

**DELIBERATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNIVERSITE CLERMONT AUVERGNE
PORTANT APPROBATION DU DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE POUR 2019**

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNIVERSITE CLERMONT AUVERGNE, EN SA SEANCE DU 24 MAI 2019,

Vu le code de l'Education ;
Vu les statuts de l'Université Clermont Auvergne,

PRESENTATION DU PROJET

Le Code de l'éducation prévoit (article R. 719-64) la tenue d'un débat d'orientation budgétaire en ces termes : « A cette fin, un débat a lieu au conseil d'administration sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels en cours et envisagés. » Il convient donc que le Conseil se prononce sur les grandes orientations du budget 2020, en amont du vote du budget initial prévu en décembre prochain.

Vu la présentation de Monsieur le Président de l'université Clermont Auvergne ;

Après en avoir délibéré ;

DECIDE

D'approuver les orientations budgétaires 2020 telles que jointes en annexe.

Membres en exercice : 37
Votes : 24
Pour : 22
Contre : 0
Abstentions: 2

Le Président,

Mathias BERNARD

CLASSE AU REGISTRE DES ACTES SOUS LA REFERENCE : CA UCA 2019-05-24-01

TRANSMIS AU RECTEUR :

PUBLIE LE :

Modalités de recours : *En application de l'article R421-1 du code de justice administrative, le Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand peut être saisi par voie de recours formé contre les actes réglementaires dans les deux mois à partir du jour de leur publication et de leur transmission au Recteur.*

Débat d'Orientations Budgétaires 2020

Optimisation et soutenabilité budgétaire : « Sécurisation financière du développement de l'Université »

Première étape de l'élaboration du budget 2020, le débat d'orientations budgétaires a pour objectif de traduire en termes financiers les axes stratégiques de l'Université Clermont Auvergne traduisant ainsi la mise en œuvre de la dernière année du contrat d'établissement (2017-2020).

Ce Débat d'orientations budgétaires (DOB) s'inscrit dans la continuité du plan d'action budgétaire enclenché au printemps 2018 et poursuit avant tout, des objectifs de soutenabilité budgétaire et de sécurisation financière du développement des activités de l'Université.

La préparation du budget 2020 se caractérise au niveau de l'établissement par la mise en place d'un processus d'allocation s'appuyant sur une évaluation plus précise des dépenses obligatoires et une projection des dépenses pluriannuelles. L'avancement du calendrier par rapport aux années précédentes permet d'accorder un temps plus large et plus constructif au dialogue budgétaire.

Le Conseil d'administration de l'Université Clermont Auvergne, dans sa séance du 24 mai 2019, est donc invité à arrêter les orientations budgétaires qui lanceront la construction du budget 2020 : dialogue RH et dialogue budgétaire avec les composantes, campagnes d'emplois, élaboration du budget recherche et du budget formation sur lesquels un avis des commissions correspondantes du Conseil académique (Commission recherche et CFVU) sera sollicité en octobre et au final, élaboration du budget initial de l'établissement qui sera soumis à la délibération du Conseil d'Administration le 6 décembre 2019.

Ces orientations tiennent compte :

- du contexte général dans lequel s'inscrit ce débat,
- de la situation financière de l'Université, telle qu'elle ressort du compte financier 2018 et telle qu'elle est projetée dans le budget rectificatif 2018-2 qui sera présenté au Conseil d'Administration du 28 juin 2019, ainsi que du plan d'action budgétaire adopté en 2018.

I – Contexte général dans lequel s'inscrit le débat d'orientations budgétaires

Le contexte général de l'enseignement supérieur et de la recherche est marqué directement ou indirectement par un ensemble de réformes : mise en œuvre du Programme Investissement d'Avenir, loi Orientation et Réussite des Etudiants, réforme de la formation professionnelle, réforme des études de santé, évolution des SATT. L'ensemble de ces réformes ont un impact sur les moyens dont disposera l'établissement avec une certaine incertitude, tout comme les mutations qui affectent les collectivités territoriales (déploiement de la région Auvergne-Rhône-Alpes, création de la Métropole de Clermont).

La Subvention pour Charge de Service Public (SCSP) constitue en effet la principale recette de l'établissement. Elle représente 83% des produits de fonctionnement encaissables en 2018 sur le budget principal (80,2% sur l'agrégé). Ce taux de dépendance à la dotation de l'Etat reste important.

La décision prise par l'Etat de ne plus compenser le GVT à compter de l'année 2019 complique le bouclage budgétaire des établissements de l'ESR et a pour conséquence mécanique d'alourdir, toutes choses étant égales par ailleurs, le poids de la masse salariale.

La réforme de la formation professionnelle peut elle aussi avoir une incidence financière sur les produits encaissables en 2020. L'impact peut consister en une baisse provisoire des recettes d'apprentissage, de formation continue et de taxe d'apprentissage.

Au cours des prochains mois, les établissements d'enseignement supérieur sont invités à prioriser leurs grands projets d'investissement, dans le cadre de la préparation d'un prochain CPER (dont le calendrier reste à déterminer), qui peut jouer un rôle décisif dans le financement du programme immobilier de l'Université : il s'agit là d'un enjeu majeur pour l'établissement, aussi bien termes de sécurité et de conditions de travail que de visibilité et d'attractivité. Un autre enjeu important pris en compte dans la politique de l'établissement est de répondre aux objectifs de développement durable et de transition énergétique.

Dans ce contexte marqué par un grand nombre d'incertitudes, le débat d'orientations budgétaires 2020 de l'UCA vise à assurer la mise en œuvre des priorités du contrat d'établissement 2017-2020 et à atteindre les objectifs chiffrés du plan pluriannuel adopté par la Conseil d'Administration le 18 mai 2018. Il poursuit donc les actions engagées dans ce cadre dont l'un des objectifs principaux consiste en la réduction du coût de la masse salariale. Il s'inscrit aussi dans le contexte plus général de développement durable et de transition énergétique.

II- L'analyse du compte financier 2018 : situation financière consolidée mais fragile

Comme le précise le rapport du compte financier, 2018 marque la consolidation de la situation budgétaire de l'Université Clermont Auvergne. Le résultat agrégé de l'exercice de 5 M€ traduit une amélioration sensible de la situation financière de l'établissement par rapport à l'exercice 2017.

Le résultat du budget principal s'établit à 6 M€.

Cette consolidation a été rendue possible grâce à une augmentation des recettes (+6%) supérieure à celle des dépenses (+ 4%) et notamment celles de personnel. Ceci se traduit dans l'amélioration du résultat et la diminution du ratio de saturation de la masse salariale.

Pour autant la situation de l'établissement demeure fragile (le ratio de saturation est proche de 82% pour l'établissement principal) d'autant que l'État n'a pas pris d'engagement sur la compensation du GVT à partir de 2019.

Dans ce contexte, la capacité d'autofinancement (CAF) affiche un niveau satisfaisant de 11.5 M€ et représente 4.18% des charges décaissables. Ce niveau de CAF permet à l'établissement de faire face aux engagements financiers liés aux opérations immobilières pluriannuelles. Sur un terme plus long, elle s'inscrit dans le nécessaire autofinancement partiel du schéma directeur énergie et patrimoine (SDEP) qui passe par un fonds de roulement significatif.

Le niveau de fonds de roulement du budget principal est consolidé à un niveau satisfaisant 48 jours, au-dessus du seuil prudentiel.

1) Les taux d'exécution 2018

Cette étude permet d'analyser la fiabilité des prévisions budgétaires et d'anticiper les besoins de l'exercice n+2 (exercice budgétaire 2020).

Le taux d'exécution des dépenses est globalement satisfaisant à l'échelle de l'UCA avec un taux de 95% sur l'agrégé. Cependant à celle du budget principal de l'établissement, on constate des taux insuffisants de consommation des crédits de fonctionnement : 81% des autorisations d'engagement (AE) et 77% des crédits de paiement (CP). Ce dernier taux nous indique qu'il est nécessaire d'analyser plus finement les natures de dépenses afin de fiabiliser les prévisions.

Les taux d'exécution en investissement s'établissent à 86% sur le budget principal (84% en agrégé).

Les crédits de masse salariale ont fait l'objet d'un réajustement lors du BR 3 nécessité par l'étanchéité entre les trois budgets, principal, I-SITE et CRFCB. De fait, le taux d'exécution de la masse salariale du budget principal est de 100% traduisant plus une difficulté de pilotage qu'une prévision maîtrisée.

La situation reste critique au niveau de la prévision de la masse salariale puisque le BR2 de l'exercice 2019 prévoit une augmentation de 4.4 M€. Ce qui représente par rapport à l'exécution 2018 (224 076 398€) une hausse de 2.6%. Ce taux est de 2,17% pour le budget principal

2) Les grands équilibres

Le tableau suivant reprend les grands équilibres économiques de l'établissement retracés à partir des comptes financiers de l'UDA et de l'UBP pour 2016 ; de l'UCA en 2017 et 2018 :

Ratio	2016	2017	2018
Résultat	6 883 439 €	76 918 €	5 065 288 €
CAF / Produits encaissables	4,60%	2,36%	4,14%
Fonds de roulement en jours de charges décaissables	60 jours	69 jours	67 jours
Ressources propres / Produits encaissables	13,80%	10,29%	16,07%
Charges de personnel / Produits encaissables	80,00%	82,85%	79, 80 %
dont établissement principal		83,46%	81,39%

Le niveau de la CAF est en nette amélioration mais il faut néanmoins rester prudent, la situation est encore fragile et demande à se confirmer pour envisager des futurs projets d'investissement ne comportant pas de cofinancement. Le pilotage de la CAF reste primordial notamment dans le contexte immobilier dans lequel se trouve l'établissement. Le niveau du fonds de roulement est de 48 jours pour le budget principal en 2018. Un niveau supérieur à 40 jours, constitue une cible pour l'établissement.

III – Les objectifs du DOB 2020 : sécurisation budgétaire

Le DOB 2020 de l'UCA se définit donc dans un contexte budgétaire et financier fragile au regard du poids important de la masse salariale sur les dépenses de fonctionnement. Le taux de rigidité budgétaire de 81,5 % sur le principal en 2018 s'approchera des 82 % à la suite du BR2. Cette dégradation doit nous conduire à sécuriser le pilotage de la masse salariale et à dégager des marges de manœuvre. (Prévision au BR2 2019 de 79,79 % en agrégé et 81,70 % pour le budget principal)

Il est essentiel que les orientations et arbitrages budgétaires tendent vers une sécurisation financière et une étude systématique de la soutenabilité budgétaire des décisions à venir.

Au regard des engagements pluriannuels en cours, il est primordial de s'assurer que l'université est en capacité d'exécuter ses obligations.

Pour le projet de budget 2020, les objectifs visant à assurer la soutenabilité économique de l'établissement sont déclinés en 5 lignes directrices :

1. Equilibre du compte de résultat prévisionnel ;
2. Développement des ressources propres ;
3. Maîtrise du coût de la masse salariale ;
4. Maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
5. Soutenabilité de la programmation immobilière

1) Equilibre du compte de résultat prévisionnel

Il s'agit d'un objectif principal qui fait l'objet d'un examen attentif de la part de notre tutelle. Cet examen ne se résume pas à cet unique item et concerne aussi les éléments de soutenabilité – notamment le niveau de CAF. Cet objectif sera atteint si, comme en 2018, la progression des recettes est supérieure à celle des dépenses. C'est pourquoi il est indispensable d'associer aux mesures de maîtrise et de rationalisation des dépenses de masse salariale et de fonctionnement, une politique volontariste de développement des ressources.

2) Développement des ressources propres

La poursuite des actions décidées dans le plan d'action 2018 est nécessaire afin de conforter la hausse des recettes enregistrée en 2018. La diversification des ressources doit être un objectif majeur qui doit aboutir en 2020 pour permettre de faire face aux impacts de réformes en cours, dont celle de la formation professionnelle et la transformation de la SAS « SATT Grand Centre » en Clermont Auvergne Innovation.

Le développement de la formation continue, de l'apprentissage et des activités de valorisation, de prestations et de transfert doit permettre d'articuler le déploiement d'une des grandes missions de l'Université (sa contribution au développement social, économique et culturel des territoires) et le développement de nouvelles ressources.

3) Maîtrise du coût de la masse salariale

Cet objectif nécessite de mettre en place plusieurs actions, complémentaires des grandes options adoptées en mai 2018 qui visaient à préserver au maximum l'emploi statutaire sur le corps de métier de l'Université :

- Poursuite de l'action visant à doter l'UCA d'un pilotage par budgets et enveloppes fiabilisé.
- Action sur la maîtrise des Heures Supplémentaires et Heures Complémentaires : cela nécessite de revoir le pilotage de l'offre de formation aboutissant à une maîtrise des heures complémentaires. La prévision et le suivi de cette enveloppe doivent encore être fiabilisés.
- Action sur l'enveloppe du P2 de la masse salariale dont on constate en effet une évolution à la hausse ; il s'agit d'identifier les secteurs clés et de fixer un taux limite d'augmentation.
- Application stricte du processus de recrutement incluant obligatoirement une étude de soutenabilité pour éclairer l'arbitrage en cas d'absence de financement et les décisions du Comité RH.

4) Maîtrise des dépenses de fonctionnement

Trois objectifs opérationnels ont été retenus pour répondre à cet impératif d'optimisation des dépenses de fonctionnement. Ils concernent :

- l'évolution du cadre des dialogues budgétaires avec les composantes grâce à une identification plus précise des dépenses en proposant une approche par nature de dépenses et non plus uniquement par enveloppe (Personnel, fonctionnement, Investissement). Cela nécessite une refonte du tableau de construction budgétaire
- l'amélioration des données saisies dans SIFAC. Une meilleure lecture de l'exécution des dépenses nécessite un paramétrage plus précis dans notre système de gestion. La déclinaison des domaines fonctionnels et des sous domaines fonctionnels va permettre de suivre les dépenses à fort enjeux dans une composante : informatique, audiovisuel, mission, frais de réception...
- le suivi des dépenses obligatoires qui constituent des engagements incompressibles sur l'année. La mise en place du suivi par domaines fonctionnels devrait ainsi permettre une meilleure analyse et une plus grande maîtrise de ces dépenses offrant des perspectives de marges de manœuvre. Une réflexion peut aussi être menée sur le taux des frais de gestion appliqué à l'UCA par rapport à d'autres universités et sur la possibilité d'une réévaluation.

5) Soutenabilité de la programmation immobilière

Cela répond à un objectif plus global de maîtrise des engagements pluriannuels et de leur impact sur la trésorerie.

Ces engagements résultent notamment du PPI (plan pluriannuel immobilier) du Budget Annexe Immobilier et des opérations liées au CPER en cours. Les opérations en cours au nombre de 61 représentent 70 M€ en pluriannuel et 28 M€ de crédits de paiement en investissement et fonctionnement ont été ouverts en 2019. Aucune nouvelle opération – autre que celles prévues dans le cadre du CPER et du PPI sur le patrimoine dévolu - ne sera initiée en 2020.

Les prochaines opérations seront lancées dans le cadre du Plan pluriannuel d'investissement (PPI) issu du Schéma directeur énergie et patrimoine (SDEP) dans la perspective du prochain CPER.

Les demandes de travaux et projets immobiliers seront systématiquement instruites et arbitrées lors de la tenue des Comités Stratégiques Immobilier (CoStra Immo).

Il est par ailleurs nécessaire de tenir compte du fonds de roulement mobilisable qui doit rester strictement positif.

6) Indicateurs chiffrés du DOB

Ils déclinent en indicateurs chiffrés le plan d'action budgétaire pour l'année 2020 :

L'augmentation de la masse salariale doit être contenue à 2.5% maximum au vu des hausses observées en 2018 (+2.3%) et prévisible en 2019 (+2.6%)

Le taux de rigidité de la masse salariale (charges de personnel / produits encaissables) doit se situer à un niveau inférieur ou égal à 82% en agissant à la fois sur le niveau de nos ressources et la maîtrise des emplois. Le niveau de la CAF doit se maintenir à un niveau supérieur à 10M€ permettant d'assurer la soutenabilité de la programmation immobilière notamment sur les opérations non financées.

Axe du plan d'action budgétaire	Indicateur retenu	Niveau observé en 2018	Niveau ciblé Pour 2020
Développement des ressources propres	Ressources propres sur produits encaissables <i>Budget principal</i>	13,78%	≥ 14 %
Réduction du coût de la masse salariale	Charges de personnel sur produits encaissables <i>Budget principal</i>	81,39%	≤82 %
Maîtrise des dépenses incompressibles	Taux d'exécution (domaines fonctionnels)	-	À définir lors des dialogues budgétaires
Soutenabilité de la programmation immobilière	CAF en deniers	11,5 M€	≥ 10 M€
	CAF sur produits encaissables	4,14%	≥ 4 %
	Fonds de roulement en jours de charges décaissables <i>Budget principal</i>	48 jours	> 40 jours

7) Le dialogue budgétaire

La construction budgétaire 2020 répondra à une logique fondée sur une allocation des moyens, c'est-à-dire d'enveloppes budgétaires, discutées lors des dialogues avec chaque entité : composantes services et directions.

Cette méthodologie n'est pas appliquée à ce jour pour les laboratoires.

La discussion se tiendra à partir de la prévision de la SCSP, de la prévision de la masse salariale et l'estimation des dépenses de fonctionnement incompressibles.

Les dialogues RH se dérouleront en juillet de façon à obtenir une prévision de masse salariale après arbitrage en septembre 2019.

Les dialogues budgétaires pourront alors se tenir sur la base de la soultte disponible pour les dépenses de fonctionnement.

Les arbitrages définitifs interviendront à la suite.

Une large place sera donc accordée à l'échange, argumenté par des éléments relatifs à l'exécution du budget 2018 et celui de l'exercice en cours.

CONCLUSION

Les orientations budgétaires s'inscrivent dans une vision nécessairement pluriannuelle qui a été initiée en mai 2018. Elles sont marquées par une attitude prudentielle, compte tenu des incertitudes liées au contexte, de la fragilité du rétablissement de la situation financière constatée en 2018 et du caractère encore imparfait des outils de pilotage dont dispose l'établissement.

Ces orientations budgétaires visent d'abord à consolider la situation budgétaire de l'Université, afin de lui permettre de poursuivre les actions engagées dans le cadre du projet d'établissement. Elles confirment et prolongent les grands arbitrages réalisés lors du débat d'orientations budgétaires. Dans ce cadre, la priorité est bien de stabiliser le poids de la masse salariale sous le seuil de vigilance de 82% défini par notre tutelle. Cet objectif nécessite la poursuite du plan d'action budgétaire dans un contexte national où l'État ne compensera pas la hausse des dépenses de personnel liées au glissement vieillesse technicité (le GVT).

Les évolutions les plus notables par rapport à l'exercice précédent concernent la méthodologie et le calendrier de la construction budgétaire, un renforcement des outils de contrôle de la masse salariale (notamment sur les enveloppes d'heures complémentaires et supplémentaires) et la stratégie immobilière. Il est ainsi proposé de ne pas initier de nouvelles opérations dans l'attente de la révision du plan pluriannuel d'investissement, la négociation du prochain CPER et le déploiement potentiel du plan PEEC 2030. Les derniers exercices budgétaires (2017-2019) et l'exercice à venir (2020) sont marqués par un fort volume d'investissement et l'établissement doit pouvoir reconstituer des marges de manœuvre pour les opérations immobilières à venir.

Ces grands objectifs de soutenabilité, appelés à sous-tendre la construction du budget 2020, s'inscrivent dans la durée. Le prochain projet d'établissement, qui sera préparé au cours de l'année 2019-2020 dans un contexte toujours mouvant et incertain, devra nécessairement les prendre en compte, afin de donner à la communauté universitaire dans son ensemble (personnels, étudiants, partenaires) la stabilité dont elle a besoin pour mener à bien ses projets et ses missions.