



*Rédacteur* : Jean-Baptiste Hervouet, chargé de domaine finances

22/08/2014

## LA CIRCULAIRE OPERATEURS POUR 2015

La circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'Etat pour 2015 a été publiée le 18 août 2014 sur le site de la performance publique :

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/circulaires-budgetaires>

Les EPSCP sont concernés par certaines dispositions de cette circulaire tout en gardant leurs spécificités.

La circulaire met l'accent sur la préparation de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité budgétaire issue du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, sur plusieurs aspects :

- Un nouveau modèle de gestion fondé sur une logique de programmation pluriannuelle des activités.
- La mise en place une équipe projet dédiée en établissement pilotée par un référent désigné auprès des ministères de tutelle.
- La phase de préparation : recensement des engagements pluriannuels, présentation des tableaux budgétaires GBCP en prévision et en exécution au Conseil d'Administration.

La circulaire est structurée en 2 parties :

- Le cadre budgétaire et comptable des organismes publics. Les EPSCP ne sont concernés que par le point III de cette partie, relatif à la comptabilité générale.
- La gouvernance et le cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat. Les EPSCP sont concernés par l'ensemble de cette partie.

L'Amue vous propose une synthèse des principales dispositions récentes ou nouvelles contenues dans cette circulaire.



## 1. Le cadre budgétaire et comptable des organismes publics.

Cette partie est applicable en intégralité pour les EPA, les EPIC, les EPST et les GIP nationaux relevant de la comptabilité publique.

**Seul le point III est applicable aux EPSCP.**

### 1.1. Point I : présentation, vote et approbation du budget

Même si elles ne leur sont pas directement applicables, certaines dispositions évoquées dans ce premier point présentent un intérêt également pour les EPSCP dans la perspective de la mise en œuvre de la GBCP :

- La circulaire insiste largement sur la nécessité d'une projection budgétaire pluriannuelle.
- La nomenclature budgétaire repose en dépenses sur 3 enveloppes : fonctionnement, personnel et investissement (et le cas échéant intervention).
- Le budget par destination, reflet des missions et activités de l'organisme, est un axe essentiel de lecture et de programmation budgétaire. Une réflexion sur les destinations est un préalable à la mise en œuvre de la comptabilité budgétaire GBCP.
- Les reports de crédits ne devraient plus avoir qu'un caractère résiduel en mode GBCP, le dialogue de gestion permanent avec les services opérationnels doit permettre une reprogrammation des crédits prise en compte dans le budget initial N+1 et le(s) budget(s) rectificatif(s) N.
- La circulaire opérateurs explicite le fait que l'appréciation de l'équilibre du budget est amenée nécessairement à évoluer avec la réforme GBCP, et ne pourra plus s'appuyer seulement sur le résultat et la variation du fonds de roulement. Cette appréciation s'appuiera désormais également sur l'équilibre financier en termes de trésorerie. A ce titre, la circulaire propose dans son annexe 11 un premier outil pour permettre d'apprécier la soutenabilité budgétaire d'un organisme à partir de plusieurs indicateurs qui joueront un rôle déterminant en mode GBCP : la variation du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement, le solde budgétaire (présenté dans le tableau I des autorisations budgétaires GBCP) et la variation de trésorerie.



Estimation d'une situation en fonction du solde budgétaire, du FR, du BFR, et de la Trésorerie

	Solde budgétaire > 0		Solde budgétaire < 0	
	Variation de Trésorerie > 0	Variation de Trésorerie < 0	Variation de Trésorerie > 0	Variation de Trésorerie < 0
Variation de Fonds de Roulement > 0	BFR > 0 : <b>bonne situation à court et moyen terme</b>	BFR > 0 : <b>bonne situation à court et moyen terme a priori.</b> Des décaissements liés à des opérations de trésorerie exceptionnelles peuvent expliquer cette situation.	BFR > 0 : <b>situation viable a priori</b> car des décalages de flux d'encaissement peuvent expliquer que ponctuellement le solde budgétaire soit négatif.	BFR > 0 : <b>situation viable a priori</b> car des décalages de flux d'encaissement peuvent expliquer que ponctuellement le solde budgétaire soit négatif.  <u>Point d'attention :</u> si le niveau de BFR est structurellement élevé, l'organisme doit disposer d'un niveau de trésorerie important.
	BFR < 0 : <b>bonne situation à court et moyen terme</b> si le BFR est structurellement négatif.		BFR < 0 : <b>risque d'insolvabilité à moyen terme</b> car un BFR négatif devrait permettre de dégager a priori un solde budgétaire positif.  <u>Point d'attention :</u> Vérifier si le solde budgétaire < 0 est dû à des opérations particulières qui généreraient des décalages de flux de trésorerie importants.	
Variation de Fonds de Roulement < 0	BFR < 0 : <b>situation viable si le BFR est structurellement négatif.</b>	BFR > 0 : <b>risque d'insolvabilité à moyen terme</b> si le FR ne se redresse pas pour couvrir le BFR.  <u>Point d'attention :</u> Vérifier si le solde budgétaire > 0 est dû à des opérations particulières qui généreraient des décalages de flux de trésorerie importants.	BFR < 0 : <b>risque d'insolvabilité élevé</b> car malgré la capacité d'encaisser avant de décaisser, le solde budgétaire est négatif.  <u>Point d'attention :</u> Il peut arriver que des opérations pluriannuelles nécessitent un prélèvement sur le fonds de roulement et que le solde budgétaire soit déficitaire. Il convient d'évaluer si cette situation est temporaire ou non. Vérifier si des opérations de trésorerie exceptionnelles peuvent expliquer l'abondement de la trésorerie.	BFR > 0 : <b>risque élevé d'insolvabilité</b> car le FR ne finance pas le BFR et seule la trésorerie est mise à contribution.  <u>Point d'attention :</u> Il peut arriver que des opérations pluriannuelles nécessitent un prélèvement sur le fonds de roulement et que le solde budgétaire soit déficitaire.
		BFR < 0 : <b>situation viable si le BFR est structurellement négatif.</b>  <u>Point d'attention :</u> Vérifier si des opérations de trésorerie exceptionnelles peuvent expliquer le prélèvement sur la trésorerie.		BFR < 0 : <b>risque élevé d'insolvabilité</b> car malgré la capacité d'encaisser avant de décaisser, le solde budgétaire est négatif.  <u>Point d'attention :</u> Il peut arriver que des opérations pluriannuelles nécessitent un prélèvement sur le fonds de roulement et que le solde budgétaire soit déficitaire.  Vérifier si des opérations de trésorerie exceptionnelles peuvent expliquer le prélèvement sur la trésorerie.



Les autres dispositions contenues dans cette partie reprennent pour une large part les dispositions de la circulaire opérateurs pour 2014. Les points notables sont les suivants :

- Recensement des tableaux du dossier budgétaire actuel et du futur dossier budgétaire en mode GBCP, présentation des tableaux spécifiques des EPST. L'intégralité des tableaux est présente en annexes 4 et 5.  
Parmi les tableaux GBCP est notamment à relever celui concernant les opérations pluriannuelles des EPST, qui devrait également s'appliquer pour les EPSCP en remplacement des actuelles annexes budgétaires 6 et 7 du dossier budgétaire RCE.
- Les trois premiers tableaux budgétaires en mode GBCP doivent être produits pour information de l'organe délibérant jusqu'à l'exercice 2015 inclus. Ils devront également être produits en exécution lors des comptes financiers 2014 et 2015 (cf. annexe 4 de la circulaire).
- Le budget rectificatif d'inventaire prévu pour permettre d'enregistrer des opérations d'inventaires de type charges calculées, admissions en non-valeur, etc... n'aura plus de sens en mode GBCP, ces opérations devenant non budgétaires.

## 1.2. Point II : modalités de financement des organismes par l'Etat

La circulaire présente les modalités d'inscription de ces financements dans le budget des organismes et leur exécution.

Dans le cas où une notification de financement de l'Etat fait apparaître des AE  $\neq$  CP, le montant inscrit au budget de l'organisme correspond aux CP annuels prévus dans la décision attributive. En format GBCP, les CP mentionnés dans la décision permettront d'inscrire des recettes budgétaires au budget de l'organisme. Le montant des AE, qui représente une prévision de financement ultérieur, pourra être retracé pour sa part dans les tableaux relatifs aux opérations pluriannuelles.

## 1.3. Point III : la qualité comptable des organismes publics.

Ce dernier point, comme mentionné précédemment, est également applicable aux EPSCP.

### 1.3.1. Le contrôle interne

Dans la continuité des précédentes circulaires opérateurs, il est demandé par la DGFIP des travaux sur le contrôle interne :

- Présenter à l'organe délibérant une cartographie des risques et un plan d'action mis à jour.
- Renseigner l'échelle de maturité des risques financiers et comptables pour le processus majeur défini par leur(s) ministère(s) de tutelle.
- Renseigner le questionnaire sur la qualité comptable.



Pour les EPSCP, comme les années précédentes, l'enquête devrait être conduite par le Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

### 1.3.2. Les points à enjeux

- Il est rappelé la nécessité d'anticiper la clôture : le compte financier 2014 doit avoir été approuvé par l'organe délibérant avant le 31 mars 2015, tandis que le compte financier 2015 devra être approuvé avant le 28 février 2016.
- Les modalités de transfert dans l'infocentre DGFIP seront précisées dans une note spécifique aux agents comptables en octobre prochain.
- La circulaire recense les différentes instructions parues entre décembre 2012 et aujourd'hui et leurs dates de mise en œuvre. Une restitution sur l'état de leur mise en œuvre est demandée aux établissements (cf. annexe 14) d'ici le 30 septembre 2014 pour le financement externe de l'actif et le 31 octobre 2014 pour les autres instructions :

Instruction	Date de mise en œuvre
Instruction n° 2012-11-6584 du 18 décembre 2012 relative à la comptabilisation des financements externes de l'actif	Comptes clos au 31 décembre 2013
Instruction n° 130019 du 14 octobre 2013 relative aux modalités de première comptabilisation des immobilisations corporelles antérieurement non comptabilisées	Application immédiate
Instruction n° 130022 du 20 novembre 2013 relative aux modalités de comptabilisation des subventions reçues	Comptes clos au 31 décembre 2014 avec possibilité d'application anticipée
Instruction n° 130023 du 20 novembre 2013 relative aux modalités de comptabilisation des opérations pluriannuelles	Comptes clos au 31 décembre 2016 avec possibilité d'application anticipée
Instruction n° 130024 du 27 novembre 2013 relative aux modalités de comptabilisation des droits à congés, des CET, des heures supplémentaires et des heures complémentaires	Comptes clos au 31 décembre 2014 avec possibilité d'application anticipée
Instruction n° 140002 du 29 janvier 2014 relative à la comptabilisation des transferts d'actifs entre entités du secteur public	Comptes clos au 31 décembre 2014 avec possibilité d'application anticipée
Instruction n° 140003 du 31 janvier 2014 relative à la comptabilisation des immobilisations incorporelles et corporelles contrôlées conjointement	Comptes clos au 31 décembre 2014
Instruction n° 140008 du 9 avril 2014 relative aux modalités de mise œuvre de la comptabilisation par composants des actifs	Application immédiate
Instruction n° 140009 du 10 avril 2014 relative à la comptabilisation des changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs	Application immédiate
Instruction n° 140011 du 30 juin 2014 relative aux partenariats publics privés (PPP)	Application immédiate



## 2. Gouvernance et cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat.

Cette deuxième partie n'apporte pas de modification majeure par rapport aux dispositions des précédentes circulaires. En synthèse, voici les éléments marquants de cette partie :

- La circulaire redéfinit la notion d'opérateurs de l'Etat et l'importance du pilotage budgétaire via notamment la contractualisation entre la tutelle et l'opérateur.
- Elle réaffirme la nécessité pour tous les opérateurs de disposer d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) et d'un suivi d'exécution de ce SPSI. Celui-ci se traduit par la présentation à l'organe délibérant d'une note et d'une annexe dédiée au dossier budgétaire au moins une fois par an, c'est-à-dire classiquement au moment du vote du budget initial ou de l'approbation du compte financier. Cette annexe est transmise également à France Domaines. La maquette de cette annexe est en annexe 18 de la circulaire. Toujours sur le sujet immobilier, la circulaire rappelle l'obligation de conclure des conventions d'utilisation des immeubles domaniaux avant le 31 décembre 2016, en remplacement des anciennes procédures d'affectation et de remise en dotation
- Comme chaque année, la circulaire précise les modalités de comptabilisation de la subvention pour charges de service public (intégralement en compte 74) et de mise en réserve.
- En matière de plafonds d'emploi et de masse salariale, il est rappelé la nécessité de respecter le plafond voté en loi de finances pour les opérateurs, l'obligation de produire le DPGECP (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel), et enfin de présenter une information relative aux charges de pension civile aux seins de tableaux budgétaires. Sur le DPGECP, l'annexe 7 décrit les modalités de construction et de suivi ; pour les EPSCP, ceux-ci disposent néanmoins de maquettes spécifiques renseignées via une application dédiée du MENESR. Un guide méthodologique est à disposition sur l'intranet Pléiade du MENESR.
- Enfin les opérateurs font l'objet d'un volet spécifique au sein des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance (PAP et RAP).