

La Gestion Budgétaire et Comptable Publique : présentation et enjeux



La Gestion Budgétaire et Comptable Publique : présentation et enjeux

2

1. **GBCP : présentation**
2. **GBCP : les grands principes**
3. **Modernisation et organisation**
4. **GBCP et pilotage**
5. **Annexes**

La Gestion Budgétaire et Comptable Publique : présentation et enjeux

- 1. GBCP : présentation**
- 2. GBCP : les grands principes**
- 3. Modernisation et organisation**
- 4. GBCP et pilotage**
- 5. Annexes**

La GBCP : définition

- ❖ GBCP = Gestion Budgétaire et Comptable Publique
- ❖ La « réforme GBCP » porte sur une révision en profondeur du cadre général qui structure la gestion budgétaire et comptable de l'Etat et de ses opérateurs
- ❖ La « réforme GBCP » s'appuie sur deux décrets :
 - Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 : nouveau cadre budgétaire et comptable
 - Décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 : adaptation des décrets existants, notamment pour les EPSCP du décret RCE n°2008-618 du 27 juin 2008 et du décret n°94-39 du 14 janvier 1994
 - Décrets n°2008-618 et n°94-39 abrogés par le décret n° 2013-756 du 19 août 2013 : les dispositions sont désormais intégrées dans le code de l'éducation, partie réglementaire au sein des articles R719-51 et suivants
- ❖ Il s'agit du nouveau texte de référence qui remplace le décret RGCP n°62-1587 du 29 décembre 1962

La GBCP : calendrier

- ❖ En raison des ses impacts majeurs sur les règles budgétaires, l'organisation des établissements et les systèmes d'information, la GBCP s'applique en deux temps :
 - Au 1er janvier 2013, les dispositions relatives à la modernisation des organisations, au contrôle interne et au pilotage des emplois et de la masse salariale sont applicables. Pour les EPSCP, une grande partie de ces dispositions étaient en fait déjà contenues dans leur réglementation spécifique, notamment le décret n°2008-618.
 - Au 1er janvier 2016 s'appliquent les dispositions ayant le plus lourd impact sur le cadre budgétaire et comptable des établissements.

La GBCP : qui est concerné ?

- ❖ La réforme GBCP a une portée d'harmonisation des règles budgétaires et comptables de l'État et de ses opérateurs. Elle s'inscrit à ce titre dans la continuité de la LOLF
- ❖ La GBCP s'applique à un large périmètre d'organismes (les administrations publiques) et notamment à :
 - L'État,
 - Les établissements publics de l'État et notamment les EPA, les EPSCP et les EPST
 - Les collectivités territoriales et leurs établissements publics
 - Les établissements publics de santé
 - Certains organismes privés (mais pas les fondations partenariales)

La GBCP et les EPSCP

- ❖ Les EPSCP sont concernés directement par les décrets GBCP sous réserve des dispositions qui sont présentes dans leurs réglementations spécifiques (voir articles R719-51 et R719-113 du Code de l'éducation).
- ❖ Un certain nombre de dispositions déjà applicables aux EPSCP depuis 2008 sont reprises, précisées et élargies à l'ensemble des opérateurs :
 - Services facturiers
 - Contrôle hiérarchisé de la dépense
 - Dématérialisation des pièces de dépenses et de recettes

La GBCP : enjeux

- ❖ La GBCP n'est pas une simple réforme technique. En effet :
 - Elle met en avant des modalités d'organisation permettant une modernisation de la gestion des établissements
 - Elle suppose une réflexion sur les structures, les rôles des acteurs et les flux d'information au sein de l'établissement
 - Elle renforce les outils de pilotage via une information plus complète des élus et de la gouvernance sur la situation et la trajectoire financière de l'établissement.
 - Elle implique une dimension budgétaire pluriannuelle traduisant la stratégie de développement définie par l'établissement et répondant aux exigences de sincérité et de soutenabilité

La réforme GBCP : présentation et enjeux

1. GBCP : présentation

2. GBCP : les grands principes

3. Modernisation et organisation

4. GBCP et pilotage

5. Annexes

Des principes réaffirmés

- ❖ Les grands principes de la comptabilité publique sont maintenus :
 - La séparation ordonnateur/comptable
 - La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable
 - L'unité de caisse et de trésorerie
 - Les procédures de dépenses et de recettes
 - La règle du paiement après service fait

Les comptabilités : contenu et finalités

	COMPTABILITÉ BUDGETAIRE	COMPTABILITÉ GÉNÉRALE	COMPTABILITÉ ANALYTIQUE	COMPTABILITÉ VALEURS INACTIVES (pour mémoire)
OBJECTIFS PRINCIPAUX	- Préparation et suivi du budget - Respect des autorisations en euros et en emplois budgétaires accordées - Analyse du respect des engagements budgétaires de l'établissement - Suivi de la LOLF	- Analyse patrimoniale - Régularité, sincérité, image fidèle - Détermination du résultat - Rentabilité globale de l'organisation	- Analyse de gestion - Allocation optimale - Analyse de rentabilité - Choix d'investissement - Tarification	- <i>Description des valeurs destinées à la vente ou remises en dépôt</i>
RÈGLE D'AFFECTATION	- Nomenclature normalisée (M9) et de gestion (LOLF) - répartition par enveloppe - Ventilation par AE et CP	- M93 inspirée du plan comptable général - Par nature et par compte	- Par destination (nature d'activité)	- <i>M93 inspirée du plan comptable général</i> - <i>Par nature et par compte</i>
RÈGLES D'IMPUTATION	- Encaissement pour les recettes - Décaissement pour les dépenses - Exercice de l'engagement ferme pour les AE	- Droits et obligations constatés	- Droits et obligations constatés en retenant les charges et produits	- <i>Entrée et sortie de stock</i>

Les comptabilités : articulation

- ❖ Jusqu'à présent la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale s'appuyaient toutes les deux sur le principe des droits constatés, générant ainsi une redondance d'information.
- ❖ La GBCP redéfinit la comptabilité budgétaire pour aboutir à une complémentarité entre les comptabilités qui offrent chacune des informations différentes et éclairent la décision :
 - Comptabilité budgétaire : autorisation, capacité à prendre des engagements vis-à-vis des tiers (autorisations d'engagement) et capacité à les honorer (trésorerie nécessaire via les crédits de paiement)
 - Comptabilité générale : situation financière et patrimoniale
 - Comptabilité analytique : calcul des coûts pour aider à la décision

La comptabilité budgétaire : une nouvelle approche

- ❖ La comptabilité budgétaire retrace (article 58 décret n°2012-1246) :
 - L'ouverture et la consommation des autorisations d'engager ;
 - L'ouverture et la consommation des autorisations de payer ;
 - L'ouverture et la consommation des emplois ;
 - L'ouverture et l'enregistrement des recettes.
- ❖ Elle s'appuie sur les notions d'autorisations d'engagement, les AE, et de crédits de paiement, les CP (article 180 décret n°2012-1246) :
 - Les AE constituent la limite supérieure des engagements pouvant être pris par l'établissement au cours d'un exercice budgétaire (année civile). Le fait générateur de la consommation des AE est un engagement sur un montant ferme et déterminé vis-à-vis d'un tiers, y compris sur la part qui sera décaissée sur les exercices futurs.
 - Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'exercice. Le fait générateur de la consommation des CP est le moment où l'agent comptable paie une dépense.

Les nouveaux concepts : illustration (1/2)

- ❖ Les exemples ci-dessous illustrent le lien et les décalages potentiels dans la programmation budgétaire pouvant résulter de l'écart entre AE et CP. Ils mettent en lumière à la fois :
 - le décalage entre AE et CP,
 - la consommation annuelle des AE,
 - la consommation pluriannuelle des CP (tranches annuelles de CP pour réaliser l'intégralité de l'AE),
 - le lien à opérer entre AE et CP.
- ❖ Trois exemples sont présentés :
 1. Une commande pour 100 envoyée et payée dans l'année 1.
 2. Un marché notifié en année 1 sur un montant ferme de 110, payé pour moitié en année 1 et pour moitié en année 2.
 3. Un marché à bon de commande notifié en année 1 avec un montant minimum de 200, et un paiement échelonné pour 100 de prestations en année 1, 100 de prestations en année 2 et 50 de prestations supplémentaires en année 3

Les nouveaux concepts : illustration (2/2)

15

Année 1			Année 2			Année 3		
	AE	CP	AE	CP		AE	CP	
Cas 1	AE = CP	100	100					
Cas 2	AE ≠ CP	110	55					
Cas 3	AE ≠ CP	200	100			50	50	
Total		410	255		155	50	50	

La consommation de l'autorisation budgétaire d'AE de l'année 1 = engagements fermes pris vis-à-vis de tiers, dont les échéances (paiement) peuvent être :
 annuelles = 255 année 1
 ou pluriannuelles = 155 (année 2)

L'autorisation budgétaire de CP de chaque année correspond aux prévisions de décaissements pour honorer les AE prises en année 1

Une fois le montant minimum du marché atteint (engagement ferme générateur d'AE à la notification), les commandes de prestations supplémentaires donnent lieu à consommation supplémentaire d'AE et des CP correspondants lors du paiement

Les impacts sur le budget

- ❖ Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses ainsi que les emplois (article 7 du décret n°2012-1246).
- ❖ Le budget comprend :
 - Des autorisations en emplois
 - Des autorisations d'engagement ;
 - Des crédits de paiement :
 - Des prévisions de recettes
 - Un tableau présentant l'équilibre financier
 - Un compte de résultat et un tableau de financement prévisionnels
- ❖ Le budget se compose donc d'états relevant de la comptabilité budgétaire (emplois, AE et CP) et de la comptabilité générale (compte de résultat et tableau de financement)

La limitativité des crédits

- ❖ Les AE et les CP constituent les nouveaux supports de la limitativité annuelle des crédits, par enveloppes : fonctionnement, personnel et investissement (voir [tableau I GBCP en annexe](#)).
- ❖ A cette limitativité des crédits, il convient de rajouter les autorisations d'emplois votées au sein du budget
- ❖ Les recettes conservent leur caractère évaluatif
- ❖ La différence entre les prévisions de décaissements de CP et les prévisions d'encaissement de recettes constitue le solde budgétaire retracé dans le tableau 1 GBCP. Le solde budgétaire est donc un solde de trésorerie

L'équilibre budgétaire

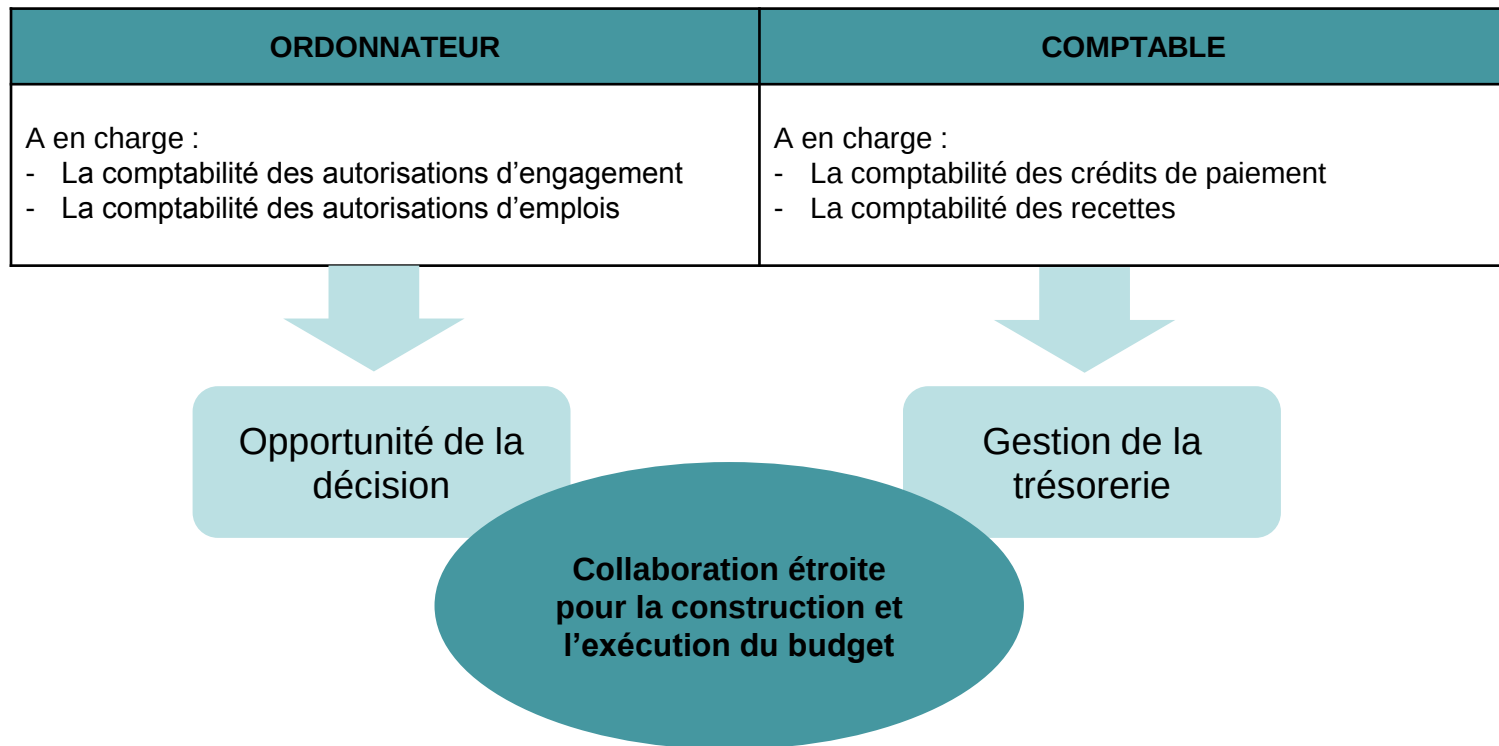
- ❖ **A partir de janvier 2016**, l'équilibre du budget sera apprécié de la façon suivante (articles R719-60 et R719-61 du Code de l'éducation) :
 - Les conditions actuelles d'équilibre sur le compte de résultat prévisionnel et le tableau de financement restent en vigueur.
 - Une condition supplémentaire est introduite portant sur l'équilibre financier issu du [tableau II GBCP](#). Ce tableau explicite l'évolution de la trésorerie de l'établissement
 - **La variation prévisionnelle de la trésorerie** est donc désormais un élément d'appréciation de l'équilibre du budget
- ❖ Les conditions d'un éventuel prélèvement sur le fonds de roulement ou les réserves pour équilibrer le budget restent les mêmes, ainsi que les prérogatives du recteur en matière de contrôle budgétaire.

Les acteurs : la séparation ordonnateur/comptable

- ❖ L'exécution du budget relève exclusivement des ordonnateurs et des comptables publics (article 8 du décret n°2012-1246)
- ❖ Les deux fonctions sont incompatibles (article 9 du décret n°2012-1246)
- ❖ L'ordonnateur prescrit l'exécution des dépenses et des recettes. Il est seul juge de l'opportunité d'une décision
- ❖ Le comptable exécute les ordres de l'ordonnateur en tant que payeur et caissier après vérification de leur régularité. Il a seul la charge de manier les fonds et de tenir les comptes

Les acteurs : les nouveaux rôles

- ❖ La comptabilité budgétaire est tenue conjointement par l'ordonnateur et le comptable selon le schéma suivant :



La réforme GBCP : présentation et enjeux

21

1. GBCP : présentation

2. GBCP : les grands principes

3. Modernisation et organisation

4. GBCP et pilotage

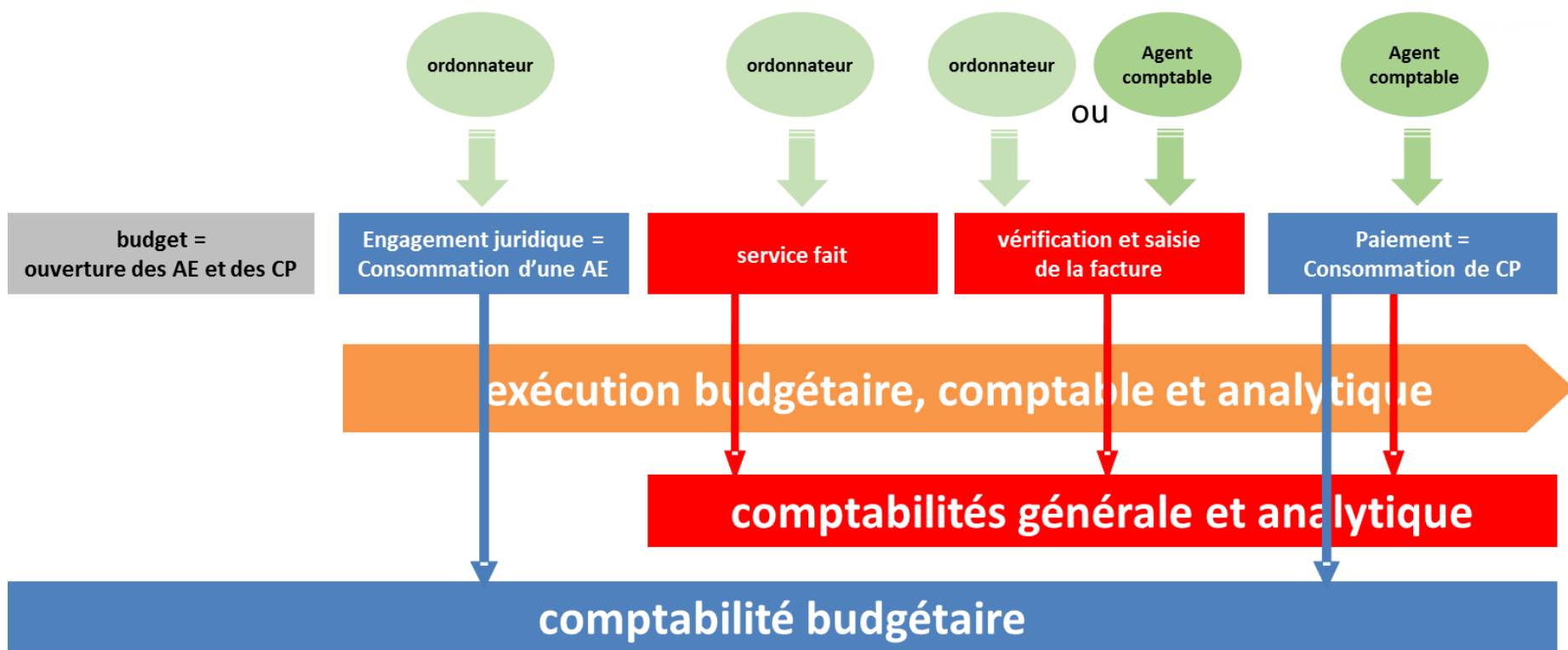
5. Annexes

Les impacts organisationnels

- ❖ La GBCP dépasse le cadre de la réorganisation financière car elle impacte l'organisation des établissements :
 - Elle emporte une redéfinition du rôle des acteurs
 - Elle propose (invite) à mettre en place plusieurs outils destinés à moderniser la gestion
 - Elle demande que soient développés les démarches de contrôle interne comptable et financier ainsi que l'audit interne
 - Elle met en place un contrôle interne budgétaire
 - Elle réduit les délais de production des comptes
- ❖ Ces dispositifs, plus ou moins novateurs, impliquent que les établissements doivent s'interroger sur leur organisation interne et le cas échéant mettent en place des actions de conduite du changement

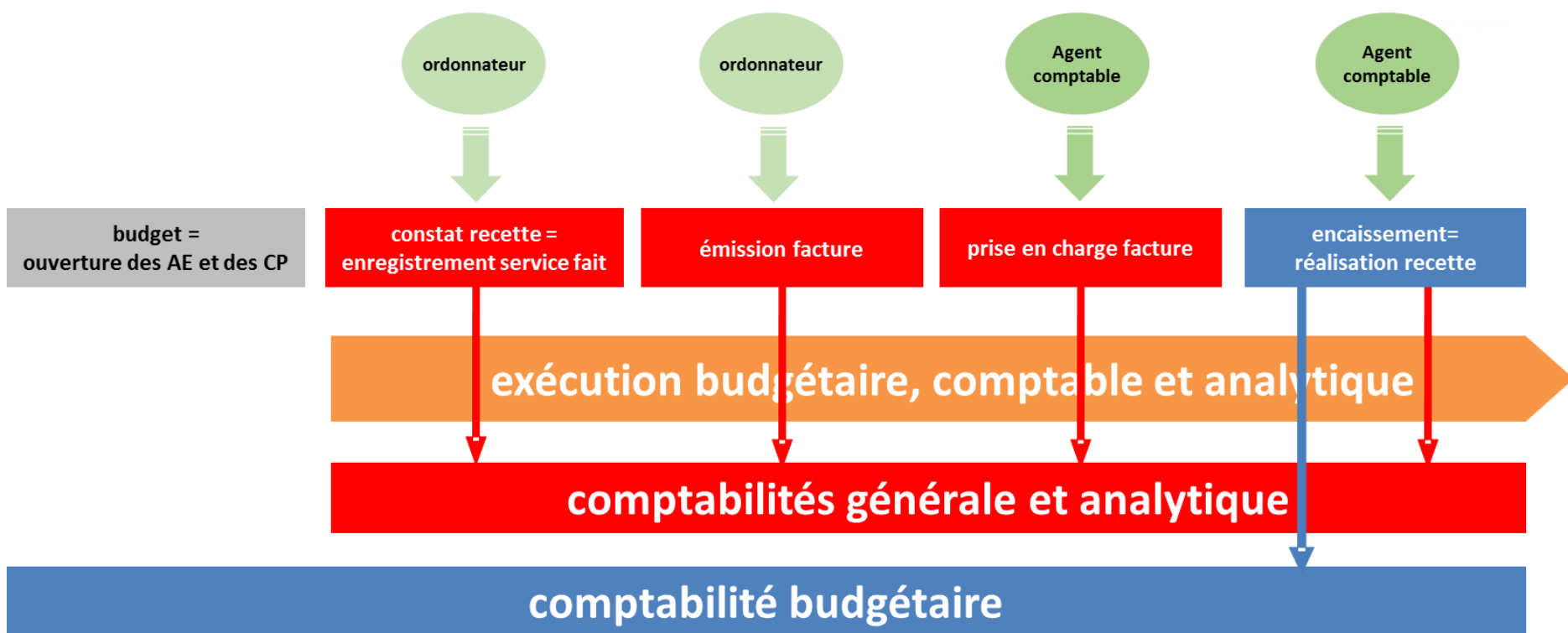
Les nouveaux rôles : illustration

- ❖ Le schéma ci-dessous illustre le processus d'une dépense dans le cadre de la GBCP



Les nouveaux rôles : illustration

- ❖ Le schéma ci-dessous illustre le processus d'une recette dans le cadre de la GBCP



Le circuit d'information

25

- ❖ Tant la dimension pluriannuelle du budget que les interactions entre les acteurs imposent de fiabiliser et compléter l'information financière par des circuits d'information et de validation bien définis :
 - Décliner la stratégie décidée par le CA en données budgétaires à échéances pluriannuelles. Exemple : impact sur 5 ans des maquettes de formation
 - Aller au-delà des plans pluriannuels d'investissement et contrats de recherche, et collecter toutes les informations présentes dans les schémas pluriannuels ou de programmation existants. Travail transverse : directions support, composantes, direction financière, agence comptable
 - Systématiser le circuit de validation des conventions et des contrats pour connaître l'exhaustivité des engagements pris par l'établissement, et veiller à la qualité des conventions en intégrant des clauses financières suffisamment précises pour permettre l'engagement en AE
 - Positionner le service achat / marchés de façon intégrée dans la préparation et l'exécution budgétaire
- ❖ Condition de réussite : les acteurs de terrain (E/C, composantes...) doivent formuler leurs besoins de manière suffisamment précise et les estimer en collaboration étroite avec les services supports.

Modernisation : le service facturier

- ❖ Le décret n°2008-618 prévoyait la possibilité de mettre en place un service facturier. Le décret n°2012-1246 valide ce dispositif qui reste optionnel.
- ❖ La définition donnée par la GBCP est plus complète mais l'objet reste le même : centre de traitement et de paiement unique des factures fournisseurs sous l'autorité de l'agent comptable.
- ❖ La mise en place du service facturier :
 - Points forts :
 - Respect des délais de paiement, réduction du risque de paiement d'intérêts moratoires
 - Amélioration de la qualité financière et comptable
 - Optimisation de la dépense via la suppression des contrôles redondants
 - Conditions de réussite :
 - Professionnalisation des agents de toute la chaîne de la dépense
 - Qualité de la commande et du service fait en amont

Modernisation : le contrôle interne

- ❖ Avant les décrets GBCP, le contrôle interne comptable et financier (CICF) était déjà obligatoire. Pour les établissements publics, la circulaire DGFIP du 1er juin 2011 établissait notamment le cadre de mise en œuvre de la démarche de CICF.
- ❖ La GBCP introduit en sus la notion de contrôle interne budgétaire : qualité et soutenabilité de la prévision budgétaire et de son exécution.
- ❖ Le contrôle interne :
 - Répond à une obligation réglementaire
 - Permet d'assurer une meilleure maîtrise des circuits financiers en s'appuyant sur une analyse des risques
 - Constitue une opportunité d'optimiser les procédures et l'organisation.
 - Garantit la qualité comptable et financière et la qualité de la prévision budgétaire
- ❖ Conditions de réussite : portage politique, moyens adaptés, implication des acteurs, démarche itérative et partenariale.

Modernisation : le contrôle hiérarchisé de la dépense

- ❖ Applicable aux établissements publics depuis 2004, à l'initiative de l'agent comptable.
- ❖ Le décret n°2008-618 autorisait l'agent comptable à mettre en place ce dispositif
- ❖ La GBCP précise le contrôle hiérarchisé de la dépense : périmètre, périodicité des contrôles, plan de contrôle.
- ❖ La GBCP introduit également la notion de contrôle partenarial (contrôle allégé) entre ordonnateur et comptable.
- ❖ Le contrôle hiérarchisé de la dépense :
 - S'appuie sur la cartographie des risques élaborée par la démarche de contrôle interne
 - Cible des contrôles plus efficaces (sécurisation du circuit de la dépense)
 - Permet des contrôles plus fluides et un paiement plus rapide

Modernisation : la dématérialisation des pièces

- ❖ Avant les décrets GBCP, une démarche de dématérialisation était déjà possible : suppression des mandats et des titres de recettes et dématérialisation du compte financier autorisées par le décret n°2008-618, dématérialisation des factures selon l'article 289 du code général des impôts...
- ❖ La GBCP valide et généralise la dématérialisation des pièces justificatives et l'envoi des ordres de recouvrer par voie électronique.
- ❖ La dématérialisation des pièces permet :
 - Des gains de productivité
 - L'accélération des procédures
 - La conservation et la traçabilité des documents facilitées

Modernisation : l'audit interne

- ❖ Le décret n°2008-618 mentionnait l'audit interne comme outil de pilotage
- ❖ Le décret n°2012-1246 confirme et précise ce dispositif :
 - Les établissements se dotent de programmes d'audit
 - et peuvent constituer des comités d'audit
- ❖ L'audit interne évalue le contrôle interne et contribue à fiabiliser les processus (démarche d'amélioration continue).
- ❖ L'audit interne :
 - Contribue au renforcement de la maîtrise des risques
 - Permet d'atteindre une assurance raisonnable sur la maîtrise des opérations
 - Est un gage de transparence et d'efficacité du contrôle interne

Modernisation : l'arrêté des comptes

- ❖ Article 49 du décret n°2008-618 : certification des comptes par les commissaires aux comptes et arrêté des comptes au 30 avril N+1
- ❖ Le décret n°2012-1246 réduit le délai d'arrêté des comptes (articles 212 et 232) :
 - Fixé au 28 février N+1
 - Régime transitoire jusqu'au 31 mars pour les comptes financiers 2012 à 2014
- ❖ Impacts organisationnels :
 - Nécessité de fluidifier et d'anticiper au fil de l'eau les actes de gestion effectués aujourd'hui en clôture.
 - Outils : clôtures intermédiaires, suivi des engagements non soldés, des service faits non facturés, apurement des comptes d'attente...
- ❖ Objectif : disposer le plus en amont possible des informations financières et patrimoniales indispensables au pilotage de l'établissement

Récapitulatif des impacts organisationnels

32

Thème	Obligatoire / facultatif	Objectifs	Gouvernance	Services financiers	Agence comptable	Services centraux (recherche, patrimoine...)	Composantes
Nouveau cadre budgétaire	Obligatoire	Budgétisation en AE/CP, responsabilités ordonnateur et comptable	X	X	X	X	X
Pluriannualité	Obligatoire	Vision stratégique et pluriannuelle et chiffrage	X	X	X	X	X
Contrôle interne	Obligatoire	Qualité financière et comptable, et de la prévision budgétaire	X	X	X	X	X
Audit interne	Obligatoire	Maîtrise du dispositif de contrôle interne, pilotage	X	X	X		

Récapitulatif des impacts organisationnels

Thème	Obligatoire / facultatif	Objectifs	Gouvernance	Services financiers	Agence comptable	Services centraux (recherche, patrimoine...)	Composantes
Arrêté des comptes	Obligatoire	Date limite au 28/02/N+1	X	X	X	X	X
Service facturier	Facultatif	Optimisation de la chaîne de la dépense, qualité financière et comptable		X	X	X	X
CHD et contrôle partenarial	Facultatif	Sécurisation et efficacité des contrôles		X	X	X	X

❖ Conditions de réussite :

- Organiser un circuit d'information et de validation des données financières (conventions, marchés,...),
- notamment pour s'assurer de l'exhaustivité des engagements, et de la précision des modalités financières des conventions.

La réforme GBCP : présentation et enjeux

34

1. GBCP : présentation
2. GBCP : les grands principes
3. Modernisation et organisation
4. GBCP et pilotage
5. Annexes

Les apports de la GBCP : la pluriannualité (1/2)

- ❖ Développer la culture de la pluriannualité budgétaire : le croisement entre la stratégie exprimée dans le projet d'établissement et la programmation budgétaire est un point clé de la réforme GBCP.
- ❖ Objectifs principaux :
 - Développer une stratégie de formation et recherche
 - Décliner et chiffrer cette stratégie en programmation budgétaire
 - Planifier sa stratégie immobilière
 - Anticiper les investissements (renouvellements de matériels, développement de nouvelles activités)

Les apports de la GBCP : la pluriannualité (2/2)

- ❖ Afin d'assurer un pilotage budgétaire effectif il convient de se situer dans une perspective de moyen/long terme
- ❖ Outils :
 - La pluriannualité était jusqu'à présent essentiellement focalisée sur les opérations d'investissement et les contrats de recherche.
 - L'introduction de la notion d'autorisation d'engagement permet de retracer de manière pluriannuelle les engagements pris sur l'ensemble des dépenses. La pluriannualité est ainsi confirmée comme axe essentiel de préparation et d'exécution du budget.
- ❖ Exemples :
 - Mesurer l'impact financier des nouvelles constructions (logistique, gardiennage, fluides...)
 - Chiffrer les engagements pris dans des conventions de partenariats (participation à des réseaux de recherche par ex.)
 - Mesurer les impacts d'une offre de formation pluriannuelle

Les apports de la GBCP : la soutenabilité budgétaire

- ❖ La soutenabilité consiste à s'assurer que l'établissement sera en capacité d'honorer les engagements souscrits ou prévus et qu'il maîtrise les conséquences budgétaires de ses choix tant en cours d'année qu'au titre des exercices futurs
- ❖ Les outils prévus par le dispositif de la GBCP permettent une meilleure visibilité de la situation de l'établissement et de ses marges de manœuvre afin d'améliorer la connaissance de sa situation financière et de sa trajectoire :
 - Recensement de manière exhaustive des engagements fermes pris auprès des tiers grâce aux autorisations d'engagement
 - Construction d'un budget de caisse : visibilité directe sur la trésorerie.
 - Déploiement d'un plan de trésorerie infra annuel, identifier les points de tension, définir un encours de précaution.
 - Production d'informations sur l'ensemble des flux y compris sur les opérations pour compte de tiers (sécurité sociale étudiante, TVA...) : [tableau IV GBCP](#).

Des outils de pilotage renforcés (1/2)

- ❖ Connaissance de sa situation financière et de sa trajectoire :
 - Optimiser sa gestion de trésorerie, celle-ci devient un outil de pilotage stratégique à destination de la gouvernance : ex. des opérations de MOA de travaux, fortes consommatrices de trésorerie car nécessitant souvent une avance de l'établissement.
 - Connaître les opérations dites « fléchées » ([tableau III GBCP](#)) et la part correspondante de trésorerie « gagée », étant entendu que le fléchage est un outil d'analyse qui ne fait pas obstacle à une gestion fongible de la trésorerie, selon le principe d'unité de caisse.
 - Apprécier les disponibilités réelles de l'établissement et leur évolution prévisionnelle (voir [tableau II GBCP](#))

- ❖ Ces différents éléments contribuent à déterminer les marges de manœuvre de l'établissement et la soutenabilité de sa stratégie financière.

Des outils de pilotage renforcés (2/2)

- ❖ Connaissance fine des emplois, de la masse salariale et de leurs facteurs d'évolution :
 - Les emplois comme les crédits votés au budget sont limitatifs
 - Le Document de Prévision et de Gestion des Emplois et Crédits de Personnel (DPGECP) vient à l'appui de ce vote :
 - Document de prévision : décrit l'évolution des personnels ainsi que l'évolution de la masse salariale, notamment ses déterminants
 - Production obligatoire depuis le 1er janvier 2013, cadre adapté aux établissements : diffusion le 6 juin 2013 avec impératif de production pour le 1er juillet
- ❖ En mettant en lumière les facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs, particulièrement pour la part décidée par l'établissement, le DPGECP permet à la gouvernance de disposer d'une visibilité directe sur les impacts et la soutenabilité de la politique RH.

Conclusion

- ❖ La réforme GBCP renforce la dimension de pilotage budgétaire pluriannuel indispensable pour conduire une politique d'établissement et propose un ensemble d'outils d'aide à la décision aux élus et à la gouvernance
- ❖ Elle se traduit par un impact organisationnel important pour les établissements : nouveaux concepts, rôle des acteurs, renforcement du contrôle et de l'audit internes
- ❖ Elle invite à mettre en place des dispositifs permettant de fluidifier les processus et de se concentrer sur le pilotage et les actes à enjeu
- ❖ Compte tenu des impacts et des enjeux de la réforme, une préparation et une programmation des actions à mener sont indispensables dès à présent

La réforme GBCP : présentation et enjeux

41

1. GBCP : présentation
2. GBCP : les grands principes
3. Modernisation et organisation
4. GBCP et pilotage
5. Annexes

Pour aller plus loin...

❖ Textes réglementaires

➤ Les décrets de 2012 :

- [Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) 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

➤ [Code de l'éducation partie réglementaire articles R719-51 à R719-112](#) : sous section relative au budget et régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.

➤ [Code de l'éducation partie réglementaire articles R719-113 à R719-180](#) : sous section relative au budget et régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ne bénéficiant pas des responsabilités et compétences élargies

❖ [Circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014](#)

❖ Dossier web GBCP de l'AMUE : <http://www.amue.fr/finances/metier/dossier-gbcp/>

❖ Portail intranet de la DAF du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (nécessite une authentification) : <https://idaf.pleiade.education.fr/>

Calendrier de la réforme GBCP

Depuis le 1 ^{er} janvier 2013	Au 1 ^{er} janvier 2016
Extension à tous les EPN de dispositions déjà valables pour les EPSCP depuis le décret RCE 2008-618 : - Possibilité de mettre en place un service facturier : article 41 du décret GBCP 2012-1246 - Possibilité de mettre en œuvre un contrôle hiérarchisé et/ou partenarial : article 42 - Dématérialisation des actes de payer ou de recouvrer : article 51 Présentation d'un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (article 182) Mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable (articles 215), notamment obligation de présenter une cartographie des risques et un plan d'action (cf. circulaire opérateur). Mise en œuvre d'un audit interne budgétaire et comptable (article 216) Présentation des états budgétaires au format GBCP pour information au Conseil d'administration (article 230)	Présentation du budget en autorisations d'emplois, autorisations d'engagement, crédits de paiement et prévisions de recettes (article 175). Présentation notamment du tableau 1 présentant le solde budgétaire et du tableau 2 d'équilibre financier en plus du compte de résultat prévisionnel et d'un état d'évolution de la situation patrimoniale (ex tableau de financement). Mise en œuvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (articles 180 et 181) Modalités de reports : - Maintien des conditions concernant les contrats de recherche et les programmes d'investissement (voir article R719-57 du code de l'éducation) - Ajout de dispositions en matière d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement (articles 183 à 185) Nouvelles modalités d'équilibre budgétaire et de limitativité des crédits (articles R719-60, R719-61 et R719-63 du code de l'éducation)

La check-list des opérations

- ❖ Une check-list a été élaborée pour définir l'ensemble des opérations pour mener à bien la réforme GBCP.
- ❖ Certaines sont optionnelles, d'autres obligatoires.
- ❖ Certaines opérations ont probablement déjà été engagées, la check-list est donc à adapter pour chaque établissement de manière à définir un plan d'action adapté à son contexte et à son organisation.
- ❖ En fonction des opérations qui restent à mener, l'établissement pourra définir les actions et les échéances à fixer.
- ❖ Celle-ci est contenue dans cette présentation :



Le tableau comparatif des décrets 2008 RCE et 2012 GBCP (1/3)

45

Grandes thématiques		Décret RCE 2008-618	Décrets GBCP 2012-1246 et 2012-1247	Commentaires
Nouveaux concepts	comptabilité budgétaire	égalité entre comptabilité budgétaire (de la responsabilité de l'ordonnateur) et comptabilité générale (de la responsabilité de l'agent comptable) : tenues toutes les deux selon le principe des droits constatés	Le budget est présenté selon une logique de trésorerie et selon le principe des droits constatés : La comptabilité budgétaire des crédits de paiement et des recettes est une comptabilité de caisse Le compte de résultat et le tableau de financement sont maintenus selon le principe des droits constatés	Désormais le comptable est directement impliqué dans l'élaboration budgétaire, puisque celle-ci s'appuie sur une logique de caisse.
Organisation des fonctions financières et comptables	Responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable sur la comptabilité budgétaire		Article 208	Responsabilité des AE : l'ordonnateur Responsabilité des CP : le comptable Gestion de la trésorerie : les opérations non budgétaires actuellement mais impactant la trésorerie seront désormais présentées dans les documents budgétaires (opérations pour comptes de tiers notamment).
	Service facturier	Article 35	Article 41	La définition donnée par la GBCP est un peu plus complète, mais l'objet reste le même
	Dématérialisation des pièces	Article 33	Article 51 - Article 192	La GBCP généralise la dématérialisation des pièces justificatives de manière générale, et l'envoi des ordres de recouvrer par voie électronique

Le tableau comparatif des décrets 2008 RCE et 2012 GBCP (2/3)

46

Grandes thématiques		Décret RCE 2008-618	Décrets GBCP 2012-1246 et 2012-1247	Commentaires
Pluriannualité		Article 42 : comptabilité des engagements annuels et pluriannuels Article 2 : Programmes pluriannuels d'investissement et restes à réaliser sur contrats de recherche, Article 47 : suivi des engagements pluriannuels sur les PPI. Traduction dans les annexes 6 et 7 de la nomenclature M9-3	Articles 181 à 183 : gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement	les AE peuvent être associées à un échéancier pluriannuel de crédits de paiement. Les AE permettent de retracer les engagements de l'établissement de manière exhaustive et le cas échéant pluriannuelle. La pluriannualité s'élargit donc au-delà du PPI et des contrats de recherche, à la fois en prévision et en exécution.
Equilibre budgétaire	Niveaux d'appréciation	Article 9 : Equilibre apprécié par rapport au compte de résultat prévisionnel et au tableau de financement	Article 9 décret de 2008 modifié: Equilibre apprécié par rapport au compte de résultat prévisionnel, au tableau de financement et au tableau d'équilibre financier (tableau 2)	Le tableau d'équilibre financier (tableau 2) est un niveau d'appréciation de l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire qu'est regardée maintenant la variation de la trésorerie de l'établissement. Une variation d'un de ces critères nécessite un budget rectificatif
	Critères	Article 9 : le budget doit être voté en équilibre au niveau du compte de résultat prévisionnel, du tableau de financement, la masse salariale doit être inférieure à la dotation annuelle de masse salariale de l'Etat majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement	Article 9 décret de 2008 modifié : mêmes critères + équilibre du tableau 2 d'équilibre financier	

Le tableau comparatif des décrets 2008 RCE et 2012 GBCP (3/3)

47

Grandes thématiques		Décret RCE 2008-618 initial	Décrets GBCP 2012-1246 et 2012-1247	Commentaires
Gestion de la trésorerie			Articles 180 et 205 : Gestion en crédits de paiement et recettes correspondant aux encaissements et aux décaissements.	Déclinaison de cette gestion de la trésorerie en mode GBCP dans la circulaire opérateurs pour 2013 : tableaux GBCP 1 à 4 + plan de trésorerie Appréciation de l'équilibre budgétaire au vu de l'équilibre financier (tableau 2), voir ci-dessous. Distinction trésorerie fléchée/disponible/pour compte de tiers L'introduction de la gestion de la trésorerie au niveau budgétaire répond à la démarche de responsabilité conjointe ordonnateur-comptable sur le budget.
Modalités de contrôles et audit internes	Contrôle interne	Pas de disposition spécifique mais cadre général posé : dans la Constitution (article 47-2), la LOLF (article 31), la Loi de sécurité financière du 01/08/2003, la circulaire DGFIP du 1 ^{er} juin 2011...	Article 215 : contrôle interne budgétaire et comptable	Introduction du Contrôle interne budgétaire : qualité et soutenabilité de la prévision budgétaire et de son exécution.
	Audit interne	Article 52 : audit vu comme outil de pilotage	Article 216 : définition plus précise	Appréciation de la maîtrise des risques budgétaires et comptables, et la qualité du contrôle interne budgétaire et comptable. Les établissements se dotent de programmes d'audit et peuvent constituer des comités d'audit.
	CHD - Contrôle partenarial	Article 33	Article 42	La GBCP est plus précise sur le CHD (celui-ci porte sur le périmètre, l'intensité et la périodicité des contrôles selon un plan de contrôle) et elle introduit la notion de contrôle partenarial
Arrêté des comptes	Certification des comptes et délais de clôture	Article 49 : certification des comptes par les commissaires aux comptes Délai d'approbation : article 185 du décret de 1962 : avant le 30 avril	Article 212 : délai d'arrêté des comptes fixé au 28/02/N+1, avec régime transitoire (article 232) jusqu'au 31/03/N+1 pour les comptes financiers 2012 à 2014	La réduction des délais correspond notamment aux impératifs de l'Etat de certification des comptes. Certification et réduction des délais sont liées.

Le solde budgétaire : tableau I GBCP

Pluriannualité :
engagement juridique
consommé dans l'exercice

Montant des prévisions de
décaissements

AE et CP =
montants
limitatifs par
enveloppes

Montant des
prévisions
d'encaissement

Dépenses		
	Montants	
	AE	CP
Personnel		
<i>dont contributions employeur au CAS Pension</i>		
Fonctionnement		
Intervention (le cas échéant)		
Investissement		
TOTAL DES DÉPENSES	A	B

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

Solde budgétaire (excédent)	D1
------------------------------------	-----------

D2	Solde budgétaire (déficit)
-----------	-----------------------------------

Encaissements – décaissements =
solde budgétaire = besoin ou excédent de trésorerie

L'équilibre financier: tableau II GBCP

Besoins (utilisation des financements)		Financements (couverture des besoins)	
Solde budgétaire (déficit)	D2	D1	Solde budgétaire (excédent)
Remboursements d'emprunts	(b1)	(b2)	Nouveaux emprunts
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+e2)	(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 de la trésorerie disponible (non fléchée)	(d)	ou	(d) dont Prélèvement sur la trésorerie disponible (non fléchée)
TOTAL DES BESOINS	1 + I	et	2 + II TOTAL DES FINANCEMENTS

opérations budgétaires
(tableau 1)

opérations non budgétaires
(exclues du tableau 1)

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).

= montant figurant au tableau III

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

décomposition de la variation
de trésorerie

Les recettes fléchées : tableau III GBCP

Montant des encaissements et décaissements des opérations en cours et qui se poursuivront en N.
Les montants correspondent aux encaissements et décaissements réalisés et projetés jusqu'au 31 décembre de l'exercice en cours.

Projection pluriannuelle de la réalisation en trésorerie des opérations fléchées :
N = exercice à venir

50

	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					
Mécénat fléché					
Autres recettes fléchées					
Dépenses sur recettes fléchées (c)					
Personnel (AE = CP)					
Fonctionnement					
AE					
CP					
Investissement					
AE					
CP					
Solde budgétaire de l'exercice résultant des opérations fléchées (b) - (c)		X			

X repris au tableau 2 d'équilibre financier en (a)

Les opérations pour compte de tiers : tableau IV GBCP

51

Montant des encaissements et décaissements des opérations en cours et qui se poursuivront en N.
Les montants correspondent aux encaissements et décaissements réalisés et projetés jusqu'au 31 décembre de l'exercice en cours.

Projection pluriannuelle de la réalisation en trésorerie des opérations pour le compte de tiers:
N = exercice à venir

	Antérieures à N Non dénouées	N	N+1	N+2	N+3
Encaissement sur opérations réalisées au nom et pour compte le de tiers					
Décaissement sur opérations réalisées au nom et pour le compte de tiers					
Solde en trésorerie des opérations pour compte de tiers		x			

X : repris au tableau 2 d'équilibre financier en c

Remerciements

- ❖ Les membres du groupe de travail ci-dessous sont remerciés pour leur implication dans la réflexion et la rédaction de cette présentation de la réforme GBCP :
 - Caroline Ribière, Responsable des services financiers de l'université Paris 10 – Paris Ouest Nanterre La Défense
 - Hervé Branchereau, Directeur financier de l'université de Nantes
 - Jean-Baptiste Hervouet, chargé de domaine finances à l'Amue
 - Jean-François Kapps, Agent comptable de l'université de Strasbourg
 - Serge Bourguine, chargé de domaine finances à l'Amue
 - Serge Saettel, Adjoint de l'agent comptable de l'université de Strasbourg
 - Servane Lenoir, Directrice financière de l'université Bordeaux 3 – Michel de Montaigne