmes qui assurent le financement de la mission « recherche et enseignement supérieur ».

4. Le lancement de la procédure budgétaire

Le décret financier prévoit que le conseil d'administration définit à l'occasion d'un débat d'orientation budgétaire, les axes de développement et d'actions de l'établissement. Ce débat porte tant sur l'horizon budgétaire annuel que sur les perspectives pluriannuelles. A ce titre, il a vocation à s'appuyer à la fois sur les axes du projet d'établissement tout en tenant compte des programmes pluriannuels en cours ou décidés.

C'est également le conseil d'administration qui arrête la procédure interne d'élaboration du budget de l'établissement. Le décret précise que cette procédure doit intégrer les composantes de l'établissement dans le cadre d'un dialogue budgétaire interne.

S'agissant des unités, écoles, instituts et service commun dotées d'un conseil, ce dernier doit se prononcer sur le budget de la composante dont il assure l'administration.

En matière de crédit de recherche, le conseil scientifique doit rendre un avis sur leur répartition au sein du budget.

5. Le vote du budget

Pour être exécutoire à compter du 1^{er} janvier de l'exercice, le projet de budget doit remplir des conditions de forme et de fond. Sous respect de ces conditions, le budget est exécutoire à compter de sa communication au recteur d'académie, chancelier des universités.

Les conditions de fond pour la validité sont :

- Le respect des principes budgétaires d'annualité, d'unité, de spécialité et d'universalité
- L'équilibre réel
- Le respect du plafond d'autorisation, fixé par le conseil d'administration, de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement
- Le respect du plafond d'emplois fixé par l'Etat relatif aux emplois financés par l'Etat
- Le respect des règles de prélèvement sur le fonds de roulement
- L'équilibre du compte de résultat prévisionnel et du tableau de financement abrégé prévisionnel composant le budget

Les conditions de forme sont :

- La production des documents annexes obligatoires

- Le projet de budget doit être adressé aux membres du conseil d'administration et au recteur au plus tard quinze jours avant le vote
- Le budget doit être approuvé par la majorité des membres présents ou représentés, le quorum étant atteint en matière budgétaire lorsqu'au moins la moitié des membres du conseil est présente.

6. Le rôle du recteur

Le chancelier assure la mission de contrôleur budgétaire et financier de l'université. Il est assisté dans cette tâche par le trésorier payeur général territorialement compétent. L'université a obligation de communiquer au moins quinze jours avant le vote du budget, le dossier budgétaire au chancelier. Ce dernier peut soumettre à son approbation le projet de budget dans quatre cas précis :

- Le projet de budget n'a pas été communiqué dans le délai requis
- Le budget n'est pas en équilibre réel
- Le budget ne prévoit pas les crédits nécessaires au respect des obligations et des engagements de l'établissement
- Le plafond d'emplois « Etat » est dépassé

7. Les règles à respecter

En droit budgétaire public, il existe quatre principes généraux : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. Pour les EPSCP s'applique également le principe de l'équilibre.

- Le principe de l'annualité budgétaire implique que l'autorisation donnée par le conseil d'administration est valable pour une année budgétaire qui commence au 1^{er} janvier et s'achève au 31 décembre. Ce cadre annuel nécessite néanmoins des aménagements tels les reports de crédits (à ne pas confondre avec les reliquats), les décisions budgétaires modificatives ainsi que la prévision pluriannuelle.
- Le principe de l'unité budgétaire signifie que même si les structures internes d'un EPSCP relèvent de plusieurs natures juridiques, voire bénéficient de dispositions particulières en matière budgétaire ou financière, le principe d'unicité budgétaire s'applique. Il n'existe qu'un seul budget puisqu'il n'existe qu'une seule personne morale.
- Le principe de l'universalité demande que le budget décrive l'intégralité des produits et des charges sans compensation entre les recettes et les dépenses.
- Le principe de la spécialité signifie que les autorisations de dépenses, crédits ouverts, sont accordées par nature de dépenses correspondant à des enveloppes. Trois enveloppes composent le budget : l'enveloppe de fonctionnement hors masse salariale, l'enveloppe de masse salariale et l'enveloppe d'investissement. Chacune de ces enveloppes est limitative
- Pour les EPSCP le décret financier précise le principe d'équilibre réel en matière budgétaire :
 - Le compte de résultat prévisionnel d'une part et le tableau de financement abrégé prévisionnel d'autre part doivent être votés en équilibre

- Les recettes et les dépenses du budget doivent être évaluées de façon sincère et soutenable¹
- Les ressources du tableau de financement abrégé prévisionnel, à l'exception des recettes d'emprunt, doivent couvrir le remboursement des annuités d'emprunt de l'exercice.
- Un prélèvement sur fonds de roulement est possible, sans condition en matière d'investissement et avec accord du chancelier pour les autres natures de dépenses.

8. Le calendrier budgétaire

Le processus budgétaire doit intégrer la prise en compte des résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice précédent ainsi que des éléments issus de l'analyse financière. Ces informations sont issues du compte financier qui doit être présenté avant le 30 avril de l'année qui suit chaque exercice.

De plus pour être exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice N il est souhaitable que le vote du budget intervienne avant le 15 décembre de N-1. Le projet de budget devant être fourni aux conseillers et au recteur quinze jours avant le vote, il doit donc être finalisé avant le 30 novembre. De plus, compte tenu du temps nécessaire pour l'intégration dans SIFAC il est en fait nécessaire que le budget de l'université soit terminé au 15 novembre de N-1.

B) Procédure budgétaire pour l'Université Toulouse II le Mirail

Cette partie vise à préciser la procédure budgétaire applicable à l'UTM. Elle précise d'abord des principes (politiques et leur traduction technique) et ensuite les responsabilités respectives de tous les acteurs/composantes de l'université ainsi que les dates.

1) Les 6 principes politiques

- a) Le budget constitue la traduction financière annuelle du projet d'établissement et des projets des composantes. En ce sens, c'est un acte politique majeur de la vie de l'établissement.

¹ La soutenabilité budgétaire consiste en l'adéquation des projets de dépenses...aux capacités d'engagement et droits de paiement qui sont notifiés [à l'établissement] ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur. Elle mesure la capacité [de l'établissement] à honorer les engagements qu'il entend souscrire » le budget pour remplir le critère de soutenabilité devrait donc au minimum comprendre l'ensemble des dépenses obligatoires (salaires, fluides, dotation aux amortissements...) et le financement correspondant et d'autre part assurer une projection sur le moyen terme des engagements financiers générés par ses choix de développement en veillant à identifier les financements correspondants.

Concernant la sincérité budgétaire, la jurisprudence s'appuie notamment sur un écart raisonnable entre montants prévus au budget primitif et les évolutions enregistrées en DBM, un nombre et un volume limités de DBM, des écarts raisonnables entre montants budgétés et montants exécutés, une gestion réglementaire des reports, l'appui sur une comptabilité des opérations pluriannuelles...

- b) Le budget est globalisé pour permettre à l'établissement et à ses composantes d'utiliser toute ses marges de manœuvre.
- c) Il repose sur une autonomie affirmée des composantes de niveau 2.
- d) Il est construit au plus près des activités et des besoins des composantes.
- e) Il s'appuie sur un dialogue de gestion régulier entre le central et les composantes de niveau 2. Ce dialogue garantit la transparence dans son élaboration et dans son exécution.
- f) Les outils d'élaboration et de suivi du budget sont construits en concertation avec les composantes

2) La traduction technique des principes politiques

- a) L'ensemble de la construction budgétaire et du suivi se fait par référence aux objectifs du projet d'établissement et/ou au projet de composante.
- b) Le budget est voté par enveloppe (fonctionnement hors masse salariale, masse salariale et investissement) au niveau de l'établissement ET par enveloppe (fonctionnement hors masse salariale et investissement) pour les composantes de niveau 2.
La masse salariale est gérée globalement au niveau central. Les personnels (en ETP) sont affectés par niveau 2 ainsi que la charge d'enseignement. Pour information, la répartition de la charge d'enseignement et des emplois attribués est indiquée par niveau 3.
- c) Les conseils de composante de niveau 2 votent le projet de budget les concernant. Chaque composante de niveau 2 organise la construction du budget avec les composantes de niveau 3 qui lui sont rattachées. Chaque composante de niveau 2 peut demander aux services centraux de l'assister dans sa construction budgétaire avec ses composantes de niveau 3.
- d) Le budget des composantes de niveau 2 est notamment construit par analyse du réalisé des années précédentes. Un taux de réalisation des recettes ou des dépenses en dessous de 90% constitue un signal d'alerte fort entre la composante et le central.
- e) Le budget de l'année N fait l'objet d'une réévaluation en juin de l'année N en fonction du taux de réalisation budgétaire (et par comparaison avec le taux de réalisation budgétaire de juin de l'année N-1) et de l'atteinte des objectifs fixé en commun dans le Contrat d'Objectifs et de Moyens. Un redéploiement budgétaire entre composantes est possible à cette occasion.
- f) Les services centraux mettent à disposition pour chaque composante de niveau 2 selon une périodicité mensuelle un suivi budgétaire (taux d'engagement des dépenses, comparaison par rapport à l'année précédente, taux de réalisation des recettes) informatisé. La forme de ce suivi est à définir entre le central et la composante.

3) La procédure budgétaire (budget pour l'année N+1)

Actions menées	Maitrise d'ouvrage	Année N
Déclinaison annuelle du projet d'établissement pour N+1	Présidence	Avril
Compte financier et analyse financière N-1	Agent comptable	30 avril
Rapport annuel de performance N-1	SG / VP moyens	30 avril
Débat d'orientation budgétaire N+1	Conseil d'administration	15 mai
Lettre d'orientation budgétaire N+1	Présidence, VP Moyens	30 mai
Conférences budgétaires (reporting année N, élaboration du budget par enveloppe et par composante N+1)	VP Moyens	Juin
Préparation et répartition du budget (niveau enveloppes) N+1	VP Moyens	30 juin
Vote du budget (enveloppes) par composante	Conseil de composante niveau 2	1ere sem. de juillet
Vote des enveloppes niveau UTM et par composante de niveau 2	CA	15 juillet
Notifications aux composantes de niveau 2 des enveloppes	VP Moyens	1 ^{er} semaine de sept
Elaboration du budget des composantes de niveau 2 à partir des enveloppes	Composantes niveau 2	Sept
Votes des projets de budgets par les conseils de composantes et services communs	Composantes niveau 2	Fin sept
Transmission des budgets des composantes et services communs à la DAF pour contrôle. Consolidation des données par la DAF pour l'élaboration du budget primitif	DAF	oct.
Envoi du projet de budget primitif au Recteur et aux administrateurs	DAF	Début novembre
Vote du budget primitif de l'UTM	CA	Début décembre

4) Cas particuliers des virements inter UB (Unités Budgétaires)

Le Conseil d'Administration donne délégation au Président de l'Université pour décider des modifications entre deux ou plusieurs niveaux 2 (UB), respectant les conditions suivantes :

- les modifications sont proposées et acceptées par les responsables de toutes les UB concernées,
- les modifications ne modifient pas la répartition globale entre les 3 enveloppes limitatives (fonctionnement hors masse salariale, masse salariale et investissement) au niveau de l'établissement.

Il est rendu compte de ces modifications au Conseil d'Administration dès la première réunion du conseil suivant ces modifications.