

**Recueil de fiches relatives
à la gestion des universités
dans le cadre de la loi LRU**



S O M M A I R E

PILOTAGE

Fiche n°1 : EPSCP, les éléments de contexte	5
Fiche n°2 : Les responsabilités et compétences élargies	9
Fiche n°3 : Le pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision	17
Fiche n°4 : Le contrat quadriennal d'établissement	27
Fiche n°5 : Les caractéristiques du contrôle interne	33
Fiche n°6 : La comptabilité analytique.....	35

INSERTION PROFESSIONNELLE

Fiche n°7 : Les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle	39
--	----

RESSOURCES HUMAINES

Fiche n°8 : Le pilotage des emplois et de la masse salariale et la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)	41
Fiche n°9 : La politique indemnitaire : primes et décharges pour les personnels des EPSCP.....	51
Fiche n°10 : L'entretien professionnel et d'évaluation.....	57
Fiche n°11 : La formation des personnels BIATOSS et enseignants-chercheurs	61
Fiche n°12 : La place et l'organisation de la fonction ressources humaines	69
Fiche n°13: Le rôle des instances dans la gestion des personnels	75
Fiche n°14 : La réglementation générale : statut commun et statuts particuliers des personnels de l'enseignement supérieur	85
Fiche n°15 : La gestion des carrières.....	93
Fiche n°16 : Les personnels enseignants des EPSCP	103
Fiche n°17 : Les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de services, sociaux et de santé des EPSCP (BIATOSS fonctionnaires et contractuels)	113

GESTION FINANCIERE

Acteurs

Fiche n°18 : L'ordonnateur : attributions, délégation.....	119
Fiche n°19 : La responsabilité de l'ordonnateur	125
Fiche n°20 : Les services financiers.....	127
Fiche n°21 : Les comptables publics et les régisseurs	130
Fiche n°22 : La responsabilité de l'agent comptable.....	135
Fiche n°23 : La séparation des fonctions d'ordonnateur et d'agent comptable	137

Processus budgétaires

Fiche n°24 : La structuration du budget des EPSCP	139
Fiche n°25 : L'architecture budgétaire des EPSCP	145
Fiche n°26 : Le budget des EPSCP : principes.....	151
Fiche n°27 : L'élaboration budgétaire.....	155
Fiche n°28 : L'équilibre budgétaire.....	161
Fiche n°29 : Les modifications apportées au budget	167

Processus financiers

Fiche n°30 : La qualité comptable.....	171
Fiche n°31 : Les recettes d'un EPSCP.....	175
Fiche n°32 : Le pilotage budgétaire et financier	177
Fiche n°33 : La gestion de la fiscalité et sécurité juridique	185
Fiche n°34 : L'amortissement et les provisions	191
Fiche n°35 : Le compte financier.....	197
Fiche n°36 : La certification des comptes.....	205

PATRIMOINE IMMOBILIER

Fiche n°37 : La dévolution du patrimoine immobilier	209
---	-----

RELATIONS AVEC LE MONDE ECONOMIQUE

Fiche n°38 : Les enjeux de l'achat public.....	213
Fiche n°39 : Les structures de valorisation : présentation comparative.....	219
Fiche n°40 : Les fondations	229



Fiche n°1 : EPSCP, les éléments de contexte

L'organisation et le fonctionnement actuels des universités trouvent leur origine dans la loi d'orientation de l'enseignement supérieur n°68-978 du 12 novembre 1968, mise en application le 1^{er} juin 1969. Elles sont alors considérées comme de simples « établissements publics à caractère scientifique et culturel », administrées par un président élu par un « conseil de l'université » composés par collèges et sous collèges différents selon qu'ils sont des personnels (enseignants-chercheurs et personnels de bibliothèques ou ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de services, sociaux et de santé - BIATOSS) et des usagers (étudiants). Les anciennes facultés deviennent des unités d'enseignement et de recherche (UER) au sein des universités.

Cette loi sera complétée par la loi sur l'enseignement supérieur n°84-52 du 26 janvier 1984. Les universités deviennent des « établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel » (EPSCP) et les « unités d'enseignement et de recherche » (UER), des « unités de formations et de recherche » (UFR). La composition du conseil d'université est modifiée pour y accueillir des personnalités extérieures et par la création de deux conseils plus spécialisés portant sur les questions de recherche (conseil scientifique) et la vie étudiante et les questions pédagogiques (CEVU). La possibilité est offerte aux universités de créer des Diplômes d'Université (DU).

Les dispositions de la loi 84-16 du 26 janvier 1984 constituent le statut légal des universités qui fut ensuite codifié par le code de l'éducation, partie législative annexée à l'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000, publiée au JO du 22 juin 2000 et partie réglementaire publiée au JO du 17 juillet 2004. Le code de l'éducation abroge la loi de 1968 et doit servir de base à toute révision législative ultérieure.

Les EPSCP constituent une catégorie particulière d'établissements publics notamment en raison de règles spécifiques concernant :

- la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration ;
- les conditions de l'élection ou de la désignation des membres de ces organes ;
- la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils des établissements ;
- les catégories de ressources dont ils peuvent bénéficier ;
- la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres.

Le caractère original des EPSCP trouve notamment sa traduction dans le mode de désignation du président d'université ou d'institut national polytechnique (INP) qui est élu¹ (ce n'est pas le cas pour les autres catégories d'établissements y compris pour les autres EPSCP). Autre illustration de l'autonomie croissante accordée aux EPSCP, ils déterminent eux-mêmes leurs statuts et leurs structures internes².

Les EPSCP jouissent alors de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière.

L'établissement public national est devenu une personne morale distincte de la personne qui l'a créé, c'est-à-dire l'État. Ce principe d'ordre juridique, qui ne souffre aucune exception, entraîne toute une série de conséquences pratiques :

- l'établissement est doté d'organes dirigeants à même d'exprimer sa volonté en tant que sujet de droit autonome. Il dispose donc d'une instance délibérante (conseil d'administration) et d'un exécutif (président ou directeur) ;

¹ Code de l'Éducation, article 712-2

² Code de l'Éducation, article 711-7

- il prend des décisions qui peuvent être individuelles ou réglementaires, unilatérales ou contractuelles. Ces décisions, qui peuvent nécessiter une approbation ministérielle pour devenir exécutoires, sont créatrices de droit et engagent l'établissement lui-même ;
- il possède un patrimoine qui peut comprendre des biens immobiliers et mobiliers ;
- il fonctionne au moyen d'un budget propre ;
- il peut agir en justice.

La qualité de personnes morales de droit public, c'est-à-dire soumises par principe au champ d'application du droit public, leur confère des prérogatives de puissance publique. Mais parallèlement, l'appartenance au secteur public entraîne l'application de règles plus contraignantes, qui tendent à prévenir toute dérive dans la gestion de l'établissement. Il en est ainsi de l'existence d'une tutelle de l'État sur les établissements, exercée par le ou les ministères de rattachement conjointement avec le ministre chargé du budget pour les aspects financiers (deux tutelles pour les EPSCP : celle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et celle du ministre en charge du budget). Au niveau local, cela se traduit par le contrôle du recteur d'académie qui reste chancelier des universités et assure le contrôle de légalité des décisions prises par les Conseils, en particulier en matière budgétaire.

Les établissements publics ont des compétences d'attribution qui sont fixées par une énumération limitative de leurs missions³. Pour les EPSCP, ces dernières figurent dans le Code de l'Éducation⁴. Il s'agit de :

- «
1. La formation initiale et continue ;
 2. La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats ;
 3. L'orientation et l'insertion professionnelle ;
 4. La diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ;
 5. La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
 6. La coopération internationale. »

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) engage un processus de transformation de l'organisation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, par une répartition différente des compétences des différents acteurs.

Elle se place dans le sillage de deux mouvements tendanciels, l'un concernant les modes de pilotage des établissements universitaires (à partir de la loi dite « Edgard Faure » (1968), l'autre d'un contrôle de l'efficacité de la dépense publique ((Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001).

En Juin 2006, la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale remet un rapport intitulé « Gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF » dans lequel étaient exposés les grands axes de ce qui devint an plus tard, la loi LRU.

Un des aspects importants de la loi LRU comporte un volet consistant en l'instauration progressive de « **Responsabilités et Compétences Elargies** » (RCE) pour les universités qui les demandent⁵. Un nouveau cadre général entre donc en application dans tous les établissements, modifiant leurs règles

³ Principe de spécialité

⁴ Code de l'Éducation, article L. 123-3

⁵ Les établissements publics concernés par les RCE sont précisés par l'art 50 loi LRU. Il s'agit, par nature, des universités (dont INP) qui les demandent (applicabilité directe dans les délais d'entrée en vigueur par application du L 712-8 nouveau, généralisation pour 2012). Il s'agit ensuite des autres EPSCP (grands établissements, ENS, écoles et instituts externes et écoles françaises à l'étranger), pour lesquels les RCE peuvent être demandées en application de l'art. L. 711-9. I. nouveau. Il s'agira enfin des autres EPA d'enseignement supérieur, pour qui l'applicabilité conditionnée à un futur décret en CE (cf. Art. L. 711-9. II. nouveau).

et pratiques en matière financière et de gestion des ressources humaines, leurs fonctions de direction et d'aide au pilotage.

Le propre de la réforme amène à des croisements entre les sphères de gestion (ressources humaines, finances, patrimoine, SI, etc.). Ainsi, les fiches qui suivent, construites autour des principaux domaines, illustrent que le passage aux RCE nécessite la maîtrise de méthodes de travail transversales et l'adoption d'une démarche de conduite de projets.



Fiche n°2 : Les responsabilités et compétences élargies

Les instruments d'une responsabilité nouvelle en matière :

- 1- de gestion des ressources humaines,
- 2- de pilotage et de gestion financière.

L'une des principales transformations portées par les RCE concerne les ressources humaines. Les évolutions en matière financière et de pilotage sont la résultante voire la contrepartie de la dimension ressources humaines (réelle autonomie budgétaire de l'université, contrôle de gestion, qualité comptable et certification des comptes, programmation pluriannuelle) : on ne peut donner à un opérateur des compétences sur sa gestion des ressources humaines sans exiger de lui qu'il rende des comptes sur sa gestion et sa performance. La comptabilité et le contrôle de gestion servent à cela. La définition des nouvelles compétences en gestion des ressources humaines sera traitée dans une première partie (1.), pour apprécier ensuite l'évolution des fonctions de pilotage et de gestion financière en tant qu'instrument de la nouvelle responsabilité des universités (2.).

1. La définition et l'exercice des nouvelles compétences en matière de gestion des ressources humaines

Comme dans tout le secteur d'activité des services, le principal levier de la performance⁶ des universités réside dans la matière grise des femmes et des hommes qui y officient. Or l'université n'avait que peu de prise sur cette ressource essentielle, sur son recrutement, son activité, ses rémunérations. Dans ce cadre, comment une université pouvait-elle répondre de sa performance ? Une véritable responsabilité des universités suppose un changement profond de la répartition des compétences entre elles et leur tutelle en matière de GRH.

1.1. Les recrutements : titulaires et contractuels

En matière de recrutements, deux points doivent être évoqués. Le premier repose sur les nouvelles modalités de recrutement et d'affectation des titulaires, le second a trait aux nouvelles possibilités de recrutement de contractuels.

1.1.1. Les nouvelles modalités de recrutement et d'affectation des titulaires

En matière de recrutement et d'affectation des titulaires, deux innovations méritent d'être abordées. Il s'agit, d'une part, de la mise en place d'une nouvelle procédure pour le recrutement des enseignants-chercheurs et, d'autre part, de la création d'un avis défavorable motivé pour le président en matière d'affectation des personnels,

La nouvelle procédure de recrutement des enseignants-chercheurs

Après qualification par le CNU et sauf cas de première affectation au titre de l'agrégation du supérieur, l'université pourra recruter ses enseignants-chercheurs et enseignants associés (après avis du Conseil Scientifique).

La nouvelle procédure instaurée par la loi LRU prévoit le remplacement des commissions de spécialistes par les comités de sélection et l'instauration d'un pouvoir accru pour le CA restreint. Le comité de sélection est chargé de présenter des propositions de recrutement que le président transmettra avec son avis au CA restreint. Ce dernier propose alors un nom de candidat ou une liste de candidats classés par ordre de préférence que le Président transmet au ministre pour procéder au recrutement.

⁶ Le terme « performance » peut tromper le lecteur, de par son acception dans d'autres domaines, notamment sportif. Nous l'employons ici au sens que lui a donné la LOLF, c'est-à-dire entendue comme étant la qualité de service public atteinte au regard des moyens mobilisés (efficience).

La composition et l'organisation des comités de sélection prévue par le décret n°2008-333 du 10 avril 2008, la nécessité de l'avis du président ainsi que le rôle accru du CA permet plus de transparence, d'objectivité dans les recrutements, et la possibilité d'une réelle adéquation des compétences aux besoins en enseignements et recherche. Cependant en matière de ressources humaines cet objectif nécessite pour l'établissement lors de chaque recrutement, une définition précise du besoin et du profil recherché : quel niveau de responsabilité (de management, de conduite de projets, etc.) est requis, quelles compétences scientifiques et pédagogiques sont nécessaires, quel environnement du poste de travail est défini (moyens associés au poste, définition du groupe de recherche, définition du département pédagogique) ?

En matière d'affectation, l'avis défavorable, motivé, du président crée l'obligation de définir précisément les motifs de refus d'affectation, d'élaborer des fiches de poste précisant les critères de sélection et rendues publiques, de réaliser des entretiens et de produire des CV lors de la procédure de recrutement (notamment pour les personnels administratifs tels que de ceux de l'ADAENES, ex-ASU).

1.1.2. Les nouveaux types de contractuels

L'article 19 de la loi LRU a créé un article L. 954-3 au Code de l'éducation qui introduit la faculté, pour le président, de recruter de nouveaux contractuels, pour une durée déterminée ou non, sur des fonctions particulières. Il s'agit soit d'occuper « des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A », soit d'assurer « des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche ».

L'intérêt de ce type de recrutement permet de pourvoir des fonctions administratives ou techniques dans des domaines rares et de fixer durablement dans le secteur public des compétences très demandées par le secteur privé tel que : gestion du patrimoine immobilier, valorisation de la recherche, contrôle de gestion, etc. Cette faculté de recrutement s'exerce sous réserve des dispositions de l'article L. 712-9, notamment son 2^{ème} alinéa, qui édicte que :

« Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3 ».

1.2. Les modulations de service des Enseignants et/ou Chercheurs

L'article 19 de la loi LRU a introduit un nouvel article L. 954-1 au Code de l'Éducation qui pose que :

« Le conseil d'administration définit, dans le respect des dispositions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels ».

Il découle de cette disposition une nouvelle obligation : respecter les dispositions statutaires applicables et les missions de formation de l'établissement.

Le suivi des services effectifs est également fondamental. En matière d'enseignement, de recherche, d'encadrement pédagogique ou d'administration, il importe de mettre en place des dispositifs de suivi du temps de service. Le référentiel national définit pour les établissements les principes généraux des modalités de services. Son application est en cours au sein des établissements

1.3. Les plafonds d'emplois et de masse salariale

Dans le cadre des RCE, l'autonomie des établissements s'accompagne d'une responsabilité accrue sur deux points : un encadrement des emplois et un plafonnement de la masse salariale.

1.3.1. Plafonds d'emplois en ETPT

En la matière, l'université passe d'une logique de postes ouverts en loi de finances par le ministère à une logique de plafond d'emplois à l'intérieur duquel l'établissement décide des transformations d'emplois, voire des transformations d'emplois en primes voire des transformations de masse salariale en crédits de fonctionnement ou d'investissement. C'est une dimension majeure de la réforme introduite par les RCE.

Sur le plafond d'emplois de l'Etat, l'article 4 du décret indique qu'il correspond aux emplois qui sont financés, en tout ou partie par l'Etat. Il se mesure en moyenne annuelle d'ETPT (équivalent temps plein travaillé), ce qui incite à l'optimisation infra-annuelle de sa consommation.

Ce plafond est pluriannuel car fixé par l'Etat de manière contractuelle à l'occasion du contrat quadriennal ou de son avenant. Il est ensuite voté annuellement lors du budget, et modifiable par décision budgétaire modificative (DBM) seulement après accord du recteur, le cas échéant. En effet, l'article 16 du décret financier précise que, lors du vote du budget, si le plafond Etat est dépassé, le recteur peut soumettre le budget à son approbation.

Pour ce qui est du plafond d'emplois global, le même article 4 indique qu'il comporte, en plus des premiers, les emplois financés par des ressources propres de l'établissement.

Ce plafond est annuel et fixé par le CA lors du vote du budget et modifiable par DBM sans intervention particulière du recteur, sous réserve du respect du plafond Etat qu'il comporte.

Par différence, ce plafond global amène à ce que ce soit l'université elle-même qui demeure seule maîtresse de ses emplois financés sur ressources propres : le recteur ne peut pas s'opposer, sur ce fondement, à un budget tant qu'il respecte le plafond « Etat » ou à une DBM dans laquelle l'augmentation du plafond découlerait de recrutements sur ressources propres.

1.3.2. Plafond de masse salariale

A proprement parler, il n'y a qu'un seul plafond de masse salariale (MS) global, pour tout le budget de l'établissement (lequel comporte le budget principal, les budgets annexes ainsi que les budgets des éventuelles fondations, appelés Etats Prévisionnels des Recettes et des Dépenses ou EPRD).

Ce montant est arrêté annuellement par le CA lors du vote du budget de l'établissement. Il ne peut « excéder la dotation annuelle de MS de l'Etat éventuellement majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement » (article 9 du décret n°2008-618). Ce plafond n'est lié qu'au budget principal, ce qui signifie qu'il ne peut être dépassé, pour celui-ci, que par DBM. En revanche, le dépassement du plafond de MS en cas de recrutements liés à des dons importants faits à la fondation ou à un contrat signé par le SAIC (qui dispose d'un budget annexe) n'impose pas de DBM du fait que ces structures ont un budget ou un EPRD à caractère évaluatif. Il importera donc d'identifier les dépenses de personnel des budgets annexes ou EPRD des fondations afin de connaître le formalisme à respecter⁷.

Par ailleurs, et bien que cela ne constitue pas un « plafond », il faut rappeler ici que la loi⁸ a instauré un pourcentage de la MS, provenant de la dotation de l'Etat, que l'établissement peut consacrer aux nouveaux types de contractuels mentionnés à l'article L. 954-3, qu'il s'agisse de CDD ou de CDI.

Ces plafonds d'emploi et de masse salariale sont les outils, particuliers à la GRH⁹, de la responsabilité de l'université exigés en contrepartie des compétences élargies qui lui sont confiées. Ils sont porteurs d'un risque nouveau – le dépassement des plafonds – qui nécessite, en lui-même, de s'attacher au suivi et à l'analyse des marges de manœuvre budgétaires.

1.4. Les rémunérations : principales et accessoires

Le quatrième point que nous devons aborder au sujet du passage aux RCE réside dans la question du transfert des rémunérations sur le budget de l'établissement. Ce sujet renferme en fait deux

⁷ Voir sur la question du plafond de MS, pour approfondissement, la fiche n°28 « L'équilibre budgétaire ».

⁸ Article L. 712-9 nouveau du Code de l'éducation, et cf. la présentation des nouveaux types de contractuels évoqués au point 1.1.2 de la présente fiche.

⁹ Voir la fiche n°8 intitulée « Pilotage des emplois et de la masse salariale, et GPEEC »

éléments bien distincts : les rémunérations principales des titulaires, sur lesquelles l'établissement n'a pas de prise mais doit assurer une nouvelle mission, et les rémunérations accessoires (primes, intéressements) de tous les personnels sur lesquels l'établissement acquière la maîtrise qui lui permettra d'en faire un outil au service de son projet.

1.4.1. La gestion des opérations de paie globale

Le budget global, comportant la rémunération de tous les personnels, est l'apport le plus immédiatement visible des RCE en matière de gestion. Au-delà du fait que le budget de la plupart des universités va se trouver multiplié par deux voire trois, cela emporte la prise en charge d'une opération nouvelle : la paie des titulaires.

La préparation au transfert de la paie est donc un volet essentiel de la réforme. Or elle demande une nouvelle technicité, tant réglementaire et qu'applicative.

En application de l'article 52 du décret n°2008-618 du 27 juin 2008, toutes les rémunérations des établissements accédant aux RCE doivent être gérées en paie à façon, c'est-à-dire par les Trésoreries Générales (TG), pour le compte de l'établissement, moyennant rétribution.

En cas de paie à façon, il importe de rappeler que l'ordonnateur de la paie est le président de l'université et que le comptable assignataire est l'agent comptable de l'université. Juridiquement, les responsabilités sont donc à ce niveau et la TG n'est que « prestataire de services ». Il importera dès lors, dans tous les cas, de maîtriser tous les éléments de rémunération et les charges afférentes et d'en assurer le suivi, soit pour les calculer et les verser, soit seulement pour les contrôler.

1.4.2. Les primes et intéressements

Le transfert de compétences en matière de rémunérations accessoires peut s'avérer un levier important de la GRH dans le cadre des RCE.

L'article 19 de la loi LRU a intégré au Code de l'éducation un article L. 954-2 qui dispose que :

Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels.

Un premier commentaire s'impose au sujet de la différence entre une prime et un dispositif d'intéressement. En effet, la prime (de même que l'indemnité) est simplement liée à l'exercice d'une activité facultative ou à une situation particulière.

L'intéressement est lié, dans les organismes privés, au chiffre d'affaires ou au résultat. Par analogie, on peut penser que l'intéressement serait lié à une recette ou un bénéfice identifiable pour l'établissement. Mais par extension, et au vu des spécificités du secteur public, il est concevable que l'intéressement s'applique à l'appréciation de la performance globale. Enfin, selon les termes de la loi, il doit avoir pour effet d'améliorer les rémunérations des personnels ; il ne s'agit donc pas d'« intéressement budgétaire » (moyens complémentaires alloués aux structures financières en fonction de la performance) mais bien d'intéressement salarial. Cependant, l'intéressement peut être individuel et/ou collectif.

Le CA définit, dans cadre du dialogue social au sein des Comités Techniques Paritaires, une politique générale des rémunérations accessoires. Cette politique se fait au travers, d'une part, de la définition des règles générales et des principes en matière d'attribution des primes et, d'autre part, de la création de dispositifs d'intéressement¹⁰. En effet, le budget global permet que le CA fixe lui-même la nature, l'enveloppe des primes et leur modalité de répartition.

Toutefois le président est seul responsable de l'attribution de toute prime aux agents de l'établissement, sous réserve du rôle éventuel des instances que le CA aura défini à l'occasion de sa politique générale.

¹⁰ Nous tirons de cette rédaction que le CA ne peut en revanche pas créer de nouvelles « primes », au sens où elles se distinguent, à proprement parler de l'intéressement.

Et toute décision en la matière, pour sa légitimité nécessite d'être en relation avec la stratégie de l'établissement (projet d'établissement) et pour son acceptation requiert transparence et qualité du processus. Cette politique indemnitaire rendu possible par la LRU implique une concertation en amont. Elle offre la possibilité à l'établissement d'aller au delà d'une vue simplement réglementaire de la nature des primes.¹¹

2. Les instruments d'une responsabilité nouvelle en matière de pilotage et de gestion financière

Confier des compétences aussi importantes que celles exposées ci-dessus à une entité quelle qu'elle soit suppose de s'assurer de sa responsabilité, au sens à la fois de l'« imputabilité » de sa performance et de sa capacité à en rendre compte.

L'imputabilité est un point fondamental puisqu'elle conditionne l'efficacité du système lui-même : si l'évolution des résultats de l'université ne lui est pas directement ou indirectement imputable, la responsabilité mise en place ne peut être que partielle. Si l'on veut éviter que l'établissement puisse dire, par exemple, qu'il n'a pas atteint ses objectifs du fait de l'autonomie de ses structures internes, il faut que cette autonomie lui soit imputable. Ainsi, pour que l'université rende des comptes sur ce dont elle répond, il importe, d'une part, de reconfigurer son cadre budgétaire tout en y insérant des instruments de pilotage (volet performance, calcul de coûts) mais aussi, d'autre part, de s'assurer de la qualité de ses comptes, notamment au moyen de leur certification par un commissaire aux comptes.

2.1. Le budget et la performance

Afin d'augmenter la capacité de pilotage des dirigeants et des conseils d'administration des universités, les RCE vont tout d'abord modifier le cadre et la portée de l'autorisation budgétaire puis intégrer à la dimension financière des éléments de performance.

2.1.1. Les nouvelles modalités d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget

Pour accroître la responsabilité des universités, le décret annule des dispositions réglementaires qui amoindrissaient automatiquement les compétences des instances dirigeantes des établissements au profit de leurs structures internes pour permettre aux administrateurs d'en décider par eux-mêmes¹².

Ainsi nous pouvons relever la liberté d'organisation de l'établissement en termes de structures et de mode d'élaboration du budget. La notion de "budgets propres intégrés" des composantes et services communs devrait évoluer, laissant aux universités le choix d'en doter ou non leurs composantes dans le respect du cadre législatif en vigueur¹³, étant précisé qu'en tout état de cause, les SAIC, les services inter-établissements ainsi que les fondations disposent d'un cadre budgétaire propre (respectivement budget annexe et EPRD). Le CA décidera chaque année, pour les unités et services communs, le montant de leur dotation de fonctionnement. Par ailleurs, ce même conseil déterminera la procédure interne d'élaboration budgétaire.

Dans le même sens, mentionnons la clarification des règles en matière de report de crédits : le caractère pluriannuel de l'opération autorise les reports sans DBM. Or, aux termes de l'article 7 du décret financier, ladite opération peut être un Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) ou un contrat de recherche pluriannuel en cours. Selon l'article 22 du même décret, c'est au CA qu'il revient d'arrêter les PPI ainsi qu'un état des restes à réaliser sur contrat de recherche, documents qui figurent dans des annexes au budget agrégé de l'établissement (art 2 dudit décret). Ainsi, le CA fixera de manière transparente et anticipée les opérations qui donneront lieu à des reports.

On le perçoit bien, ces deux points (budgets propres et reports) posent la question de la « semi-propriété » que certaines composantes internes aux universités ont parfois manifestée à l'égard de leurs moyens budgétaires. Il appartiendra donc aux CA de se doter d'une stratégie en la matière,

¹¹ Voir fiche n°9 « Politique indemnitaire : primes et décharges pour les personnels EPSCP »

¹² Pour approfondissement voir, sur les questions budgétaires, les fiches n° 26, 27, 28 et 29 consacrées à l'élaboration du budget.

¹³ Cf. fiche n°25 « Organisation financière des EPSCP »

trouver leur équilibre entre la nécessaire responsabilisation de ces composantes ou laboratoires et l'impératif de mutualisation pour développer une politique d'établissement.

En outre, ce décret instaure un cadre d'autorisation à la fois plus souple et plus exigeant autour, respectivement, de la question de la limitativité des crédits du budget principal et de celle de l'appréciation de l'équilibre des budgets.

L'assouplissement de la gestion budgétaire par la fusion des niveaux de spécialité et de limitativité des crédits au niveau des trois dotations (dépense de personnel, fonctionnement hors dépense de personnel et investissement), est un apport important de la réforme. Les crédits ne sont désormais plus spécialisés par chapitre, ce qui évite le recours à des virements de crédits lorsque les crédits d'un chapitre sont insuffisants pour engager une dépense. La spécialité s'apprécie désormais au niveau des trois dotations limitatives du budget principal ce qui assouplit notablement l'exécution budgétaire.

Au surplus, rappelons que la loi LRU donne au CA la possibilité de déléguer au président le pouvoir d'adopter les DBM (article L 712-3 VI nouveau du Code de l'Education, avant dernier alinéa), accroissant potentiellement encore la souplesse budgétaire.

L'appréciation de l'équilibre de chaque budget (budget principal, budgets annexes, EPRD) se fait dorénavant en fin de chacune des sections. Il en résulte que les sections de fonctionnement (dont dépense de personnel) d'une part et d'investissement de l'autre doivent être chacune votées à l'équilibre. Cette mesure, qui tranche avec la règle précédente de l'équilibre global, correspond à une contrepartie prudentielle de l'accroissement notoire de la section de fonctionnement suite au transfert de la dépense de personnel. Précisons cependant que les prélèvements sur fond de roulement, décidés par le CA, demeurent possibles pour le financement d'opérations d'investissement. Pour les autres opérations, ils ne peuvent être autorisés que par le recteur (article 9 du décret financier).

2.1.2. Le volet « performance » et l'analyse des coûts¹⁴

Les RCE sont porteuses du prolongement des dispositions de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, tel que modifié par l'article 17 de la loi LRU, qui énoncent que les universités « *mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement.* » Ces dispositions, immédiatement applicables, prendront tous leur sens lors du passage aux RCE, puisque le décret financier permettra alors d'éclairer la nature de ces « outils » : le volet « performance » et l'analyse des coûts.

A l'instar de la LOLF, qui s'est caractérisée par l'intégration, dans les lois de finances, d'une présentation de la performance des services publics (projets et rapports annuels de performances), l'article 5 du décret financier ajoute au budget de l'établissement un projet « performance ».

Ce projet retrace les objectifs poursuivis par l'établissement et met en évidence les résultats attendus et obtenus au regard d'indicateurs d'efficacité, d'efficacités et de qualité de service public. Il a un double objet : servir l'information du CA et du ministère et permettre le suivi du contrat quadriennal.

Son contenu ne semble pas devoir être normé par l'Etat mais sa mise en œuvre suppose de toute façon des procédures de contrôle de gestion, autoévaluation ou audit interne pour la mesure de la performance.

En matière d'analyse des coûts, l'article 46 du décret financier indique que « *Chaque établissement se dote d'une comptabilité analytique dont les procédures et méthodes sont conformes à celles proposées par le Plan Comptable Général.* » Sans qu'il soit besoin d'en dire plus, cette obligation réitérée servira l'information de la gouvernance universitaire, notamment par l'enrichissement du volet performance, afin qu'elle tienne mieux compte de la dimension financière de sa prise de décisions. Mais cette information, précieuse, suppose à la fois une réflexion profonde de l'établissement sur ses

¹⁴ Pour approfondissement voir, sur la question de la performance et du calcul de coûts, la fiche n°3 « Pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision ».

objectifs stratégiques¹⁵ et une connaissance parfois fine des activités des personnels qui concourent au coût des prestations.

A ce propos, au point 1.2, nous nous questionnions sur la pertinence de mesurer le suivi de la modulation des obligations de service par une mesure du temps de présence dans un laboratoire. En revanche, il est clair que la mesure des coûts, notamment dans le cadre d'un contrat de recherche, suppose que l'établissement mesure le temps passé par chacun à la réalisation d'une opération donnée (sur une base déclarative, par exemple).

2.2. La qualité comptable et la certification des comptes

Il est indispensable de rappeler que la comptabilité a pour objectif premier d'établir et de maintenir un lien de confiance entre une entité et ceux qui la financent. Ainsi, dans le contexte d'un accroissement important des compétences et des moyens d'une entité, il apparaît logique que l'accent soit mis sur la qualité des comptes, reflets de la qualité de gestion et de la valeur économique de l'entité. Ces thèmes sont abordés dans d'autres fiches, aussi nous contenterons nous de les exposer très brièvement et dans leurs relations directes avec le sujet des RCE.

2.2.1. La qualité des comptes, de l'ordonnateur et du comptable

La qualité des comptes est une contrepartie aux nouvelles compétences acquises dans les RCE pour faire face à une exigence renforcée de transparence¹⁶.

Au vu des rapports d'audits, les universités, aujourd'hui, ne donnent pas, au travers de leurs comptes, une image fidèle de leurs situations patrimoniale et financière. Les mêmes reproches sont souvent émis : mauvaise tenue ou absence de l'inventaire physique rapproché de l'inventaire comptable, insuffisante inscription à l'actif des immobilisations que l'établissement contrôle, mauvais calcul ou absence de dotation aux amortissements,... En outre, il est souvent fait état d'erreurs de rattachement des charges et produits à l'exercice (non respect de la gestion en droits constatés), ce qui ne procure pas aux comptes toute la sincérité que l'on pourrait en attendre.

Pour permettre de restaurer la transparence en la matière, c'est une réelle politique d'établissement qu'il convient de mener, impliquant tous les services de l'ordonnateur et du comptable. Elle passera nécessairement par la mise en place d'un contrôle interne comptable au regard d'un référentiel partagé.

Enfin, le fait que, en gestion, les dépenses devront s'exécuter directement sur la nomenclature comptable d'exécution (article 31 du décret financier) devrait être un gage de la qualité comptable des engagements de l'ordonnateur. Nous attirons d'ailleurs l'attention de ceux-ci sur l'importance du travail de communication, voire de formation, interne que cela implique pour ceux qui utilisaient une nomenclature budgétaire simplifiée.

2.2.2. La certification des comptes par un commissaire aux comptes

Si la qualité des comptes est une exigence ancienne, qui ne fait que revêtir une nouvelle importance à l'occasion des RCE, l'obligation générale de désigner un commissaire aux comptes pour les certifier est un prolongement, certes logique, mais absolument nouveau¹⁷.

La fiche n°36 fait le point sur les implications de cette obligation, qui concernera à terme toutes les universités. Rappelons juste brièvement qu'il s'agit d'un audit externe, ne préjugant pas des positions du juge des comptes, portant en grande partie sur le contrôle interne comptable et la fiabilité des systèmes d'information comptable.

¹⁵ Lire, à ce sujet et pour l'approfondir, le « Guide d'aide à la mise en place d'une comptabilité analytique adaptée aux EPSCP » édité par l'Amue dans la collection *Les dossiers de l'Agence*.

¹⁶ Voir, sur ce point, la fiche n°36 « La certification des comptes ».

¹⁷ Tout au plus la loi du 1^{er} août 2003 relative à la sécurité financière imposait la tenue et la certification de comptes consolidés en cas de contrôle d'une filiale et sous réserve que plusieurs plafonds de gestion étaient dépassés.



Fiche n°3 : Le pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision

Si l'on se réfère à la définition du pilotage, piloter c'est agir sur les circuits de commande, c'est se donner les moyens d'atteindre les objectifs préalablement fixés. Le pilotage suppose donc de disposer de l'ensemble des moyens et des informations permettant de situer l'état de performance et de fonctionnement de l'établissement par rapport aux objectifs (cibles). Il suppose au préalable que les cibles chiffrées soient fixées. Il implique la prise de décisions d'actions correctives si nécessaire.

Aussi le pilotage d'une organisation est-il entendu comme procédant d'un dispositif de contrôle de gestion mis en place pour l'aide à la décision. Pris dans son acception la plus large, le pilotage vise la maîtrise d'une performance globale coût/qualité.

Historiquement, le pilotage s'est développé dans les EPSCP avec la mise en place des contrats quadriennaux et des projets d'établissement. Impulsé par la LOLF, le pilotage est repris dans la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) qui insère à l'article L711-1 du Code de l'Education un septième alinéa énonçant que les EPSCP « mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement. » La comptabilité analytique constitue évidemment l'un de ces outils (cf. fiche 35).

Par ailleurs, le renforcement de ce pilotage demeure une condition de passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). En effet, dans le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP bénéficiant des RCE, qui remplace le décret de 94, il est prévu que figure en annexe du budget « un projet annuel de performances de l'établissement » (que nous appellerons PAPET) qui comporte les objectifs poursuivis par l'établissement et des indicateurs associés à ces objectifs permettant de mesurer les résultats obtenus. Ces indicateurs sont établis en cohérence avec ceux des projets annuels de performances des programmes ministériels (PAP) dans le but d'assurer l'information du conseil d'administration, celle du ministère et le suivi du contrat pluri-annuel. Le PAPET est voté par le conseil d'administration avec le budget et les autres annexes.

A la fin de l'exercice, l'ordonnateur prépare le « rapport annuel de performances de l'établissement » (RAPET), qui doit être annexé au compte financier. En cours d'année et selon une périodicité adaptée, il est indiqué que l'établissement suit l'exécution du budget en recettes et en dépenses ainsi que celle du PAPET et informe le conseil d'administration.

Dans le cahier des charges établi par l'IGAENR en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu par la LRU, il est indiqué :

« Pour tirer le plus grand bénéfice de la réforme, les universités devraient toutefois également s'engager, sans que cela puisse être exigé comme un préalable au transfert de compétences, dans la rénovation de leur dialogue de gestion interne. La mission estime en effet que pour être en mesure de faire jouer à plein les souplesses introduites par la loi du 10 août 2007 (la réduction du fléchage des crédits, la fongibilité asymétrique, la visibilité pluriannuelle donnée aux universités sur leurs moyens), il est essentiel que les universités veillent à :

- élargir le périmètre de leur dialogue de gestion interne, en limitant au maximum, lors de l'élaboration du budget, la part des crédits considérés comme « fléchés » (i.e. dont l'emploi n'est pas fixé par l'université mais par le financeur) ;
- allouer une part des crédits ainsi retenus en fonction d'une appréciation de la performance des composantes et laboratoires et non pas seulement sur la base de leurs critères physiques (nombre d'étudiants, etc.) ;
- mettre en place des mécanismes budgétaires de responsabilisation des composantes et des laboratoires sur leurs choix de gestion en particulier leur offre de formation (par exemple en formalisant au niveau de l'université des règles relatives à l'offre de formation et à l'utilisation des heures complémentaires), ou la mise en œuvre de la politique scientifique

1. L'impulsion du président

La mise en place d'outils et de démarches de pilotage exige tout d'abord une volonté et une implication politique du Président et de l'équipe de Direction ; elle nécessite en outre des moyens humains, des moyens financiers et un changement de culture dans l'établissement.

La volonté et l'implication politique du président et de l'équipe de direction sont nécessaires pour :

- impulser la mise en œuvre du pilotage et pour mobiliser l'ensemble des acteurs de l'établissement qui doivent passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, à une culture de performance ;
- fixer les objectifs stratégiques demandés notamment dans le cadre de la mise en place des nouveaux contrats d'établissement (depuis la vague A 2007-2010 et renforcés encore dans la formalisation de la contractualisation des vagues C et D), qui doivent être ensuite déclinés en objectifs opérationnels. La détermination des objectifs peut se faire par comparaison entre établissements français et/ou étrangers, en référence aux objectifs que se fixe le ministère dans le PAP (projet annuel de performance) ou aux années antérieures ; le niveau peut également être fixé par contrainte (notamment financière) ou ambition stratégique ;
- lancer la mise en place de procédures de contractualisation internes à l'établissement ;
- prendre des décisions en cours de route en cas de dérive ou de non atteinte des objectifs (animation de gestion ou dialogue de gestion interne).

Le pilotage nécessite la mobilisation de moyens humains dont notamment :

- l'adhésion des responsables des composantes et services au changement de culture et à un fonctionnement transversal ;
- la création d'un service d'aide au pilotage et contrôle de gestion, avec des personnes chargées de coordonner l'auto-évaluation, la remontée des données nécessaires au pilotage et de les analyser ; la démarche qualité fait partie intégrante de ce service.
- la mobilisation des experts-métier pour décrire les processus et identifier les facteurs clés sur lesquels piloter ;
- l'implication du directeur du système d'information et des équipes informatiques.

Il nécessite aussi de dégager des moyens financiers notamment pour la mise en place et/ou l'ajustement du système d'information qui servira à produire les instruments de pilotage (tableaux de bord).

Ainsi le pilotage repose à la fois sur une rigueur méthodologique des instruments et procédures mis en place (tableaux de bord) et sur l'implication du président, de l'équipe de direction et de l'ensemble des responsables (animation de gestion).

2. Indicateurs et tableaux de bord

L'indicateur traduit en critère mesurable les points clés sur lesquels se réalise le pilotage (finalités, processus, actions de réglage). Le tableau de bord présente des valeurs d'indicateurs suivant une période donnée, pour situer l'état de performance et de fonctionnement et décider des actions de réglage. Ainsi l'élaboration des tableaux de bord s'appuie sur le choix et la production des indicateurs.

2.1. Indicateurs et schéma de processus

2.1.1. Identification des indicateurs / processus

Les indicateurs permettent la quantification des facteurs clés retenus pour piloter. Ils concernent à la fois : les finalités à atteindre en terme de niveau de contribution, la réalisation quantitative et qualitative des activités, les ressources mobilisées en termes d'unités physiques et de coût (dans ce sens les éléments budgétaires de coûts et/ou de recettes font partie des tableaux de bord).

Les indicateurs sont identifiés à partir d'un schéma de processus, tracé par les experts métier du domaine étudié. Ce schéma met en évidence les activités récurrentes et les actions de réglages nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

Exemple de processus simplifié et partiel : le pilotage de la politique d'ouverture internationale, faisant apparaître à titre indicatif *en italique* quelques indicateurs

Finalités	Processus	Actions de réglages
Développer l'attractivité de l'université à l'international <i>(indicateur : flux d'étudiants étrangers entrant)</i>	Promouvoir l'université à l'international	Participer à des salons, colloques,
	Fonctionner en réseau avec des partenaires à dimension internationale <i>(nombre de missions à l'étranger)</i>	Développer un système d'évaluation des conventions <i>(nombre d'évaluations réalisées)</i> ...
	Intégrer les étudiants étrangers (sélectionner, accueillir, soutenir...) <i>(taux de satisfaction à l'accueil)</i>	Mettre en place des tutorats <i>(nombre de tutorats)</i> Mettre à disposition des logements ...
	Former (construire l'offre, adapter le dispositif de formation...)	Diffuser des cours de FLE ...

2.1.2. Sélection et hiérarchisation des indicateurs :

Les indicateurs sont retenus en fonction de leur importance dans le processus et de la capacité du système d'information à les produire ; ils doivent être hiérarchisés et reliés entre eux par une arborescence causale.

Ils sont choisis à partir des facteurs clés qui à la fois :

- identifient la finalité visée (exemple : *flux d'étudiants étrangers entrant*),
- évaluent la performance du processus de réalisation (exemple : nombre de missions à l'étranger, taux de satisfaction à l'accueil...),
- traduisent les actions de réglage (exemple : nombre de conventions actives, nombre de tutorats...),
- mesurent les ressources consommées (en unités physiques et financières).

Le choix des indicateurs exige la contribution des politiques, pour ce qui est de l'explicitation des finalités et des choix d'actions stratégiques pour les atteindre, et des experts, pour l'identification des processus et actions de réglage.

Les indicateurs traduisent à la fois des facteurs internes à l'établissement, sur lesquels il lui est normalement possible d'agir, et externes (taux de croissance, orientations budgétaires de l'Etat ou de la Région...) qui peuvent constituer des facteurs explicatifs d'évolution de performance interne.

2.1.3. Qualification des indicateurs

Chaque indicateur doit être explicité de façon détaillée dans une fiche de qualification, qui est indispensable pour éviter toute confusion. L'annexe 1 donne un exemple de fiche de qualification de l'indicateur « flux des étudiants entrant en échanges internationaux ».

2.2. Tableaux de bord et système d'information

2.2.1. Forme des tableaux de bord

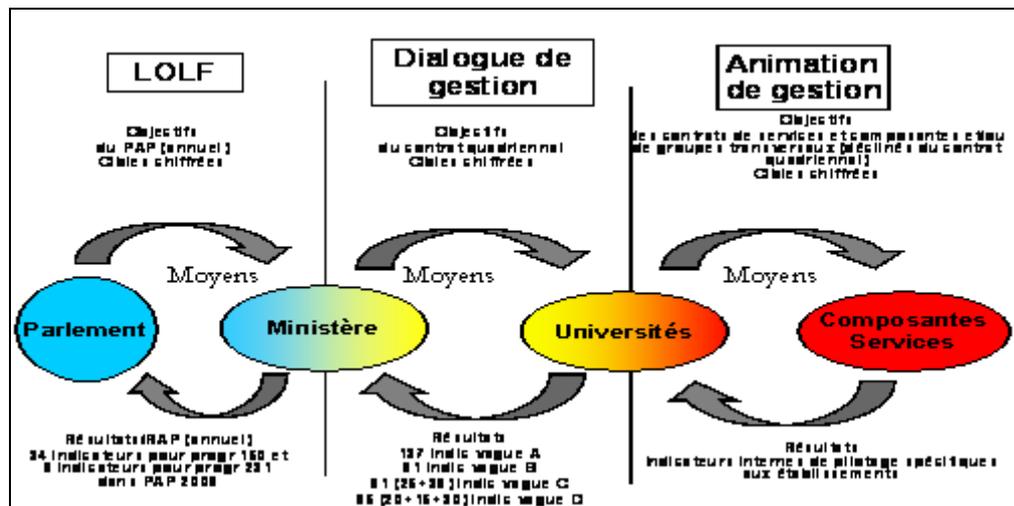
La forme des tableaux de bord facilite l'analyse en attirant l'attention des utilisateurs sur les écarts ou risques d'écart (indication des valeurs cibles, commentaires...). Un exemple de tableau de bord figure en annexe 2.

2.2.2. Fiabilité et complétude des données

Le système d'information générateur de tableau de bord s'appuie sur des applications informatiques et sur un entrepôt de données (lui-même alimenté à partir des applications). Les tableaux de bord nécessitent un outil de restitution des données (comme par exemple Business Object). La bonne exploitation des tableaux de bord dépend de la qualité du système d'information et notamment de la fiabilité et la complétude des données. Celle-ci est obtenue grâce à une saisie normalisée, dont la finalité doit être comprise par les acteurs et qui est réalisée d'une manière régulière, juste et dans la durée. Des actions de sensibilisation des acteurs à la qualité des données et leur complétude sont à organiser régulièrement dans l'établissement. L'utilisation des tableaux de bord met souvent en évidence les éventuelles anomalies de données.

3. Animation de gestion

L'animation de gestion, telle que nous la définissons, est positionnée ainsi :



Source : Amue formation méthodologique aide au pilotage des établissements

3.1. Fonction de l'animation de gestion

Alors que les tableaux de bord représentent l'instrument du pilotage, l'animation de gestion correspond à une implication managériale fondée sur des choix stratégiques et opérationnels explicités dans le projet d'établissement. L'animation de gestion implique des évolutions tant organisationnelles que comportementales dans les EPSCP.

A partir des informations fournies par les tableaux de bord et des informations plus tacites, les décideurs :

- contractualisent en interne par la fixation des objectifs à tous les niveaux de la ligne managériale ou dans chaque groupe thématique de suivi du projet d'établissement ;
- rendent compte à l'aide de rapports d'activité concernant la situation atteinte par l'établissement en regard au contrat : analyses d'écart, alertes, réajustements d'objectifs, actions correctives.

Dans ce sens la contractualisation signifie la négociation d'objectifs entre direction et responsables de composante et de service (cf. schéma de structure en annexe 4), ainsi qu'au niveau n-1 entre ces derniers et leurs collaborateurs hiérarchiques. Une autre solution consiste à négocier avec le responsable de chaque groupe thématique de suivi du projet d'établissement, qui lui-même négocie avec les membres du groupe. Dans tous les cas, c'est un engagement mutuel affiché.

En résumé, il peut y avoir trois niveaux de « contrats »¹⁸ :

- ministère/direction,
- direction/composantes et/ou services, ou groupes de suivi du projet d'établissement,
- directeur de composante/responsables de filière et chef de service/collaborateurs hiérarchiques.

Les « contrats » sont déclinés en cascade depuis les contrats d'ordre supérieur. Les cibles concernent à la fois les objectifs à atteindre et les ressources à mobiliser ; le rapport entre les deux constitue le niveau d'efficacité à atteindre. L'efficacité des EPSCP sera traduite par l'écart constaté entre la cible (en terme de couple objectif - coût) et le réalisé.

Sans animation de gestion, les tableaux de bord se confinent à une production de statistiques administratives, non exploitées pour piloter effectivement.

Le recours à l'animation de gestion est favorisé par une acceptation de l'évaluation de la performance et une adhésion au système des acteurs concernés, qui suppose une production de tableaux de bord fiables dont la nature ne sera pas contestée par les utilisateurs.

3.2. Composantes de l'animation de gestion

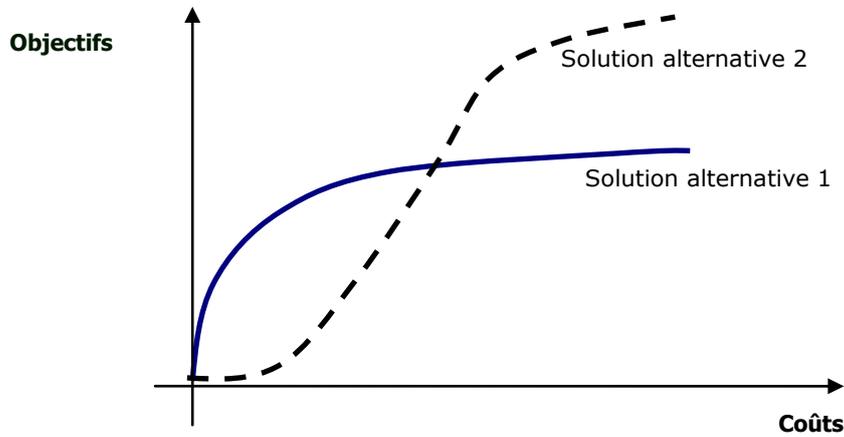
Le bon fonctionnement d'une animation de gestion s'appuie sur les points suivants :

- mise en place de procédures de contrat interne à l'établissement (à partir des procédures actuelles de contractualisation quadriennale et de budgétisation annuelle) ;
- conception de supports : contrats, rapports périodiques, fiches d'alerte... ;
- définition de règles du jeu pour l'animation de gestion : rythmes et « rites » des revues de performances, du suivi budgétaires, des recalages de contrats (probable) ;
- définition des rôles et responsabilités : présidents et vice-présidents, conseils, directeurs de composantes, secrétaires généraux, contrôleurs de gestion, etc., tel que proposé dans le schéma joint en annexe 4 ;
- le projet annuel de performance établissement (PAPET) ainsi que le rapport annuel de performance établissement (RAPET) doivent être présentés devant le conseil d'administration (respectivement en annexe du budget et du bilan financier) : ils apportent une aide précieuse au suivi du budget de gestion et permettent aux membres du conseil d'administration de constater l'évolution des principaux indicateurs et d'en tirer les conclusions en terme d'actions. Le PAPET et le RAPET se composent :
 - o des indicateurs contractuels qui seront communs à tous les établissements (i.e. les 20 + 15 indicateurs de la vague D),
 - o des indicateurs contractuels propres à chaque établissement,
 - o des indicateurs internes.

¹⁸ Appelés parfois entre direction et composantes « contrats d'objectifs » ou « contrats d'objectifs et de moyens »

3.3. Lien ressources / niveau de contribution (efficience)

Le pilotage repose sur la maîtrise du couple ressources (souvent mesurées en termes de coûts, de moyens consommés) – objectifs (mesuré par un indicateur, exemple : taux de placement) appelé efficience, fixée politiquement. La courbe suivante montre un exemple de courbe coût des ressources – (objectifs) pour une alternative de réalisation d'un même processus.



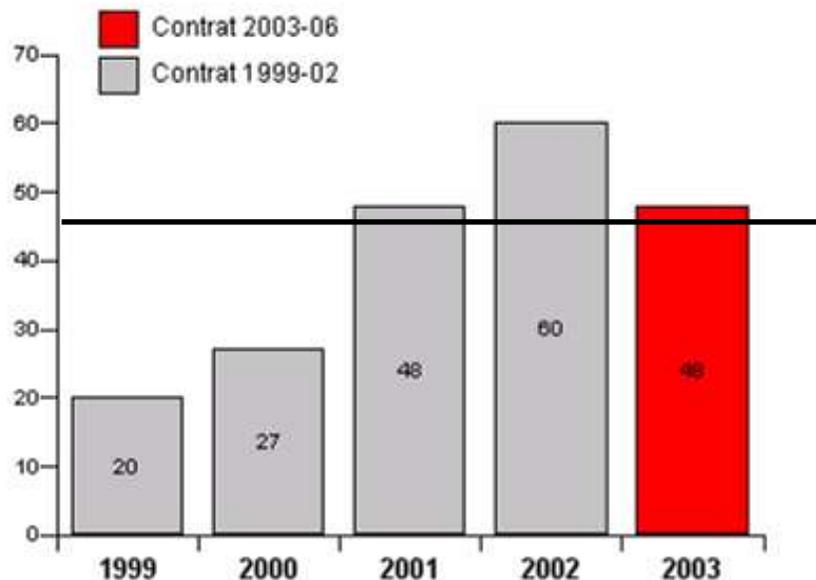
En conclusion, l'annexe 3 schématise la démarche de pilotage d'un établissement en reprenant les points-clés : définition des objectifs, mise en place de tableaux de bord et du système d'information, réaction aux écarts constatés.

ANNEXE 1 : EXEMPLE DE FICHE DE QUALIFICATION D'INDICATEUR*(Source : université de Reims Champagne Ardennes)*

FICHE DE QUALIFICATION D'INDICATEUR	
Service responsable : <i>SEPE (Service Études Prospective et Évaluation)</i>	
Intitulé de l'indicateur	
<i>Nombre d'étudiants entrants dans le cadre d'un programme international (IN)</i>	
Code de l'indicateur (et éventuellement n° d'indicateur contractuel et/ou PAP correspondant)	
<i>Codification unique établie suivant une typologie PIRI01 (LORI01,LORI02ETC.....</i>	
Utilisation (contrat ou pilotage interne) et par qui	
<i>Pilotage interne PI</i>	
Formule de calcul en précisant les champs informatiques des données utilisées	
<i>Par année universitaire, le nombre d'étudiants arrivés à l'université Reims Champagne Ardennes dans le cadre d'un programme international</i>	
Dates d'observation	
<i>15 janvier et 15 juin</i>	
Source(s) d'information (collecte)	
<i>APOGEE</i>	
Traitement de la source au tableau de bord	
<i>La table et les variables extraites d'Apogée qui permettent de repérer les étudiants entrants (IN). Table : INS_ADM_ANU Les CHAMPS : COD_PRG : code du programme international. TEM_SNS_PRG avec A comme Arrivée et E comme « Sortie »</i>	
Forme du tableau de bord (support) et fréquence de production	
<i>Histogramme selon le programme international, camembert selon le pays d'origine. Pour la présentation : fiche synthétique (type Université de Bourgogne) où la cible est indiquée + commentaires + émoticone + définition de l'indicateur. Création de liens pour obtenir des détails sur l'indicateur : Croisement des deux variables précédentes avec le pays d'origine, le code année d'étude, le nombre d'années inscriptions à l'université Reims Champagne Ardennes</i>	
Lié à quels indicateurs aval et amont	
<i>Amont : Nombre d'actions menées à l'international (salons, conférences, ...) Nombre de conventions actives, ... Aval : Nombre d'étudiants à l'université</i>	
Commentaires	

ANNEXE 2 : EXEMPLE DE TABLEAU DE BORD (SOURCE : UNIVERSITE DE BOURGOGNE)

INDICATEUR : Flux entrants d'étudiants des pays en développement ou émergence en DEUG



Objectif du contrat 2003-06 : 45/an

Commentaires
Flux en Sciences et technologie maîtrisés en 2003-04

Evaluation

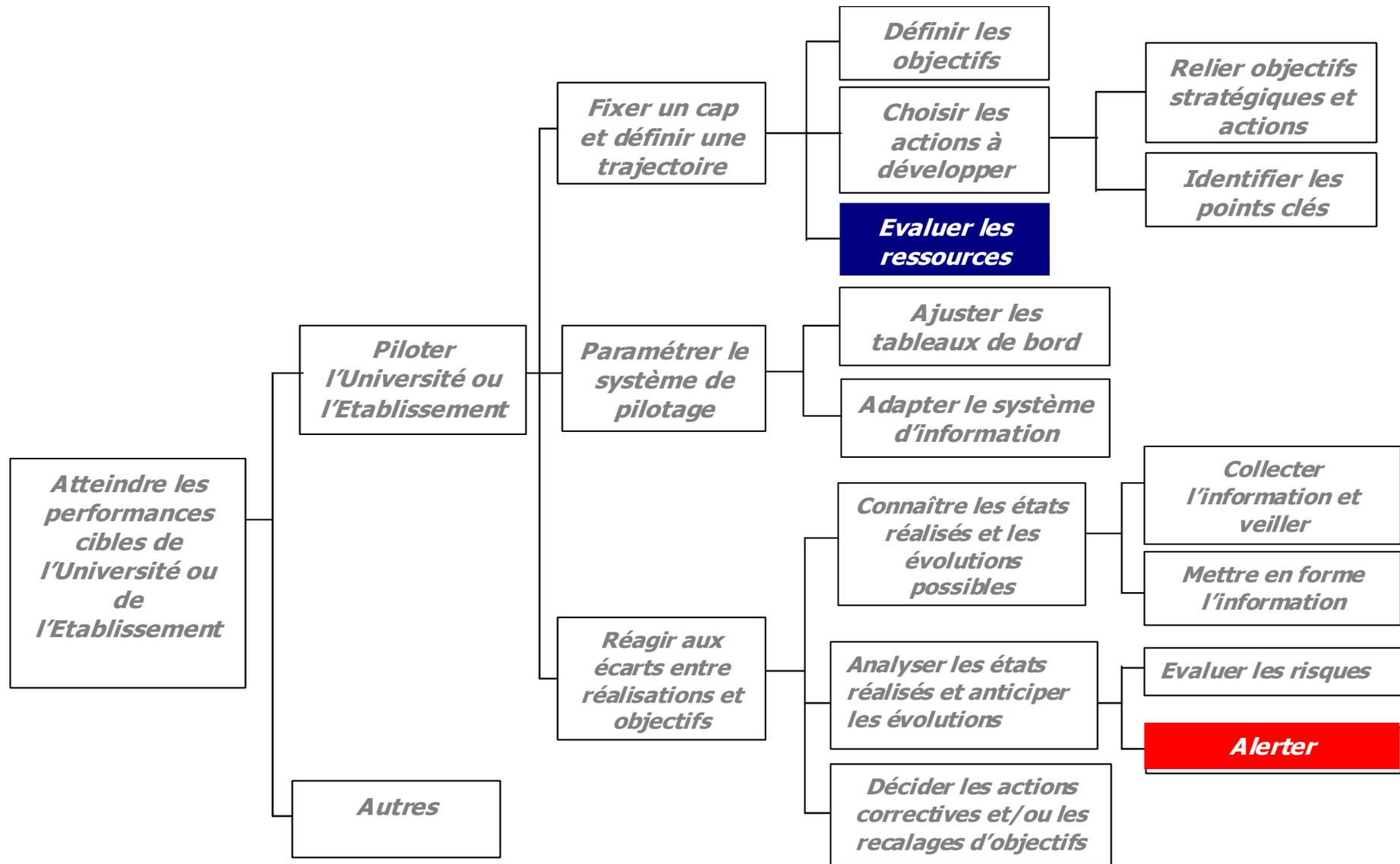
Objectifs du projet d'établissement
Maîtriser les flux entrant d'étudiants étrangers des pays en développement et en émergence en 1er cycle et développer la collaboration institutionnelle à partir de bac+3

Actions et projets
1. rentrée 2004: Saisie en ligne du dossier d'admission préalable et de validation d'acquis pour les candidats étrangers 2. rentrée 2005: test en ligne "connaissance en français" 3. sensibilisation des ambassades sur la politique de l'uB

Définition de l'indicateur
Etudiants d'Afrique, du Moyen Orient, d'Amérique du Sud et d'Asie (hors Japon) ayant obtenu le bac à l'étranger et s'inscrivant pour la 1ère fois à l'université en 1re et 2e an. DEUG (hors IUT et Santé, redoublants et programme d'échange)
-source APOGEE

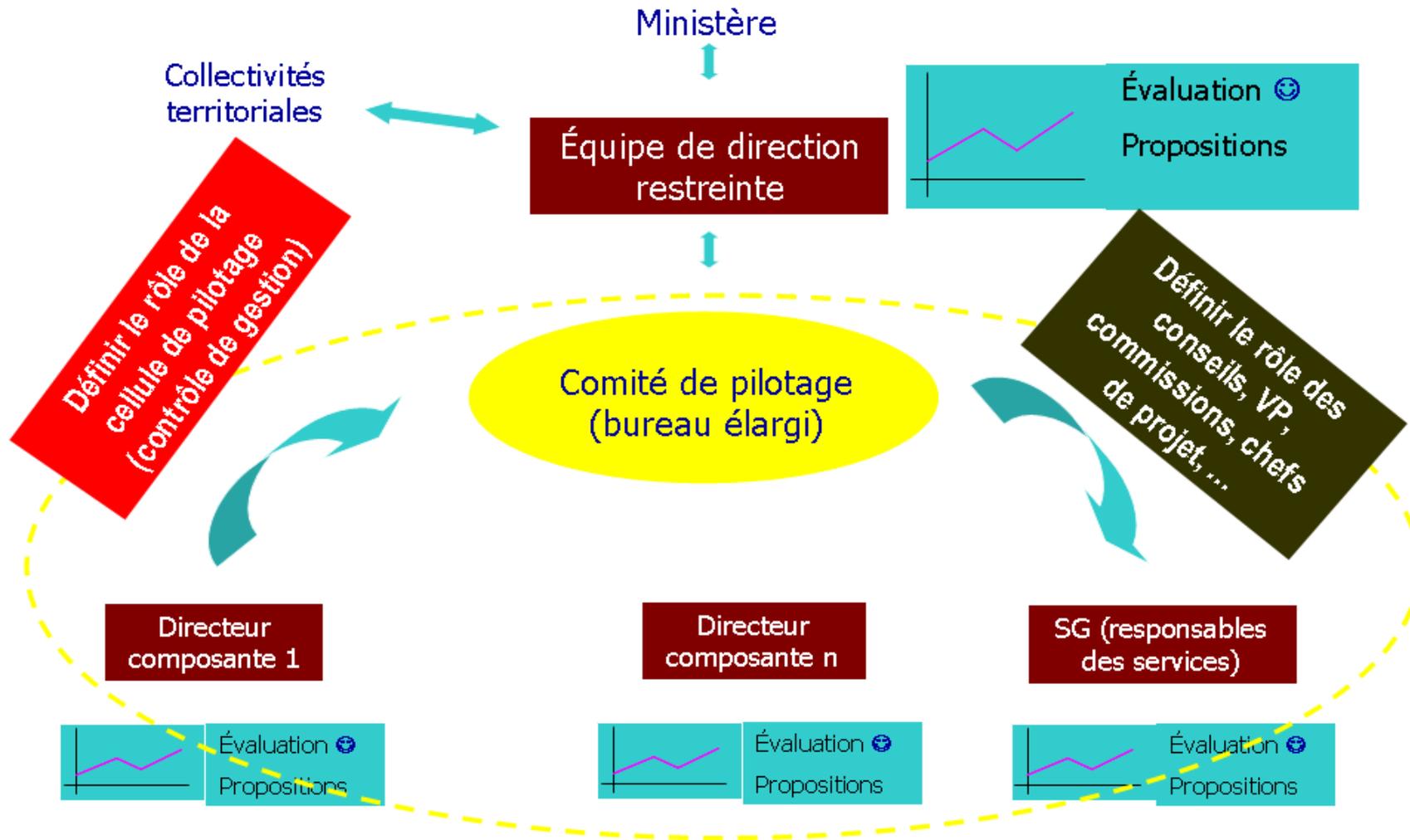
ANNEXE 3 : FONCTIONS DU SYSTEME DE PILOTAGE

(source : Amue séminaire de formation méthodologique sur l'aide au pilotage des établissements)



Annexe 4 : animation de gestion, structure de pilotage

(source : Amue séminaire de formation méthodologique sur l'aide au pilotage des établissements)





Fiche n°4 : Le contrat quadriennal d'établissement

La contractualisation des EPSCP s'effectue depuis 1984 dans le cadre de la loi sur l'enseignement supérieur (janvier 1984), article 20 repris dans le Code de l'Éducation (article L.711-1) :

« Les activités de formation, de recherche et de documentation - des EPSCP- peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels dans le cadre de la carte des formations supérieures définie à l'article L. 614-3. Ces contrats fixent certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'Etat. L'attribution de ces moyens s'effectue annuellement dans les limites prévues par la loi de finances. Les établissements rendent compte périodiquement de l'exécution de leurs engagements ; leurs rapports sont soumis au comité national d'évaluation prévu à l'article L. 242-1. »

Cet article L 711-1 a été modifié comme suit dans la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU article 17) :

« Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures définie à l'article L. 614-3. Ces contrats prévoient les conditions dans lesquelles les personnels titulaires et contractuels de l'établissement sont évalués, conformément aux dispositions de l'article L. 114-3-1 du code de la recherche relatives à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, ainsi que, le cas échéant, les modalités de la participation de l'établissement à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur. Ils fixent en outre certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'Etat. »

avec l'ajout de l'alinéa suivant :

« Ils mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement. »

L'article L. 712-9 est libellé ainsi : « Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3. »

1. Rappels historiques¹⁹

En 1984, la procédure contractuelle et la pratique de la négociation sont d'abord mises en application dans le domaine de la recherche. Ce sont les contrats de recherche conclus entre l'Etat et chaque université qui définissent les axes de développement, la liste des équipes reconnues et les apports financiers sur 4 ans de l'Etat et des organismes de recherche pour le fonctionnement, les vacances et l'investissement (fléché).

1 Sources : *Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation*, Instance d'évaluation du Commissariat général du plan, Armand Frémont, Daniel Renoult, janvier 2004
La longue marche des universités françaises, Christine Musselin, PUF, janvier 2001
Réglementation et management des universités françaises, Daniel Mallet, Pierre Balme, Pierre Richard, Ed. Berger-Levrault, octobre 2002.

Ce n'est qu'en 1988-1989²⁰ que le principe contractuel est élargi à toute l'activité des universités (offre de formation, vie étudiante, relations internationales, ainsi qu'à la gestion, au patrimoine, etc.) et prend en compte la notion d'établissement²¹. La contractualisation commence par les universités du Nord et de l'Ouest de la France soumises à de fortes tensions liées aux augmentations d'effectifs étudiants. C'est l'origine des 4 vagues de contractualisation (A, B, C, D).

Les créations d'emplois sont prévues dans les contrats jusqu'en 1993, où le ministère décide de sortir la procédure d'allocation des emplois de la procédure contractuelle. Le contrat recherche subsiste cependant en parallèle jusqu'à la circulaire du 7 septembre 1994 qui institue un contrat unique fusionnant les deux : c'est le contrat quadriennal de développement.

La circulaire du 22 mai 1998 refonde la politique contractuelle qui s'est altérée au fil du temps et institue un nouveau type de négociation que la Direction de Enseignement Supérieur (DES) coordonne désormais. Le cadre de référence unique que constitue le projet d'établissement est souligné (mais dans les faits, la procédure du volet recherche demeure différente de celle du volet développement, le contrat n'étant qu'une juxtaposition des deux volets), l'évaluation des résultats est réaffirmée, le rôle du conseiller d'établissement est renforcé et ses missions précisées. La négociation est organisée en trois phases : une phase d'échange global, une phase d'échanges spécialisés, une phase de finalisation. Le bilan mi-parcours est supprimé.

Dans la lettre du 26 avril 1999, la directrice de la DES confirme les orientations prises précédemment et précise l'articulation souhaitée dans les projets avec le plan U3M, les CPER (contrats plans état régions) et les schémas de service collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sous l'impulsion de la LOLF, la circulaire du 20 juin 2005²², qui concerne la campagne de contractualisation de la vague A (2007-2010), marque un tournant dans la démarche contractuelle placée au coeur de la relation Etat/établissements, avec une réforme méthodologique. Les établissements de la vague A sont ainsi les premiers à établir leur projet dans le cadre de la LOLF et à s'approprier la logique de performance et d'efficacité prônée par la loi. Le rôle du contrat comme instrument de pilotage est renforcé. Il devient un contrat d'objectifs au sens de la LOLF et doit permettre l'articulation des objectifs de l'établissement et des objectifs nationaux : il décline à la fois les objectifs poursuivis, les actions à mettre en œuvre, les moyens mobilisés et les indicateurs de résultats. L'établissement est incité à renforcer son pilotage interne et à étendre la pratique de l'auto-évaluation à l'ensemble de ses activités. Le projet d'établissement constitue un texte fondateur pour l'établissement et doit faire l'objet d'un large débat en interne rassemblant les principaux acteurs et doit dégager clairement les priorités retenues. Le nouveau contrat doit être un texte structuré en terme de définition d'objectifs stratégiques (et opérationnels) et de cibles à atteindre.

La circulaire du 6 juin 2006²³ confirme, pour la vague B, la direction tracée par celle de 2005. Elle décrit la nouvelle procédure contractuelle²⁴ composée de quatre phases : la caractérisation de l'établissement, l'évaluation du projet qui aboutit à l'envoi d'une lettre d'échanges, la phase de dialogue avec l'établissement et la négociation finale.

- la caractérisation de l'établissement : il s'agit d'une étape interne au ministère. Elle vise à aboutir à un diagnostic partagé sur l'établissement ainsi que sur son positionnement régional.
- l'évaluation du projet : elle aboutit à l'envoi d'une lettre d'échanges qui comporte les observations, les demandes de complément d'information du ministère.
- la phase de dialogue avec l'établissement : elle doit permettre, après un dialogue approfondi avec l'équipe de direction, d'aboutir à la communication des orientations et objectifs retenus.

²⁰ Circulaire du 24 mars 1989, annoncée aux universités par le Ministre L. Jospin en 1988.

²¹ C'est la DPDU qui est chargée d'impulser la politique de contractualisation avec les établissements.

²² Signée, par délégation, par le directeur de la DES, responsable des programmes 150 et 231.

²³ Signée conjointement par le DGES et le DGRI.

²⁴ Procédure entrée en vigueur dans les faits dès la vague A, à l'été 2006.

la négociation finale avant la signature solennelle du contrat d'établissement. Toutefois, sans avoir tous les éléments de la négociation finale, le Président doit soumettre le projet de contrat au vote du CA de l'université au plus tard en décembre de l'année N-1.

Pour la vague C (2009-2012), la première circulaire du 28 juin 2007, signée du DGES, met en avant l'articulation du contrat avec les modalités d'évaluation et tient compte du partage des rôles entre l'administration centrale et l'AERES. Dans ce nouveau dispositif, il appartient à l'AERES de réaliser, en amont des négociations contractuelles, l'évaluation externe de la qualité des équipes scientifiques et de l'offre de formation, mais aussi des résultats de la politique menée par les établissements au regard des objectifs fixés dans les précédents contrats. C'est, entre autres, sur la base des évaluations réalisées par l'AERES et rendues publiques que sont désormais négociés les futurs contrats.

Après la parution de la LRU, une seconde circulaire du 10 janvier 2008 complète la précédente, puisque les établissements de la vague C sont les premiers à élaborer leur contrat dans le cadre de la loi. La LRU mentionne en effet que la politique contractuelle régit dorénavant l'organisation des rapports entre l'Etat et les établissements : le contrat, obligatoire, devient un contrat global, qui comprendra la totalité des moyens (y compris la masse salariale) dès le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). La circulaire précise que l'établissement sera jugé sur ses performances au regard des objectifs qu'il se sera fixés et des moyens mobilisés. Le bilan du contrat (qui porte sur l'ensemble de l'activité de l'établissement) apparaît, vraiment et pour la première fois, comme une étape essentielle : il vise à obtenir un diagnostic partagé sur les résultats, les moyens mobilisés et les mesures engagées. Par ailleurs, il est indiqué que le passage aux RCE se fera dès la signature du nouveau contrat, si le passage est choisi pour le 1er janvier 2009, ou dans un avenant, s'il se fait après, mais les conditions du transfert se feront au moment de la négociation contractuelle. Pour la vague C, la signature du contrat est annoncée pour le début de l'année 2009.

Pour la vague D, la circulaire de la DGES du 18 avril 2008 indique aux établissements comment se déroule la démarche contractuelle globale et décrit son articulation avec les évaluations de l'AERES. Le calendrier de contractualisation est resserré. Il est demandé aux établissements de réduire le volume des documents constitués pour les demandes d'habilitation des formations et de renforcer la dimension stratégique et politique du bilan et du projet de développement. Il est souligné que le dialogue entre l'établissement et le ministère s'appuiera sur les résultats de l'évaluation des trois sections de l'AERES. L'AERES précise quant à elle, dans un courrier adressé par son président aux établissements de la vague D, le 24 avril 2008, comment l'évaluation intégrée sera conduite, en insistant sur le fait que cette vague marque un tournant dans l'évolution des pratiques. L'AERES s'appuiera sur les *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)* et sera particulièrement attentive à la mise en place dans les établissements de l'auto-évaluation et d'une démarche qualité. C'est dans ce cadre, sur la base des documents fournis et de la visite sur site, que l'AERES portera une appréciation sur la stratégie de l'établissement et la faisabilité de son projet.

Une seconde circulaire, datée du 11 juillet 2008, souligne que le contrat intégrera pour la première fois la masse salariale et indiquera le plafond général d'emplois pour chaque établissement. La DGES précise que les moyens alloués dépendront pour une part des résultats obtenus dans le précédent contrat et insiste, dans ce contexte, sur l'importance du bilan que doit faire l'établissement en analysant les indicateurs annexés à son contrat. En ce qui concerne le projet, le ministère recommande qu'il s'inscrive dans une vision politique plus longue que l'horizon du contrat (à six ou huit ans). Quant au contrat qui concrétise l'accord de l'Etat sur des objectifs et résultats de l'établissement, il sera accompagné d'indicateurs et de valeurs cibles sur lesquels portera l'évaluation en fin de période. Pour la vague D, la signature du contrat est annoncée pour janvier 2010.

Concernant la vague A (2011-2014) un courrier du 30 juillet 2009 fixe le cadre d'un nouveau dialogue contractuel entre les établissements d'enseignements supérieurs et la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP). Il réaffirme le principe d'autonomie des universités, la mise en place d'un nouveau modèle d'allocation des moyens, la

création d'un pôle de financement et de contractualisation et l'installation de l'Agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES).

Par rapport à la vague précédente, il fait apparaître les évolutions suivantes :

- Le dialogue du contrat se décline autour d'axes porteurs de la notion de performance en lien avec la stratégie de l'établissement
- Le cadrage du dialogue est allégé et la circulaire annuelle qui aiguillait les priorités que le Ministère finançait chaque année est remplacée par un guide méthodologique garantissant plus de latitude aux établissements.
- La DGESIP communique en amont du processus à chaque établissement un ensemble de documents destinés à éclairer les orientations stratégiques
- Un tableau de bord permettant une présentation et un bilan objectivé de l'établissement est également diffusé aux établissements
- Les rôles respectifs de l'AERES (évaluation) et de la DGESIP (analyse du projet) sont clarifiés

2. Procédure contractuelle et calendrier

Depuis la redéfinition de la politique contractuelle en 1998, la campagne de contractualisation de chaque vague d'établissements est en principe initiée lors du premier semestre de l'année N-2 par une circulaire du ministère indiquant les objectifs poursuivis, la méthode et le calendrier de la négociation. Cette circulaire est accompagnée de notes d'orientation. Depuis 2005, elles sont décrites dans un « mode d'emploi ».

Il est à noter qu'à partir du 1er janvier 2011, la durée des contrats passera de quatre à 5 ans.

Les étapes concernant le déroulement de la procédure contractuelle sont les suivantes :

Première étape : l'évaluation

- La DGESIP communique les éléments de contexte et les grandes orientations stratégiques de l'Etat aux établissements concernés.
- L'AERES communique les dossiers d'évaluation aux établissements.
- Les établissements s'auto évaluent puis déposent leurs dossiers préparatoires à leur évaluation (autoévaluation avec bilan du contrat, note stratégique de 5 pages, dossier unique recherche, dossier unique formation).sur le site du MESR (E-DGESIP) et auprès de l'AERES, La date limite du calendrier est le 15 octobre de l'année n-2 (n-2 correspondant à 2 années avant la première année du contrat).
- L'AERES limite la durée de ses évaluations à 9 mois et la communication des rapports définitifs est rendue publique l'été de l'année n-1.

Deuxième étape : la préparation du dialogue contractuel

- Des réunions destinées à situer les établissements dans leur contexte économique, pédagogique et scientifique sont organisées en Juillet de l'année n-1.
- La DGESIP adresse à chaque établissement en octobre de l'année n-1 une lettre d'attention en vue de la finalisation de son projet stratégique. Cette lettre, s'appuie sur l'analyse des rapports AERES et de documents complémentaires, et stipule les sujets que le Ministère souhaiterait aborder au cours de la discussion contractuelle, Elle est accompagnée d'une première version de travail de la liste des formations, des écoles doctorales et des unités de recherche, ainsi que d'une annexe "performance" destinée à amorcer le travail commun sur les indicateurs du contrat.

- Dans un délai d'un mois après réception de la lettre d'attention, l'établissement finalise son projet stratégique et le dépose sur le site E-DGESIP. Issu du projet d'établissement, ce projet d'une vingtaine de pages constitue l'armature de la discussion contractuelle.

Troisième étape : le dialogue contractuel

- Une visite contractuelle se déroule dans l'établissement en présence du Directeur général en janvier de la première année du contrat. La discussion, porte sur les axes du projet transmis par l'établissement et a pour objectif de préparer le contrat final.
- Cette visite est suivie d'une réunion de négociation des cibles de performance.
- Enfin, dès que le projet de contrat est stabilisé, le Directeur général rencontre le chef d'établissement pour une discussion financière visant à déterminer le montant de la dotation contractuelle.
- Le projet de contrat, complété de ses annexes recherche, formation, financière et performance, peut alors être soumis pour vote au conseil d'administration de l'établissement.

Quatrième étape : la signature du contrat et la finalisation des arrêtés d'habilitation

3. L'impact des contrats quadriennaux

Comme le souligne le rapport de 2004 « Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation »¹, la politique contractuelle a eu un impact important sur l'émergence d'une politique d'établissement à travers l'élaboration du projet d'établissement et la mise en place de pratique de pilotage, sur le renforcement du rôle de l'équipe de direction et notamment du Président et sur la dynamique collective au sein de l'établissement.

Cependant d'un point de vue strictement financier, le poids du contrat quadriennal est resté faible dans le budget des établissements par rapport à la DGF (critérisée), même s'il a augmenté au fil des années. Au départ, en 1989, la part contractualisée ne représentait alors que 5% du budget de fonctionnement (hors salaires) des universités, mais incluait également les créations de poste sur 4 ans²⁵. Sur la période 1993-2002, en moyenne près de 33% des dotations accordées par l'Etat aux universités (hors universités technologiques et instituts nationaux polytechniques) fait l'objet de contrats quadriennaux¹.

Le renouveau de la campagne de contractualisation (depuis la vague A 2007-2010), qui a amorcé un changement méthodologique en demandant aux établissements de structurer leurs objectifs, de donner une cible chiffrée à leurs objectifs prévisionnels à l'horizon de la fin du contrat, a entraîné une accentuation encore plus nette des impacts du contrat en matière de pilotage. Pour les contrats de la vague A signés en juillet 2007, le montant total des contrats a augmenté de 16% par rapport à la période précédente.

En outre, dans le cadre de la LRU, la refonte complète du mode d'allocations des moyens fait reposer une partie du financement du système universitaire sur une culture du résultat : le nouveau mode d'allocation comprend, tant en matière de recherche que d'enseignement une part liée à l'activité et une part liée à la performance, cette dernière reposant notamment sur l'atteinte des objectifs du précédent contrat et sur la qualité du nouveau projet.

Dès 2009, 20% des moyens, masse salariale comprise, seront alloués en fonction de la performance des universités, contre 6% aujourd'hui si l'on inclut la masse salariale. Sur ces 20% (5% pour l'enseignement et 15% pour la recherche) :

²⁵ Sources : *La longue marche des universités françaises*, Christine Musselin, PUF, janvier 2001

Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation, Instance d'évaluation du Commissariat général du plan, Armand Frémont, Daniel Renoult, janvier 2004

- 80% tiendront compte de la performance calculée sur la base des cotations des unités de recherche, des écoles doctorales et de formations, ainsi que sur la valeur ajoutée des formations.
- 20% seront liés à l'atteinte des objectifs prévus dans le contrat en matière de réussite, d'insertion professionnelle, d'indicateurs de bonne gestion d'une part, et d'autre part à la qualité du nouveau projet en matière d'enseignement et de recherche.

La mobilisation de l'établissement autour du projet d'établissement ne peut qu'aller en se renforçant. Ceci sera facilité par la mise en place de contrats internes avec les composantes, contrats d'objectifs et de moyens, contrats avec les services ou avec des groupes transversaux thématiques.



Fiche n°5 : Les caractéristiques du contrôle interne

Pouvant être perçu comme un moyen de surveillance, au sens limitatif et péjoratif, ou même comme un dispositif pernicieux visant à détecter des erreurs dans l'unique but de trouver et de sanctionner des coupables, le système de contrôle interne s'inscrit en fait dans une autre dimension.

Sa mise en place vise avant tout à renforcer le pilotage d'une entité en fournissant des informations nécessaires, par leur pertinence et leur fiabilité, à une prise de décision éclairée. En cela, le contrôle interne est un instrument essentiel à la gouvernance, en particulier au sein des universités.

Dans ce registre, le contrôle interne a pour objet une maîtrise globale des risques liés à la réalisation d'objectifs politiques, stratégiques et opérationnels et ne se limite donc pas à une série de contrôles. C'est en fonction de ces objectifs que doivent être déterminées les grandes orientations du contrôle interne. L'élément technique au service du politique en quelque sorte.

En d'autres termes, il s'agit, pour l'équipe dirigeante d'une entité, de mettre sous contrôle des risques afin d'obvier à leur survenance et, partant, à leurs conséquences négatives pour l'entité. L'équipe dirigeante dispose alors d'une assurance raisonnable que les objectifs fixés seront atteints.

C'est du reste pourquoi ce dispositif, contrairement à ce que l'on peut penser de prime abord, ne se limite pas au contrôle interne comptable, même si ce dernier en est un élément majeur, et il est tout à fait pertinent de le mettre en œuvre dans d'autres domaines tels que la gestion des ressources humaines, de la valorisation de la recherche ou encore des inscriptions.

Concrètement, il doit être procédé, tout d'abord, au découpage de la structure en processus fondamentaux. De la sorte, est privilégiée une analyse transversale mettant en évidence chacune des étapes qui se rapporte à un processus, ce qui a pour effet de décloisonner le rôle des acteurs concernés. Ajoutons que cette première phase du contrôle interne s'inscrit pleinement dans une démarche de mise en place, en regard des objectifs fixés, d'indicateurs et de tableaux de bord pour les besoins du pilotage d'une université²⁶.

Dans un deuxième temps, il convient d'analyser les risques inhérents aux processus. Le risque se définit comme tout événement, tout comportement, toute situation affectant par sa survenance la réalisation de ces objectifs. Il peut s'agir par exemple d'un risque financier, opérationnel, juridique mais également d'un risque de réputation.

La gestion des risques n'est pas une fin en soi mais une aide à l'atteinte d'objectifs. Dans ce cadre, le contrôle interne contribue à faire prendre conscience aux gestionnaires – et par là-même à mettre en relief le rôle qu'ils ont à jouer en ce domaine – des risques s'attachant aux tâches qui leur incombent et de la nécessité de les gérer.

Une fois les risques identifiés, évalués et priorisés, vient l'étape du schéma de maîtrise des risques. Il s'agit d'élaborer un plan d'action dont l'objectif est de formaliser les modalités de traitement de ces risques (maîtrise : prévention, détection et protection).

Le plan d'action, se caractérisant par la recherche d'une solution qui vise à ramener le risque en deçà d'un seuil de tolérance fixé, peut prendre de multiples formes mais s'appuie sur trois actions complémentaires :

- organiser son activité (procédure de maîtrise des risques) ;
- documenter (réalisation et actualisation des fiches ou guides de procédures) ;
- tracer (piste d'audit interne et externe).

²⁶ Cf. le 2.1 et le 2.2 de la fiche n°3 « Pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision »

En conclusion, le contrôle interne correspond à un véritable outil de pilotage stratégique en contribuant à la mise en place tant d'une organisation formalisée et comprise au sein d'un établissement que d'un management par objectifs clairement fixés).



Fiche n°6 : La comptabilité analytique

Piloter un établissement suppose de disposer d'informations permettant aux dirigeants de connaître avec précision l'état de la situation au regard des objectifs fixés ainsi que la nature des mesures correctives à mettre en œuvre si nécessaire. Au sein du système d'information indispensable à cette démarche, les informations financières constituent une des sources essentielles d'aide à la décision. Plus particulièrement, la comptabilité analytique se révèle être un outil majeur du contrôle de gestion notamment parce qu'elle permet d'afficher les coûts des opérations réalisées par les établissements et d'analyser les écarts.

Du reste, le Conseil national de la comptabilité définit la comptabilité analytique comme «un outil permanent d'information permettant la mesure des performances et l'aide à la prise de décisions au sein de l'entreprise». Autrement dit, si la comptabilité générale indique la nature des charges enregistrées, la comptabilité analytique explique quant à elle dans quel but ces charges ont été engagées et de savoir quelles activités de l'établissement les consomment.

Bien que prévue par l'article 46 du décret du 27 juin 2008 (et dès 1994 au sein du précédent décret financier à l'article 47) relatif au budget et au régime financier des EPSCP, la comptabilité analytique constitue un domaine de gestion rarement mis en œuvre par les établissements jusqu'à présent. Cependant le paysage universitaire devrait, dans ce domaine également, évoluer rapidement en raison des impacts de la loi LRU laquelle fait obligation de mettre en œuvre les outils du contrôle de gestion et d'aide à la décision²⁷.

Cette fiche se propose de présenter de façon synthétique les raisons pour lesquelles la comptabilité analytique peut aider les établissements puis d'exposer les conditions de mise en œuvre de cet outil.

1. Les apports de la comptabilité analytique

Les informations produites par la comptabilité analytique ont avant tout une finalité interne et un lien étroit avec le pilotage. L'établissement doit pouvoir déterminer le coût des activités qu'il mène et ainsi se doter d'éléments d'informations nécessaires à la maîtrise de sa politique de développement. Il ne s'agit pas nécessairement de déterminer un calcul de rentabilité mais de disposer des outils pour effectuer des choix éclairés. A ce titre, le calcul des coûts peut avoir pour objectifs de :

- **se connaître** : mesurer les coûts des différentes entités de l'établissement ;
- **analyser** : disposer d'informations sur la composition des coûts, les facteurs générateurs, identifier des écarts ;
- **apprécier** : l'équilibre économique d'un segment d'activité et/ou d'un produit ;
- **se comparer** : entre structures internes avec des établissements ou des activités similaires ;
- **valoriser** : des travaux en cours de réalisation et calculer les résultats d'un établissement ;
- **alimenter** la préparation budgétaire en fournissant des éléments de référence via les coûts et les éléments déterminants la consommation des charges (inducteurs) ;
- **arbitrer** : entre l'externalisation (achats) et l'internalisation des prestations.

Les informations produites par la comptabilité analytique trouvent également matière à s'appliquer dans les relations de l'établissement avec ses partenaires. En matière de recherche, si l'établissement souhaite développer une politique de valorisation et de protection de la propriété des résultats de ses activités, il doit se doter des outils lui permettant de mesurer le coût de production de ces résultats, leur valeur et maîtriser sa politique de propriété intellectuelle. Ce raisonnement peut être également

²⁷ Cf. fiche n°3 « Pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision »

utilement mené dans des relations sans caractère commercial, afin tout simplement de s'assurer de l'équilibre économique de ses activités.

En tant qu'opérateurs du secteur économique concurrentiel (recherche sur contrats, locations, ventes de publications, etc.), les EPSCP sont soumis aux obligations légales, notamment celles liées au droit de la concurrence et à l'application des règles fiscales, répondant aux exigences nationale et européenne. A ce titre, ils doivent être en mesure de justifier des coûts des opérations menées.

Enfin, la LRU renforce la nécessité du développement d'un dispositif de pilotage déjà fortement impulsé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Notamment, la loi prévoit l'obligation pour les établissements de mettre en place « un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités²⁸ ». Ainsi, l'autonomie de décision est contingentée par le développement d'un système de pilotage financier et patrimonial se fondant sur des données fiables et objectives.

Compte tenu de ce cadre général, il paraît difficile d'envisager une mesure de la performance qui ne s'appuierait pas sur une comptabilité analytique notamment lorsque cette mesure est croisée avec une budgétisation par objectifs.

2. La mise en œuvre d'une comptabilité analytique

La démarche de mise en œuvre d'une comptabilité analytique dans un EPSCP s'inscrit bien évidemment dans le temps. Cette démarche est donc évolutive d'autant plus que la pertinence d'un critère n'est pas nécessairement figée.

Le mode d'organisation de la comptabilité analytique ne fait pas l'objet d'obligations légales car il doit être adapté exactement aux activités particulières exercées par la structure. En conséquence, chaque établissement a la possibilité de choisir son propre système, lequel doit présenter les caractéristiques suivantes :

- être adapté à la structure et à l'activité de l'établissement ;
- être simple d'emploi pour pouvoir être tenu et compris par les utilisateurs ;
- être adaptable pour suivre l'évolution des consommations de l'établissement.

Mettre en place une comptabilité analytique relève d'une démarche projet. Un des facteurs majeurs de la réussite de ce projet repose sur l'implication, à des degrés divers, d'un certain nombre d'acteurs aux rôles spécifiques. Sachant que la comptabilité analytique couvre potentiellement l'ensemble de l'activité de l'établissement, on peut dire sans exagérer que « c'est l'affaire de tous ». Aussi, pour conduire l'indispensable recueil d'informations concernant la consommation des moyens ainsi que les biens et prestations produits, il faut s'appuyer sur une déclinaison très précise de la contribution des différents acteurs. En retour, au regard de cette sollicitation, chacun doit recevoir une information pertinente, claire, transparente et utile des données issues de la comptabilité analytique. Les maîtres mots en la matière sont donc l'information, la communication et la formation.

Par ailleurs, quelle que soit la méthode choisie, les établissements doivent, de façon à mettre en place la méthode de comptabilité analytique choisie, rassembler les éléments suivants.

2.1. Définition de ce que l'on souhaite mesurer

Une phase essentielle du chantier de mise en œuvre de la comptabilité analytique consiste à définir le cahier des charges dont les principaux aspects sont les suivants :

- en premier lieu, doivent être définis les objectifs attendus, le périmètre à circonscrire au titre de la comptabilité analytique, les niveaux de connaissance des coûts ainsi que les modalités d'utilisation des résultats obtenus ;
- dans un deuxième temps, il convient de choisir la méthode adaptée à la problématique ;

²⁸ Code de l'éducation, art. L. 711-1

- par la suite, le cahier des charges du système de comptabilité analytique peut alors être élaboré en intégrant notamment les aspects relatifs à la collecte de l'information, la détermination des charges prises en compte et la périodicité des calculs ;
- enfin, la dernière phase précédant la mise en œuvre proprement dite permettra de désigner les acteurs qui vont, de la collecte de l'information à l'exploitation des résultats, participer à l'ensemble du processus. Cette phase sera consacrée à la formation des acteurs de premier rang et à la sensibilisation de l'ensemble des personnels, ceci à toutes les étapes de la démarche.

La comptabilité analytique, élément du contrôle de gestion, est un outil de pilotage et s'inscrit dans un contexte stratégique général. Ceci implique que le niveau politique de l'établissement définisse le cadre dans lequel évolueront les gestionnaires puis accompagne la mise en œuvre du projet.

Les acteurs concernés sont, outre l'équipe dirigeante :

- le contrôleur de gestion, lorsqu'il en existe un ;
- les services financiers et comptables en tant que producteurs d'informations ;
- et d'une façon générale les responsables et gestionnaires des services ou activités concernés. Il s'agit, dans le cas des responsables, des personnes habilitées à prendre les décisions relatives aux coûts et responsables du fonctionnement de leur structure. Les gestionnaires, quant à eux, sont les seuls réellement à même de décrire les activités qui font l'objet du calcul de coût.

2.2. Les données alimentant la comptabilité analytique

Une étape essentielle dans l'élaboration de la méthode de calcul de coûts consiste à identifier et rassembler les données qui permettront par retraitement d'obtenir les informations nécessaires à la tenue d'une comptabilité analytique. Il peut s'agir d'éléments comptables, de données relatives aux ressources humaines ainsi que de données propres aux ressources mobilières et immobilières. Il faut souligner que la qualité des données, constitue un élément fondamental de la valeur et de la signification du coût qui sera calculé.

C'est le cas bien évidemment pour les informations de nature comptable, la comptabilité analytique s'appuie sur les charges enregistrées en comptabilité générale, mais également pour celles relatives à la gestion des ressources humaines. Ce dernier point est crucial dans un contexte où globalement 80% des charges sont constituées de rémunérations. Si l'on veut donner du sens aux chiffres il faut s'intéresser à la répartition de ces sommes en termes d'activités accomplies et de structures « consommatrices ».

Par ailleurs, pour mener à bien ses opérations, l'établissement va « consommer » ses biens meubles et immeubles. Il est donc indispensable qu'il dispose d'un inventaire à jour, pour lequel le rapprochement entre les données physiques et comptables a été réalisé en cohérence avec les inscriptions au bilan. En résumé, trois aspects doivent être rassemblés : la connaissance du patrimoine, de sa valeur, de son coût d'utilisation. On retrouve donc ici toute l'importance de disposer d'un inventaire à jour et de pratiquer les amortissements²⁹. Les données concernent l'ensemble du patrimoine et ce, indépendamment du régime de propriété des biens. L'objectif est en effet d'intégrer dans le coût d'une opération l'ensemble des éléments permettant sa réalisation, d'autant plus que les obligations du propriétaire incombent aux EPSCP.

Enfin, une des difficultés majeures à résoudre est la gestion des charges indirectes, c'est-à-dire des charges qui ne peuvent être affectées immédiatement. Ces dernières nécessitent la mise en œuvre de clés de répartition dont la définition peut s'avérer complexe. Par exemple, quelle clé de répartition retenir dans le cas de l'utilisation d'un bâtiment ? Le temps ou la surface ou un autre critère ? Le mode de répartition est nécessairement forfaitaire et le choix de la clé peut donc affecter sensiblement le coût obtenu. Ceci est d'autant plus vrai pour les activités où les coûts indirects (comme les charges d'infrastructure par exemple) sont importants.

²⁹ Cf. fiche n°34 « L'amortissement et les provisions »

Ainsi, les travaux menés dans les établissements en matière d'auditabilité, de qualité et de certification rejoignent donc très largement les préoccupations de la comptabilité analytique.

2.3. L'animation et le dialogue de gestion

Les coûts calculés par la comptabilité analytique doivent trouver leur place dans le système de pilotage de l'établissement, afin de constituer un des éléments participant à l'élaboration des décisions, aux choix des orientations opérationnelles et à la mise en œuvre de mesures correctives. Mais, produire des données chiffrées est une chose, les analyser pour les comprendre et les exploiter au mieux en est une autre. Pour ce faire, plusieurs éléments structurants doivent être gardés à l'esprit afin de conserver aux informations issues de la comptabilité analytique leur pertinence et leur utilité.

Comme déjà indiqué supra, la circulation de l'information est primordiale. Il faut souligner que tous les agents, à travers leurs représentants et les responsables hiérarchiques, doivent être informés des décisions de gestion et par là même disposer d'informations sur les coûts de leurs activités ou de leurs réalisations. Certains acteurs au sein de l'établissement sont cependant plus particulièrement en charge de l'exploitation des données issues de la comptabilité analytique. A un échelon stratégique et décisionnel, le président de l'établissement et son équipe de direction, de même que le conseil d'administration, seront amenés à faire état des coûts constatés en tant qu'éléments à prendre en considération notamment comme outil d'aide à la décision. Plus largement, et notamment en raison de la vocation interne de la comptabilité analytique, le système prendra corps et sera réellement exploité à sa juste dimension si l'ensemble des acteurs concernés de l'établissement se l'approprient et s'appuient sur les informations produites.

La comptabilité analytique a vocation à alimenter en permanence le dispositif de pilotage au même titre que les tableaux de bord et la production d'indicateurs de gestion. A ce titre, il faut veiller à la production régulière des informations issues de la comptabilité analytique afin que leur apport au système de pilotage reste pertinent. Un lien étroit doit notamment être recherché entre les indicateurs utilisés pour produire des tableaux de bord et les éléments retenus pour alimenter la comptabilité analytique.

La connaissance des coûts est essentielle, mais il est également nécessaire de disposer d'autres éléments permettant cette fois-ci de porter un jugement sur ces coûts et de les faire évoluer si nécessaire vers des valeurs cible acceptées de tous. Il est indispensable, dans cette optique s'inscrivant dans une logique de pilotage par les coûts, de définir des « standards » et par la suite d'identifier des ressources, des leviers d'action de nature à permettre la maîtrise des coûts.

On l'aura compris, la mise en place d'une comptabilité analytique, essentielle notamment au regard des informations qu'elle produit afin d'alimenter le système de pilotage de l'établissement, relève d'une démarche projet de l'établissement. L'implication des dirigeants de l'établissement, la complétude et la qualité des données, l'association des personnels, l'interopérabilité du système d'information de l'établissement et une animation du système analytique sont les éléments déterminants de la réussite du projet.

Consciente de ces enjeux pour les établissements, l'Amue déploie un programme d'accompagnement spécifique : publication de la deuxième édition de son guide méthodologique en 2009 (la première version ayant été publiée en 2006), tests de méthodologie menés au sein de deux établissements expérimentateurs en 2006 et 2007, séminaires en 2006 et 2007, formation métier déployée depuis 2008. Les établissements sont invités à se référer à cet ensemble de données afin de recueillir des informations utiles pour les accompagner au mieux dans ce défi de la qualité de l'information pour un pilotage pertinent (<http://www.amue.fr/finances/metier/dossier-comptabilite-analytique/>).



Fiche n°7 : Les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités place désormais explicitement l'orientation et l'insertion professionnelle des étudiants parmi les missions du service public de l'enseignement supérieur³⁰.

Dans ce cadre, la création d'un bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP) est rendue obligatoire³¹ :

« Un bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants est créé dans chaque université par délibération du CA après avis du CEVU. Ce bureau est notamment chargé de diffuser aux étudiants une offre de stages et d'emplois variée et en lien avec les formations proposées par l'université et d'assister les étudiants dans leur recherche de stages et d'un premier emploi. Il conseille les étudiants sur leurs problématiques liées à l'emploi et à l'insertion professionnelle. Le bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants présente un rapport annuel au conseil des études et de la vie universitaire sur le nombre et la qualité des stages effectués par les étudiants, ainsi que sur l'insertion professionnelle de ceux-ci dans leur premier emploi. ».

Cependant, la mise en place de ce bureau demande réflexion, il ne s'agit pas de créer une énième structure, mais d'entamer une réflexion globale sur l'insertion professionnelle de l'étudiant, de s'appuyer sur les services et actions existants. C'est pourquoi, il est recommandé de réaliser un schéma directeur, véritable document de référence décrivant les orientations politiques et les projets d'actions que se fixe l'université en matière d'aide à l'orientation et à l'insertion professionnelle pour les années à venir.

C'est en 2008 qu'un rapport³² remis à la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en préconise l'élaboration.

A titre d'exemple, le rapport propose également que dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), les établissements puissent décider d'utiliser les marges financières dégagées comme levier politique pour consacrer une partie de leurs ressources à cette mission.

En effet, une organisation interne efficace pour la mission d'aide à l'insertion professionnelle consiste à fédérer tous les acteurs de l'insertion professionnelle en créant un réseau de référents dans les composantes et services communs et en mutualisant leurs pratiques. L'évaluation en est le second axe : enquête d'insertion, évaluation des dispositifs et actions mises en place par l'université, enquêtes quantitatives et qualitatives des stages. Et enfin, une politique de ressources humaine aura pour objectif de valoriser la nouvelle mission des enseignants-chercheurs : reconnaissance de l'aide à l'insertion professionnelle dans leur carrière et leur service.

Les missions du BAIP sont aujourd'hui l'objet de toutes les attentions. Il s'agit d'offrir aux étudiants un accompagnement efficace pour réussir leur insertion sur le marché du travail et d'ensuite mesurer la performance du dispositif. Il s'agit également de favoriser la généralisation de la pratique des stages en milieu professionnel et leur évaluation à posteriori.

Pour structurer ces services, deux typologies d'organisation d'un BAIP tendent à se dégager. La première est un modèle « unitaire et centralisé » au niveau des services généraux, le BAIP étant alors le plus souvent intégré dans les SCUIO (Service Commun Universitaire d'information et d'Orientation). La seconde est « réticulaire et coordonnée », où les BAIP sont conçus comme une cellule de coordination qui laisse la place aux composantes pédagogiques.

Aujourd'hui, 33% des établissements ont intégré le BAIP au SCUIO, 30% ont fusionné SCUIO et BAIP en une nouvelle structure et le reste est en cours de restructuration. L'objectif premier et partagé

³⁰ Cf. article L 123-3 du code de l'éducation

³¹ Cf. article L 611-5 du code de l'éducation

³² Rapport Uhaldeborde-Chaudron

consiste à créer des synergies entre les différentes structures internes à l'établissement, établir des partenariats avec les entreprises, sensibiliser les enseignants-chercheurs...

Les changements organisationnels provoqués par le décloisonnement des missions d'orientation et d'insertion sont fédérateurs de motivation et d'énergie. Le déplacement et le regroupement des services, le renforcement de la professionnalisation des personnels, l'intégration des étudiants élus et des enseignants-chercheurs référents de leurs composantes aux conseils, CEVU entre autres, des partenaires professionnels aux groupes stratégiques de travail, contribuent à construire le dispositif, à l'ajuster et à diffuser largement l'information.

Dans ce contexte, le BAIP peut se décliner en bureau des stages, bureau relations universités-entreprises, observatoire des parcours et de l'insertion professionnelle. Il est une véritable interface entre la demande de compétences des entreprises et l'offre de formation des universités.

L'insertion professionnelle d'un étudiant n'est pas une étape isolée à la fin d'un parcours, mais un long processus qui, depuis « les journées du futur bachelier », en passant par l'accueil, l'information, l'orientation, la réorientation, la formation, les stages et l'aide à l'insertion, s'enrichit, se structure et aboutit.



Fiche n°8 : Le pilotage des emplois et de la masse salariale et la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

Le passage aux compétences élargies prévues par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) modifie en profondeur le cadre de gestion des EPSCP.

En matière de gestion des ressources humaines, l'article 18 de la loi LRU³³ prévoit que les emplois correspondants aux personnels titulaires de l'Etat sont transférés aux établissements complétés du plafond de masse salariale correspondant.

Pour les établissements, la mise en place de la LRU implique une nouvelle approche des processus de gestion de ressources humaines. Il s'agit, par une véritable gestion rénovée des compétences (et la recherche de la performance), de contribuer à apporter une meilleure réponse aux axes de développement contenus dans le projet d'établissement, ainsi qu'aux orientations fixées par le ministère, notamment lors de la politique contractuelle. Dans ce cadre, les objectifs sont d'acquies une connaissance complète et renforcée de l'existant en termes d'emplois, de compétences et de masse salariale pour évoluer d'une gestion administrative du personnel à une véritable gestion des ressources humaines intégrant la dimension de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

Dans ce contexte, le pilotage des emplois et de la masse salariale devient aujourd'hui un enjeu essentiel pour les établissements. Il leur permettra à la fois de disposer d'une visibilité sur les ressources humaines de l'établissement, de définir les évolutions et recrutements nécessaires, de mesurer les coûts de personnels,

Le pilotage de la masse salariale permet à l'établissement de se doter des moyens de faire usage de leurs nouvelles responsabilités tout en respectant les plafonds d'emplois et de masse salariale.

3. Le pilotage des emplois

Première richesse d'un établissement, les emplois sont affectés à la réalisation de ses missions. Pour en optimiser l'apport il est nécessaire de connaître puis de maîtriser les fonctions et les activités générées par ces missions. Les activités évoluant, l'ajustement des emplois aux activités est donc nécessaire.

3.1. Les objectifs du pilotage des emplois

Le pilotage des emplois et des effectifs a pour objectif d'optimiser le stock d'emplois de l'établissement.

Cette démarche se compose de plusieurs étapes :

- connaître ses emplois, ses effectifs et leur répartition ;
- dégager des marges de manœuvre infra et pluriannuelles ;
- identifier les besoins de l'établissement en termes d'emplois à court et moyen terme ;
- élaborer un plan pluriannuel de gestion des emplois et des effectifs.

³³ Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

« Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3.

Les résultats attendus de cette démarche sont les suivants :

- avoir une vision globale, fiable, précise et organisée des ressources de l'établissement ;
- mener une réflexion sur les départs prévisibles et définir des profils de recrutement par élaboration de pyramides des emplois (par catégories) et de leur structure (par corps, par grades) ;
- connaître les variations qui affectent le volume des effectifs par un schéma prévisionnel des effectifs prenant en compte les sorties (départs à la retraite, mutations, détachements, etc.) pour évaluer les demandes d'entrées (retour de congés, de détachement, etc.) ou de recrutement. Ce schéma prévisionnel doit être cohérent avec le plafond d'emplois alloué ;
- comparer le schéma de consommation des effectifs et le schéma prévisionnel, mois par mois et cumulés depuis le début de l'exercice pour expliciter les écarts afin de prendre les mesures correctrices ou de dégager des marges de manœuvre ;
- évaluer et prendre en compte les conséquences des décisions de gestion sur l'année suivante ou au-delà et leur compatibilité avec la politique d'établissement.

Un pilotage efficient doit permettre aux universités de maîtriser le volume de leurs emplois afin de dégager des marges de manœuvre, dans le respect des plafonds. Cette logique de pilotage présuppose que les besoins de l'établissement en termes d'emplois soient également définis.

3.2. Les plafonds d'emplois³⁴

La LRU reprend au bénéfice des universités le principe, énoncé par la LOLF, d'un plafond d'autorisation d'emplois, globalisé et fongible que chaque établissement doit respecter pour l'année budgétaire.

Par application du décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des EPSCP, l'université disposera de deux plafonds répondant à des règles et des finalités différentes :

- un plafond d'emploi dit « global » comprenant notamment :
 - un plafond d'emplois dit « Etat ».

Le **plafond d'emplois global** est fixé par le conseil d'administration, qui peut le modifier à l'occasion d'un nouveau vote ou d'une décision budgétaire modificative (DBM). Il correspond à l'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement, quel que soit le budget qui les finance (budget principal, budget annexe du SAIC ou EPRD des fondations).

Le **plafond d'emploi Etat** est fixé par l'Etat de manière contractuelle à l'occasion de la signature du contrat quadriennal ou de son avenant. Il correspond aux seuls emplois financés en tout ou partie par l'Etat.

3.3. La définition des besoins de l'établissement en termes d'emplois

Définir les besoins de l'établissement en termes d'emplois nécessite l'implication des responsables des universités et plus particulièrement des élus. En effet, dans le cadre de l'exercice de leur autonomie, les établissements doivent être en mesure de définir la politique de l'établissement à un horizon pluriannuel. Pour ce faire, il leur faut maîtriser leurs moyens afin d'assurer la meilleure cohérence possible avec leurs priorités déclarées. Dans ce cadre, la capacité des établissements à se doter de véritables politiques de gestion des emplois constitue un levier essentiel à leur évolution. L'établissement devra définir des règles qui permettront de revoir et d'adapter les emplois et les compétences aux évolutions des activités.

Au cours des années à venir, la déclinaison de la LRU, le contexte d'évolution démographique des personnels notamment lié aux départs à la retraite ainsi que la stagnation du nombre d'étudiants va impacter fortement la gestion des emplois d'enseignants-chercheurs et des BIATOSS des établissements.

³⁴ Cf. fiche n° 28 « L'équilibre budgétaire ».

Ces situations impliquent des repyramidages, des redéploiements et la définition d'une véritable politique de gestion des emplois.

Les nouvelles modalités de recrutement de contractuels³⁵, ainsi que l'avis défavorable motivé du président sur les affectations des personnels³⁶, imposent désormais la définition d'une véritable politique des emplois pluriannuelle par l'élaboration d'un plan pluriannuel de gestion des emplois et des effectifs.

Dans ce contexte, les élus devront définir notamment :

- leur choix en matière de recrutement (exemple : favoriser le recrutement de personnels administratifs contractuels de catégorie A ou puiser dans le vivier interne de l'établissement en faisant évoluer les compétences des personnes notamment par un plan de formation adapté et individualisé), etc. ;
- des critères motivant les refus d'affectation de personnels ;
- et veiller au respect des plafonds d'emplois.

Définir et décliner la politique de gestion des emplois exigent une action à plusieurs niveaux :

- la politique d'emploi doit être déclinée dans le contrat d'établissement, les orientations politiques fixeront des principes lors des processus de décisions. Le contrat doit afficher les priorités en matière d'emplois et définir un budget prévisionnel dédié aux emplois. Ces priorités permettront à l'établissement de :
 - o mieux faire correspondre les profils de postes aux besoins ;
 - o favoriser le développement de certaines formations en relation avec les priorités exprimées dans le contrat quadriennal ;
 - o améliorer le redéploiement entre disciplines, composantes, laboratoires et services ;
- les décisions doivent être prises sur des bases objectives et transparentes. La mise en place d'une politique des emplois suppose que le projet de gestion des emplois et sa traduction opérationnelle soient clairs et connus de tous et que les modalités du dialogue en matière de répartition des emplois permettent de partager les orientations retenues.

La participation des conseils³⁷ (CA, CS, CTP) aux décisions de gestion des emplois est précisée par la loi LRU :

- o Le conseil d'administration fixe la répartition des emplois alloués par les ministres compétents (article L.712-3 III 5° du code de l'éducation) et se prononce par avis sur les demandes de détachement « sortant » des enseignants-chercheurs.
- o Le conseil scientifique donne un avis sur les mutations des enseignants-chercheurs, sur la titularisation des MCF stagiaires et sur le recrutement ou le renouvellement des ATER (article L.712-5 alinéa 3 du code de l'éducation).
- o De nouvelles institutions consultatives ont été créées: le comité technique paritaire (CTP), consulté sur la politique de gestion des ressources humaines, les comités de sélection ou la commission consultative paritaire compétente pour les agents non titulaires et consultée sur toute question d'ordre individuel relative à la situation professionnelle des agents non titulaires.

Ces créations conduisent les établissements à renforcer leur dialogue interne en définissant des procédures claires et pérennes validées par les organes délibérants et consultatifs.

³⁵ Article 18 de la LRU : « sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :

1° Pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;

2° Pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1 ».

³⁶ Article 6, 4° de la LRU : « ...aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé » et décision du Conseil Constitutionnel du 6 août 2010.

³⁷ Cf. fiche n°13 « Le rôle des instances dans la gestion des personnels ».

D'autres moyens, instances et outils, plus propres à la culture de l'établissement peuvent être également mobilisés. Ainsi, il apparaît que la participation des composantes dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi de l'établissement est fondamentale (participer à la définition des modalités d'allocation des ressources : répartition entre les services centraux et les composantes par grandes fonctions, mobiliser les responsables administratifs des composantes pour favoriser des pratiques de gestion communes), etc.

L'équipe dirigeante de l'établissement doit être en mesure, politiquement et techniquement de procéder, en matière d'emplois, aux choix stratégiques nécessaires à la mise en œuvre du projet d'établissement.

En présentant à l'équipe dirigeante de l'établissement les informations lui permettant d'effectuer des choix en toute connaissance de cause, les services centraux administratifs ont un rôle primordial à jouer. Notamment, la direction des ressources humaines doit apporter un éclairage qualitatif et quantitatif de nature à permettre de mesurer la situation actuelle et les évolutions en proposant différents scénarii de gestion.

Après avoir défini les grandes orientations de la gestion des ressources humaines pour le futur, il convient de les décliner en plans d'actions concrets, appuyés par des outils de prévision et de prospective permettant de piloter l'établissement à moyen et à long termes.

3.4. La gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs

Analyser l'évolution des emplois commandée par l'évolution des missions de l'université, permet d'élaborer une cible des emplois de 1, 2 à 4 ans ou plus suivant l'horizon des projections.

Ces analyses sont en fait une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, dont la mise en œuvre est liée à des contraintes.

La définition des besoins futurs en emplois consiste à analyser les facteurs et les scénarios d'évolutions retenus par l'échelon politique de l'établissement pour étudier leurs conséquences sur les emplois.

Cependant cette évolution des emplois ne peut s'envisager que sur la base d'une part d'une définition préalable des besoins en compétences et d'autre part d'une prévision d'évolution de la structure des effectifs.

La gestion prévisionnelle des emplois est donc un processus itératif entre besoins en compétences, l'évolution des emplois et les ajustements en effectifs.

Pour chacun des emplois ce processus permet de définir et de préciser le contenu des futures situations de travail et de mettre en regard les compétences requises et les effectifs nécessaires à chaque emploi.

Cette analyse donne lieu à une synthèse permettant d'identifier les grandes tendances d'écart futur entre les besoins et les ressources humaines actuelles de l'établissement : situation de sur ou sous effectifs, évolution à prévoir pour certains emplois qui nécessiteront des compétences nouvelles, création de nouveau métier, etc.

Cependant, l'exercice de la gestion prévisionnelle quantitative et qualitative des emplois s'effectue dans un cadre contraint dont les principaux composants sont :

- les éléments de la gestion prévisionnelle collective des personnels de l'établissement, (évolution des carrières, rythmes d'avancement, politiques de formation initiale ou continue mise en place, etc.) ;
- l'évolution de la structure des emplois par niveau d'enseignement, par discipline et par composante ;
- plus généralement, les statuts de la fonction publique et l'organisation des corps peuvent engendrer quelques rigidités. A titre d'exemple, la mobilité, qu'elle soit professionnelle ou géographique, reste une décision propre à chaque agent.

La gestion des emplois est un processus itératif entre besoins en compétences, l'évolution des emplois et ajustements en effectifs qui permettra à la gouvernance des universités d'arrêter des choix de gestion en toute connaissance, d'exercer pleinement leur responsabilité et ainsi d'accroître leur autonomie tout en exerçant un dialogue interne de gestion renforcé.

Maîtriser la situation présente et être en capacité de se projeter constituent les deux outils dont la gouvernance de l'établissement doit disposer afin de lui permettre de prendre des décisions pertinents.

4. Le pilotage de la masse salariale

Afin de mesurer l'impact de la gestion des emplois, des effectifs et de leurs prévisions d'évolution sur la masse salariale de l'établissement, il est indispensable de mettre en place un pilotage de celle-ci. Le pilotage de la masse salariale est étroitement lié à celui des emplois.

Le cadre, défini dans le contrat quadriennal et notamment le plafond de masse salariale, doit être respecté lors des choix de gestion.

Ce plafond est défini, pour les établissements accédant aux responsabilités et compétences élargies, par les dispositions du décret n°2008-618 du 27 juin 2008.

- Pour le budget principal (hors SAIC et fondations) il résulte d'une lecture combinée des articles 4, 9 et 10 que les crédits inscrits sont limitatifs par enveloppe. Or, parmi ces enveloppes figure celle consacrée à la masse salariale. Elle comporte la dotation annuelle de masse salariale de l'Etat majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement. Dépasser cette enveloppe en cours de gestion nécessite une décision budgétaire modificative.
- Pour ce qui est du budget annexe du SAIC et des EPRD des fondations - qui présentent également chacun une enveloppe correspondant à la masse salariale Etat et ressources propres - il est indiqué que les crédits ont un caractère évaluatif. Cela signifie que le dépassement de ces enveloppes ne nécessite pas de décision budgétaire modificative (sous réserve du respect de l'équilibre du budget annexe ou de la dégradation substantielle d'équilibre de l'EPRD).

Ainsi, même s'il existe plus de souplesse dans les SAIC et les fondations universitaires, il est indispensable d'assurer un pilotage infra-annuel, annuel et pluriannuel de la masse salariale afin de veiller au respect de l'autorisation de dépenses de personnel qui a été fixée par le conseil d'administration.

Mais le pilotage des emplois et de la masse salariale s'inscrit dans une dynamique plus globale, celle du pilotage interne de l'établissement en matière de ressources humaines qui consiste à :

- définir les objectifs d'une politique d'établissement tels que : favoriser la formation interne des personnels pour une meilleure adéquation besoins-ressources, déterminer des critères de politique indemnitaire, etc. ;
- adapter les ressources humaines à ces objectifs (ex. : développer les postes d'encadrement pour assurer des fonctions plus spécialisées comme contrôleur de gestion, ingénierie pédagogique, responsable du patrimoine, ...) ;
- vérifier et agir sur la masse salariale pour une adéquation des moyens aux besoins.

2.1 La méthodologie du pilotage de la masse salariale

La méthodologie du pilotage de la masse salariale consiste à analyser la dépense et à en assurer un suivi fin. Cette démarche repose notamment sur des analyses d'écart entre dépenses prévisionnelles et dépenses constatées.

Elle se décompose en deux étapes :

- la budgétisation ou prévision budgétaire ;
- la gestion en cours d'exercice ou l'exécution du budget.

4.1.1. La budgétisation

Elle s'appuie sur l'analyse de l'exécution et de la prévision d'exécution de l'année N-1 et de l'année N et a pour objectif de déterminer l'enveloppe de crédits allouée aux dépenses de personnel pour le budget suivant : stock d'emplois, variations du nombre d'emplois, évolution du GVT, mesures catégorielles, etc.

4.1.2. La gestion en cours d'exercice

Elle implique de suivre et d'analyser la dépense mensuellement par l'élaboration et le suivi de tableaux de bord afin de veiller au respect des autorisations de dépenses tout en assurant la couverture de l'ensemble des engagements.

Elle permet également de mettre en évidence l'impact des décisions de gestion sur la masse salariale dégageant ou non des marges de manœuvres, afin de réaliser des choix éclairés et de procurer une pleine visibilité en matière de gestion (exemple : utilisation des marges de manœuvre éventuellement dégagées sur les emplois, rend possible d'autres natures de dépenses telles que celles permettant d'assurer des recrutements non prévus ; accroître le budget de la formation ou alimenter le fonds de roulement afin de répondre à la politique d'établissement).

Le pilotage de la masse salariale permet donc aux universités :

- à court terme, de maîtriser l'évolution de leurs dépenses de personnel afin de ne pas dépasser en cours d'année le plafond de la masse salariale fixé par l'Etat ;
- à moyen terme, de repérer les marges de manœuvre, d'en définir la meilleure utilisation ou adéquation entre besoins et compétences et enfin de prendre en compte le coût annuel complet de façon à garantir la fiabilité des décisions de gestion qui seront prises.

5. Les pré-requis au pilotage des emplois et de la masse salariale : des outils de recueil et de suivi des données et une organisation des services adaptée

Piloter les emplois et la masse salariale permet une vision globale et complète des moyens humains. Pour parvenir à ce résultat, l'établissement doit certes se doter d'outils de recueil et de suivi des données et il doit également mettre en place une organisation de ses flux d'informations et de ses structures de gestion.

5.1. Le recueil et le suivi des données

Le recueil et le suivi des données permettront de connaître et de mesurer l'évolution de la masse salariale à court, moyen et long terme par élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord portant notamment sur :

- l'évolution des effectifs en fonction de la modification de l'activité des structures et son suivi (exemple : hausse ou baisse de l'activité d'un service par analyse des flux d'entrées et de sorties de personnels et mesurés par l'effet d'effectifs) ;
- les mesures générales (exemple : revalorisation des salaires) ;
- les mesures catégorielles (exemple : mesures statutaires ou indemnitaires revalorisant les niveaux de rémunération accessoires) ;
- les mesures individuelles (exemple : une promotion), mesurées par le Glissement Vieillesse, Technicité (GVT).

Ces éléments permettent d'appliquer une véritable politique de gestion des RH par des projections pluriannuelles d'évolution des effectifs et des compétences.

Cependant cette évolution des processus de gestion des ressources humaines nécessite auparavant, au sein des établissements d'enseignement supérieur, un travail de réflexion sur les compétences et moyens nécessaires à sa mise en œuvre ainsi que sur l'organisation, les fonctions et le rôle de la direction des ressources humaines et enfin plus globalement sur les processus d'organisation et les flux d'informations relatifs aux ressources humaines.

En prenant appui sur les démarches menées par plusieurs établissements, il est possible de tracer les contours des processus de gestion et des modes d'organisation nécessaires à la construction d'un pilotage effectif.

Tout d'abord, une articulation du travail très étroite entre la direction des ressources humaines et les services centraux, les services financiers, les services informatiques est indispensable. Le recours aux compétences d'un service d'études et de contrôle de gestion est également primordial.

5.2. L'organisation des services

De ce fait, l'organisation, les fonctions ressources humaines et le rôle de la direction des ressources humaines évolueront également. Le service des ressources humaines s'appuiera nécessairement sur le développement de compétences financières et techniques amenant la création notamment de deux nouvelles missions :

- le pilotage de la gestion des RH (gestion des supports d'emplois, de la masse salariale, des rémunérations des personnels permettant de mesurer l'impact financier des décisions arrêtées en matière de gestion de personnel) ;
- et les études et le contrôle de gestion (collecte et gestion des données statistiques, indicateurs, élaboration du bilan social). Pour certains établissements cela peut impliquer une réorganisation de la direction des ressources humaines, notamment en gestion intégrée³⁸.

Sur le plan organisationnel, la démarche du pilotage pose également la question de l'organisation de l'université : doit-elle être centralisée ou effectuée par les composantes, les laboratoires et les services ?

Ce choix s'effectue en fonction de la structure et de l'histoire propre à chaque établissement. Cependant, on peut préconiser un modèle pertinent observé qui s'appuie sur la gestion prévisionnelle des effectifs au niveau des services centraux (DRH) et la délégation d'une partie de l'analyse des conséquences des évolutions des emplois et des compétences au niveau des composantes, laboratoires et services.

Quoiqu'il en soit cette démarche nécessite une collaboration étroite entre les différentes structures.

Enfin la conduite du changement implique au sein des établissements, un système d'information RH (SIRH) performant et opérationnel assurant le recueil et permettant le traitement des données des différents services et composantes de l'université.

6. Conclusion

C'est par une vision intégrée des moyens humains ainsi que l'élaboration d'outils et de tableaux de bord que le pilotage des emplois et de la masse salariale seront réellement efficaces. Les données alors recueillies faciliteront l'alimentation d'indicateurs et de tableaux de bord, l'anticipation des besoins et la définition des prévisions conformément aux axes stratégiques du projet d'établissement et du contrat quadriennal déterminés par la politique scientifique et pédagogique de l'établissement. La définition de cibles à atteindre pour chacun de ces axes s'accompagnera d'indicateurs et de leur fiche de qualification.

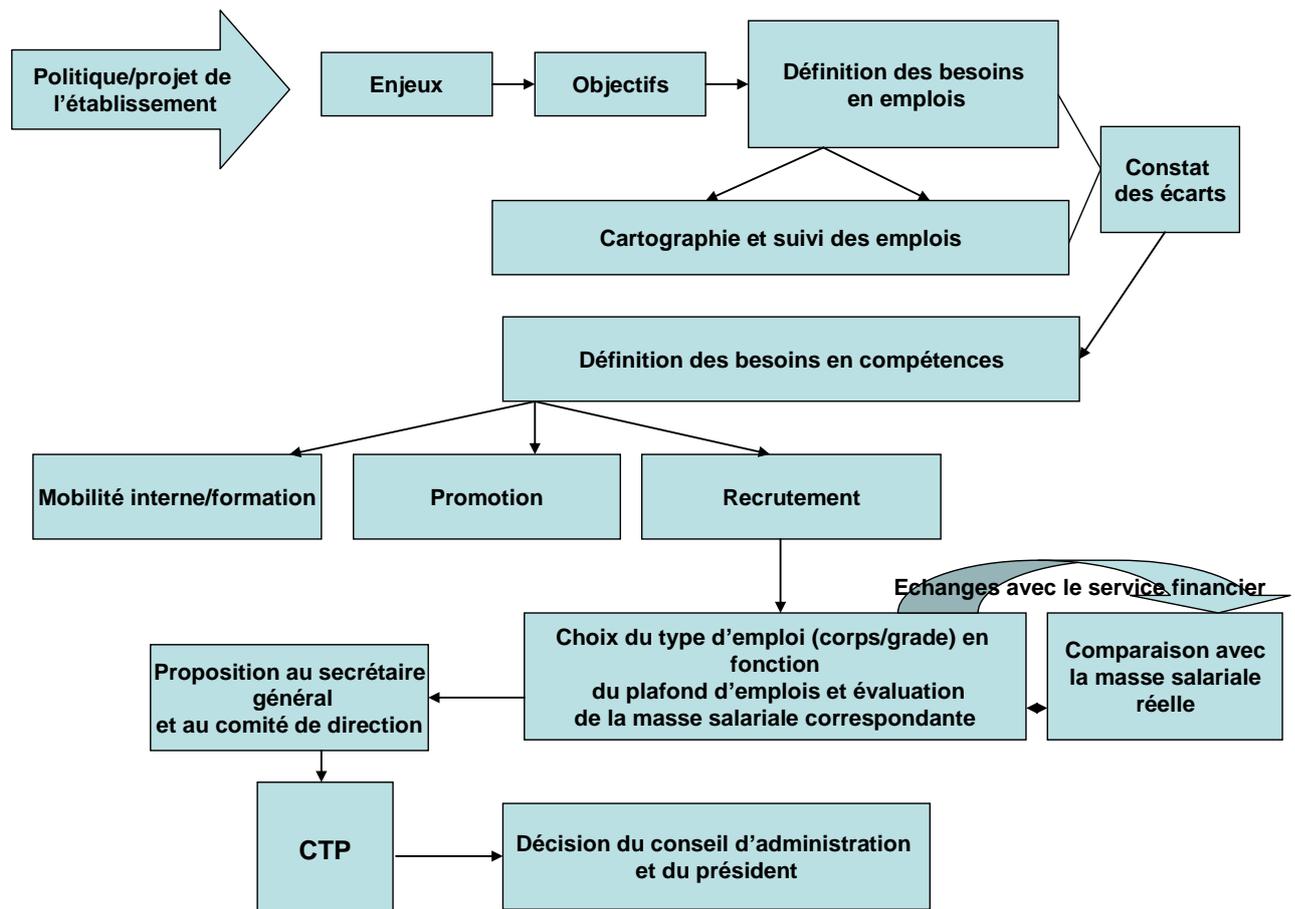
Au sein d'un établissement d'enseignement supérieur, ces perspectives se traduisent par une véritable conduite du changement qui implique :

- d'optimiser la gestion des emplois et de la masse salariale (définition des besoins en terme d'emplois, politique de redéploiement des postes vacants entre composantes, marges de manœuvre lors de l'utilisation des postes vacants et rompus de temps partiel) ;

³⁸ La gestion intégrée désigne la gestion par un seul et même gestionnaire de la totalité du dossier d'un agent, c'est à dire de la gestion administrative et de la paye.

- d'assurer l'adéquation des besoins et des compétences, notamment par les recrutements, la professionnalisation et l'évaluation ;
- de définir et conduire une politique attractive d'établissement en s'appuyant sur ses forces et caractéristiques (modalités de recrutement, régime indemnitaire, transformation d'emplois et plan de formation, etc.).

ANNEXE 1 : GESTION DES EMPLOIS ET PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE AU SEIN D'UN ETABLISSEMENT





Fiche n°9 : La politique indemnitaire : primes et décharges pour les personnels des EPSCP

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) dispose en son article 19, que, dans le cadre des compétences élargies : « *Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement selon les règles générales définies par le conseil d'administration.* » et introduit par ce même article la possibilité de « *créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels* », tout en indiquant que les conditions d'application de cet article peuvent être précisées par décret.

Dans l'attente de précisions réglementaires, on peut penser que les dispositifs d'intéressement seraient liés à la performance de la personne, de l'équipe ou du service au vu d'objectifs décrits dans les projets de service ou les entretiens professionnels pour les personnels BIATOSS, dans les projets de recherche, pédagogiques, etc. pour les enseignants-chercheurs et les enseignants ou dans les contrats d'objectifs avec les composantes.

Le conseil d'administration devra définir, suite à l'étape de dialogue social qui se déroule au sein du comité technique paritaire (CTP), institué par la LRU à l'article 16, les principes d'une politique indemnitaire pour l'ensemble de ses personnels.

1. Les primes et indemnités pour les agents des EPSCP

Pour tous les agents des EPSCP, la rémunération, due après service fait, comprend la rémunération principale brute composée du traitement de base brut, de l'indemnité de résidence et des rémunérations accessoires brutes telles que le supplément familial de traitement, les indemnités et primes instituées par les textes réglementaires et les prestations familiales obligatoires. Le traitement indiciaire est lié au corps et au grade du fonctionnaire.

Il existe différents types de primes et indemnités liées à l'affectation géographique : certaines sont réservées aux fonctionnaires (par exemple, la prime spécifique d'éloignement pour les DOM et COM) et d'autres sont allouées aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de la fonction publique (par exemple : l'indemnité compensatoire pour frais de transport en faveur des agents en service en Corse).

Par ailleurs, deux décrets instituent une indemnité de départ volontaire (décret n°2008-368 du 17 avril 2008) et une indemnité temporaire de mobilité (décret n°2008-369 du 17 avril 2008) pour les fonctionnaires et les agents non titulaires³⁹ de droit public de l'Etat ; ces décrets se situent dans le cadre de la loi 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels des fonctionnaires.

L'indemnité de départ volontaire est instituée dans le cas de démissions de fonctionnaires et d'agents non titulaires cités ci-avant, pour créer ou reprendre une entreprise dans un délai de six mois, ou bien dans le cadre d'un projet personnel. Un arrêté doit préciser les conditions d'attribution de cette indemnité en cas de restructuration de services, corps, grades, emplois ou assimilés ainsi que la période à laquelle elle pourra être versée. Les agents qui sont à cinq ans au moins de l'âge d'ouverture de leur droit à pension ne peuvent pas bénéficier de cette indemnité. En outre, un agent qui est recruté comme agent titulaire ou non titulaire au sein d'une des trois fonctions publiques dans les cinq ans qui suivent sa démission, doit rembourser cette indemnité, au plus tard dans les trois ans suivant son recrutement.

Le montant de l'indemnité ne peut excéder vingt-quatre fois $1/12^{\text{ème}}$ de la rémunération brute annuelle de l'agent de l'année civile précédant celle de sa demande de démission. Ce montant peut être modulé en fonction de l'ancienneté de l'agent dans l'administration.

³⁹ Recrutés en CDI.

L'indemnité temporaire de mobilité peut être accordée, dans le cadre d'une mobilité fonctionnelle ou géographique, aux fonctionnaires et aux agents non titulaires cités ci-avant à deux conditions :

- l'exercice réel d'une mobilité à la demande de l'administration ;
- l'existence d'une difficulté particulière à pourvoir un emploi.

Elle ne peut pas être attribuée dans le cas d'une première affectation.

Si l'agent quitte l'emploi au titre duquel il perçoit cette indemnité, sur sa demande, avant la fin de la période de référence, il ne recevra pas l'indemnité entièrement (elle est payée en trois fois : lors de l'installation dans le nouvel emploi, au terme de la moitié de la période de référence et à la fin de cette même période). Son montant maximal est de 10.000 €, modulable en fonction de l'emploi concerné.

2. Les primes et les décharges des enseignants-chercheurs et des enseignants

Pour les enseignants-chercheurs et les enseignants, certaines primes peuvent être converties en tout ou en partie en décharge d'enseignement. Par ailleurs, certains enseignants bénéficient de décharges liées à leurs fonctions (soit de plein droit, soit sur demande).

2.1. Les primes

Le régime indemnitaire des enseignants est régi par trois décrets principaux qui correspondent aux trois missions essentielles exercées : la pédagogie⁴⁰, la recherche⁴¹ et l'administration⁴².

- La **prime de recherche et d'enseignement supérieur**⁴³ (PRES) est attribuée à tous les enseignants-chercheurs en activité dans un établissement d'enseignement supérieur (y compris aux ATER), exception faite de ceux soumis, par ailleurs, à la taxe professionnelle. Son taux annuel est fixe, indexé sur la valeur du point d'indice. Une **prime d'enseignement supérieur**⁴⁴ de même montant est accordée aux enseignants du second degré en poste dans l'enseignement supérieur.

Ces primes ne peuvent être attribuées qu'aux enseignants-chercheurs et aux enseignants effectuant l'intégralité de leur service lié à leurs obligations statutaires.

- La **prime de responsabilités pédagogiques** (PRP)⁴⁵ peut être accordée aux enseignants ainsi qu'aux hospitalo-universitaires pour des fonctions pédagogiques spécifiques. Le président fixe chaque année la liste des responsabilités pédagogiques, ouvrant droit à la prime, la liste des bénéficiaires et les montants de ces primes, après avis du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) et sur proposition du conseil d'administration (CA). Le montant des PRP est variable et suit certaines conditions (en particulier, montant compris entre douze et quatre-vingt-seize fois le taux d'indemnité pour travaux dirigés)⁴⁶. Le montant global des PRP et des primes de charges administratives (PCA) doit rester dans la limite de la dotation ministérielle.

Les personnels à temps partiel, qui exercent une activité professionnelle libérale, ou qui bénéficient d'une délégation, d'un cumul d'emplois ou d'un CRCT (congé pour recherches ou conversions thématiques) ne peuvent pas se voir attribuer la PRP.

Cette prime peut être convertie en tout ou en partie en décharge partielle de service.

- La **prime d'excellence scientifique**⁴⁷ – qui a remplacé la prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) – est accordée aux personnels dont l'activité scientifique est jugée d'un niveau élevé par les instances d'évaluation dont ils relèvent ainsi qu'à ceux

⁴⁰ Décret n°99-855 du 4 octobre 1999 modifié par les décrets n°2005-454 du 4 mai 2005 et n°2006-783 du 3 juillet 2006.

⁴¹ Décret n°2009-851 du 18 juillet 2009

⁴² Décret n°90-50 du 12 janvier 1990 modifié par les décrets n°2006-783 du 3 juillet 2006, n°2007-1364 du 17 septembre 2007 et n°2010-664 du 16 juin 2010

⁴³ Décret n°89-775 du 23 octobre 1989.

⁴⁴ Décret n°89-776 du 23 octobre 1989 modifié ; dernière modification : décret n° 90-891 du 1^{er} octobre 1990.

⁴⁵ Décret n°99-855 du 4 octobre 1999 modifié par les décrets n°2005-454 du 4 mai 2005 et n°2006-783 du 3 juillet 2006.

⁴⁶ Circulaire n°601-99-C-38 du 12 novembre 1999.

⁴⁷ Décret n°2009-851 du 8 juillet 2009

qui exercent une activité d'encadrement doctoral. Elle peut également être attribuée aux personnels lauréats d'une distinction scientifique de niveau international ou national conférée par un organisme de recherche dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la recherche ou apportant une contribution exceptionnelle à la recherche.

Les attributions individuelles sont fixées par le président ou le directeur de l'établissement en fonction de l'évaluation réalisée par l'instance d'évaluation compétente à l'égard de son bénéficiaire en application des règles statutaires afférentes à son corps et, pour les établissements d'enseignement supérieur, après avis du conseil scientifique.

Le conseil d'administration en formation restreinte :

- fixe les modalités et les conditions liées aux obligations de service pour son attribution ; ??? doivent effectuer un service d'enseignement dans un établissement d'enseignement supérieur correspondant annuellement à quarante-deux heures de cours, soixante-quatre heures de travaux dirigés ou toute combinaison équivalente.
- arrête, après avis du conseil scientifique de l'établissement ou de l'organe en tenant lieu, les critères de choix des bénéficiaires de la prime d'excellence scientifique ainsi que le barème afférent au sein duquel s'inscrivent les attributions individuelles
- La **prime d'administration**⁴⁸ est attribuée notamment aux présidents ou directeurs d'établissement d'enseignement supérieur, aux directeurs d'instituts de technologie ainsi qu'à certains enseignants chargés de responsabilités administratives particulières auprès de l'administration centrale. Les différents taux annuels de ces primes sont fixés par arrêté ministériel.
- La **prime de charges administratives**⁴⁹ (PCA) peut être attribuée aux enseignants chercheurs, personnels assimilés et aux personnels hospitalo-universitaires qui exercent une responsabilité administrative ou prennent la responsabilité d'une mission temporaire définie par l'établissement (durée au minimum d'un an). Le président arrête chaque année, sur avis du conseil d'administration, la liste des fonctions (directeur d'UFR par exemple) pouvant ouvrir droit au bénéfice de la PCA. Les décisions individuelles d'attribution des PCA ainsi que les montants individuels sont arrêtés par le président, après avis du CA en formation restreinte (dans la limite de la dotation ministérielle).

Cette prime peut être convertie en tout ou en partie en décharge partielle de service.

- **L'indemnité pour les activités de formation continue**⁵⁰ peut être attribuée aux enseignants dès lors qu'ils ont effectué l'intégralité de leur service. Par ailleurs, cette indemnité est exclusive du paiement d'heures complémentaires pour le même contrat.

2.2. Les décharges

Certains enseignants-chercheurs peuvent sous certaines conditions bénéficier de décharges :

- de plein droit, décharge complète pour le président d'université et les trois vice-présidents des conseils, sauf s'ils souhaitent conserver tout ou partie de leur service ;
- de plein droit, décharge des deux tiers pour les directeurs d'institut ou d'école⁵¹ (exemple : les directeurs d'IUT) sauf s'ils ne souhaitent pas en bénéficier ou obtenir une décharge d'une quotité inférieure ;

⁴⁸ Décret n°90-50 du 12 janvier 1990 modifié par les décrets n°2006-783 du 3 juillet 2006, n°2007-1364 du 17 septembre 2007 et n°2010-664 du 16 juin 2010

⁴⁹ Décret n°90-50 du 12 janvier 1990 modifié par les décrets n°2006-783 du 3 juillet 2006, n°2007-1364 du 17 septembre 2007 et n°2009-334 du 12 juin 2010

⁵⁰ Décret n°85-1118 du 18 octobre 1985.

⁵¹ Article L.713-9 du Code de l'Éducation.

- les directeurs d'UFR⁵² (ainsi que les enseignants-chercheurs qui exercent en tant qu'expert et conseil auprès du ministre⁵³) peuvent, sur leur demande, être déchargés au plus des deux tiers de leur service selon des modalités d'attribution qui sont fixées par arrêté du ministre.

Les enseignants bénéficiaires de décharges d'enseignement ne peuvent être autorisés à effectuer des enseignements complémentaires⁵⁴.

Les enseignants du second degré en poste dans l'enseignement supérieur peuvent demander à bénéficier de décharges partielles d'enseignement s'ils souhaitent soit préparer une thèse (quatre ans maximum) soit préparer un concours de recrutement d'enseignant-chercheur (ou de chercheur) ou poursuivre des travaux de recherche (un an maximum)⁵⁵. Les décisions sont prises par le chef d'établissement de l'EPSCP sur proposition du conseil scientifique dans la limite du contingent qui lui est fixé.

3. Les primes et indemnités pour les personnels BIATOSS

Il existe un certain nombre de primes et d'indemnités liées aux corps, aux catégories et aux activités particulières des personnels BIATOSS.

Les principales primes et indemnités sont les suivantes :

- La **prime de participation à la recherche scientifique**⁵⁶ (PPRS) pour les ingénieurs et les personnels techniques de recherche et de formation (ITRF) ainsi que les personnels techniques contractuels : elle est versée en fonction de résultats scientifiques, de travaux supplémentaires ou de sujétions particulières. Son montant est variable et attribué par le président ou directeur d'établissement en fonction des résultats obtenus. Elle est réduite au prorata en cas de temps partiel. Elle n'est pas cumulable avec des indemnités horaires ou forfaitaires pour travaux supplémentaires.
- L'**indemnité pour services rendus lors de la participation à des opérations de recherche scientifique** prévues dans des contrats ou conventions (elle est incompatible avec la PPRS)⁵⁷.
- L'**indemnité d'administration et de technicité** (IAT)⁵⁸ concerne les fonctionnaires de catégories B et C dont la rémunération est inférieure ou égale à l'indice brut 380. Elle est modulable et réduite au prorata en cas de temps partiel. L'IAT n'est pas cumulable avec une indemnité pour travaux supplémentaires.
- La **prime de fonctions et de résultats** (PFR)⁵⁹ est instituée par le décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 qui définit le nouveau régime indemnitaire des agents de la filière administrative de la fonction publique de l'Etat, catégorie A et B de la filière administrative. Elle comprend deux parts cumulables et modulables indépendamment l'une de l'autre : une part liée aux fonctions exercées (F) et une part liée aux résultats (R). Cette prime se substitue aux différents régimes indemnitaires liés aux fonctions ou à la manière de servir (IFTS, IAT, indemnité de gestion, indemnité de fonction et de résultat, prime de rendement, primes de fonction informatiques, etc.) sauf pour un nombre limité d'exceptions listé par l'arrêté du 22 décembre 2008 (IHTS).

La PFR est cumulable avec les dispositifs d'intéressements collectifs, la bonification indiciaire (BI) et le cumul avec la NBI est possible bien que la NBI a vocation à être intégrée dans la part liée aux fonctions exercées de la PFR.

⁵² Arrêté du 20 novembre 2001.

⁵³ Arrêté du 31 octobre 2001.

⁵⁴ Article 7, dernier alinéa du décret statutaire n°84-431 du 6 juin 1984 modifié.

⁵⁵ Décret n°2000-552 du 16 juin 2000.

⁵⁶ Décret n°86-1170 du 30 octobre 1986 modifié.

⁵⁷ Décret n°85-618 du 13 juin 1985 modifié.

⁵⁸ Décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 et arrêtés du 14 janvier 2002, du 25 février 2002 et du 23 novembre 2004.

⁵⁹ Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, arrêtés du 22 décembre 2008 et circulaires MEN DGRH 1-2 du 5 août 2009, arrêté du 1^{er} juin 2010

- **L'indemnité pour charges administratives⁶⁰** : elle est allouée notamment aux secrétaires généraux d'académie et aux secrétaires généraux d'établissement public d'enseignement supérieur admis aux responsabilités et compétences élargies (RCE).
- **L'indemnité pour les activités de formation continue⁶¹**.
- **Les primes et indemnités des personnels de bibliothèque** : l'indemnité spéciale des conservateurs des bibliothèques⁶² ; la prime de rendement pour les conservateurs généraux des bibliothèques⁶³ ; la prime de technicité forfaitaire en faveur de certains personnels des bibliothèques⁶⁴, l'indemnité de sujétions spéciales en faveur des personnels de magasinage spécialisé des bibliothèques.⁶⁵
- L'indemnité de fonction aux personnes chargées du traitement de l'information ou **prime informatique (PFI)⁶⁶**. Une prime spécifique peut être attribuée au titre de l'exercice des fonctions informatiques. L'octroi de cette prime est réservée aux informaticiens titulaires régulièrement affectés dans les services centraux informatiques et ayant une qualification reconnue. Elle correspond à l'exercice effectif de la fonction ; elle est donc calculée au prorata de la durée de congés de longue maladie ou de longue durée et réduite en cas de temps partiel. La PFI est cumulable avec la PPRS, mais pas avec les indemnités de sujétion et d'astreinte.
- Le décret n°2007-918 du 14 mai 2007 donne la possibilité aux anciens directeurs, directeurs adjoints, secrétaires généraux et agents comptables des IUFM intégrés dans les universités de conserver le bénéfice des primes, indemnités et bonifications indiciaires qu'ils percevaient dans leur ancienne situation. Ces dispositions sont applicables jusqu'au 31 décembre 2011, date à laquelle ce décret sera abrogé.

Toutes ces primes et indemnités ne concernent pas les mêmes corps et certaines sont individualisées.

Pour les agents publics (fonctionnaires et non titulaires relevant du décret du 17 janvier 1986), le maintien des primes et indemnités est prévu lors des congés pour maternité, adoption, de paternité en cas de naissance, congé ordinaire de maladie et congés annuels⁶⁷.

La gestion globalisée des primes et indemnités au niveau de l'établissement doit permettre de mener une politique indemnitaire globale cohérente et équitable. La marge de manœuvre essentielle réside dans l'application de taux différents en fonction des objectifs de la politique de l'établissement.

De nombreux EPSCP ont mis en place une politique indemnitaire de réduction des écarts entre les primes et indemnités des personnels administratifs et des personnels techniques.

Cependant, l'intégration des IUFM, les fusions, les PRES ainsi que les dispositifs d'intéressement introduits par la LRU et le cadre du budget global vont amener les établissements à devoir redéfinir l'ensemble de leur politique indemnitaire.

⁶⁰ Arrêté du 23 février 2010.

⁶¹ Décret n°85-1118 du 18 octobre 1985.

⁶² Décret n°98-40 du 13 janvier 1998 modifié.

⁶³ Décret n°92-33 du 9 janvier 1992 modifié.

⁶⁴ Décret n°93-526 du 26 mars 1993 modifié.

⁶⁵ Décret n°90-966 du 29 octobre 1990.

⁶⁶ Décret n°71-343 du 29 avril 1971 modifié.

⁶⁷ Décret n°2010-997 du 26 août 2010.



Fiche n°10 : L'entretien professionnel et d'évaluation

Les modalités selon lesquelles s'effectuent les entretiens professionnels et d'évaluation sont définies par un cadre réglementaire⁶⁸. Dans les EPSCP, seuls les personnels titulaires en activités ou détachés d'un corps de bibliothèque, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de service, sociaux et de santé (BIATOSS) et les personnels contractuels en CDI sont concernés par le cadre réglementaire de ces entretiens.

La mise en œuvre de cette démarche doit être l'occasion :

- d'initier des changements de nature à améliorer la gouvernance de l'établissement, la répartition interne de ses moyens ;
- de favoriser l'implication dans la vie de l'établissement de chacun des acteurs.

L'Amue a publié 9 documents d'aide à la mise en place des entretiens professionnels et d'évaluation consultables à l'adresse suivante :

<http://www.amue.fr/ressources-humaines/metier/articles/article/entretien-professionnel-et-devaluation/>

1. Enjeux et objectifs de la mise en place des entretiens professionnels et d'évaluation pour l'établissement

1.1. L'enjeu majeur

L'enjeu est d'adapter, pour le présent et le futur, les ressources de l'établissement à ses besoins pour l'accomplissement de ses missions et de son projet.

Pour l'établissement, il s'agit de disposer de moyens pour améliorer globalement sa réactivité et son efficacité et ainsi de se doter de moyens permettant de mettre en place une gestion des ressources humaines dynamique. L'établissement doit alors plus particulièrement s'inscrire dans une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)⁶⁹, dont l'entretien professionnel et d'évaluation constitue l'un des moyens.

Les apports attendus concernent notamment :

- une meilleure gouvernance et un meilleur pilotage de l'établissement ;
- une amélioration des recrutements ;
- de meilleurs modes de management et d'évaluation des services ;
- de meilleurs modes de management et d'évaluation des agents ;
- une identification des marges de manœuvre, c'est à dire déterminer les leviers et les moyens de l'adéquation entre les besoins et les ressources.

⁶⁸ Cf. annexe 1.

⁶⁹ Cf. fiche n°8 sur le pilotage des emplois et de la masse salariale et la GPEEC.

1.2. Les objectifs de la mise en place des entretiens professionnels et d'évaluation pour l'établissement

Les objectifs généraux poursuivis par la mise en place de ces entretiens professionnels et d'évaluation découlent des enjeux identifiés. Suivant l'état d'avancement de l'établissement dans ce processus, ces objectifs seront différents.

Parmi les principaux objectifs généraux identifiés, on peut citer notamment la nécessité de :

- développer une culture d'établissement, partager le projet et le contrat de l'établissement en cours, contribuer à la préparation du prochain ;
- améliorer la connaissance des missions de l'établissement ;
- aider à gouverner et à prévoir ;
- améliorer l'organisation et le fonctionnement ;
- mieux fonder les propositions de promotion ;
- mieux connaître le potentiel de l'établissement ;
- accompagner les parcours et les projets professionnels des agents.

Ces objectifs généraux se déclinent en objectifs opérationnels qui peuvent ensuite être partagés avec l'ensemble des acteurs de la vie de l'établissement.

2. La mise en place des entretiens professionnels et d'évaluation

2.1. Les acteurs de la démarche et leur rôle

Pour le chef d'établissement, en tant que porteur politique de la mise en place des entretiens, tout comme pour chacun de ceux qui vont conduire ou participer aux entretiens, il s'agit d'inscrire la démarche :

- dans les missions du service public de l'enseignement supérieur,

ET

dans le projet d'établissement, à charge pour le chef de service ou le directeur de composante de décliner le projet pour son niveau de compétence.

Il est impératif d'informer, d'illustrer les bénéfices attendus d'une telle démarche, de convaincre, d'autant que, bien qu'il s'avère incontournable, le processus est coûteux en formation, en temps, en énergie, et pas uniquement lors de son initialisation.

Parallèlement ce peut être l'occasion d'amorcer ou de renforcer une culture du management, partagée avec l'ensemble des personnels exerçant des fonctions stratégiques ou d'encadrement dans l'établissement.

Le rôle de chacun des acteurs de la démarche nécessite les précisions suivantes :

- **Le service ou la direction des ressources humaines**

C'est le service qui a en charge la mise en place opérationnelle et la consolidation des entretiens professionnels et d'évaluation.

Une démarche d'entretiens professionnels met en évidence qu'une gestion des ressources humaines de qualité ne peut être le seul fait des services des ressources humaines. La gestion des ressources humaines résulte nécessairement d'un travail collaboratif entre ces services, la direction et les cadres.

- **L'encadrement**

Chacun des encadrants (supérieurs ou intermédiaires) est le relais des enjeux de la mise en place et de pérennité du dispositif. Il leur appartient de partager le sens et l'intérêt de ce processus d'évaluation avec les agents. L'évaluation ne peut s'inscrire en dehors du projet d'établissement, décliné en projets de service qui permet de définir des objectifs collectifs

déclinables en objectifs individuels. Le rôle de l'encadrant est de se placer en relation directe avec les situations professionnelles et l'évolution des conditions de travail des agents qu'il encadre et d'établir un dialogue constructif.

- **Les agents**

C'est l'occasion pour l'agent de faire le point avec son supérieur hiérarchique sur ses activités de l'année écoulée et d'exprimer ses préoccupations. L'entretien, dans sa forme, est aussi un moment où doivent s'équilibrer l'individualisation de la gestion des ressources humaines et sa dimension collective.

- Dans le cadre de la mise en place de la démarche, les instances (CA, CPE) ainsi que les représentants des agents ont un rôle à jouer, notamment en matière de concertation et de consultation. Ils doivent par ailleurs participer à l'élaboration des supports des entretiens.

2.2. Les conditions de la réussite de ce processus

Un portage politique affirmé, une implication forte de l'ensemble des acteurs et une compréhension des gains liés à la mise en place des entretiens pour l'ensemble des acteurs sont nécessaires.

Les finalités, les objectifs que l'entretien annuel poursuit ainsi que l'exploitation qui en sera faite en matière de gestion des ressources humaines (GRH) doivent être définis précisément et préalablement.

La mise en place et la pratique des entretiens d'évaluation s'inscrivent dans la durée. Au-delà de l'engouement de départ, la routine des pratiques ou la difficulté pour les agents de percevoir les effets bénéfiques de l'évaluation à moyen terme, contribuent à faire tomber parfois le dispositif en désuétude. Il est donc nécessaire de veiller à la pérennité de la politique d'évaluation dans le dispositif opérationnel de gestion des ressources humaines. La mise en place d'outils et techniques simples, connus de tous est un facteur certain de réussite. Il est également primordial d'assurer, autant que possible, un lien concret entre l'évaluation et les décisions individuelles de gestion des ressources humaines (formation, promotion, mobilité).

Chaque acteur de l'entretien d'évaluation doit être formé.

3. La valorisation des résultats

La valorisation de l'exploitation des résultats des entretiens professionnels et d'évaluation est indispensable. Cette valorisation nécessite de disposer d'outils informatiques permettant cette exploitation.

L'analyse de ces résultats aide à l'élaboration du plan de formation continue des personnels, à la réorganisation de services si nécessaire, à la connaissance de l'ensemble des agents (compétences, activités, etc.), à leur répartition par catégorie d'emploi, etc.

4. L'évaluation de l'ensemble des activités et perspectives pour les enseignants-chercheurs

Le décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié le 23 avril 2009 a instauré une évaluation régulière de l'ensemble des activités des enseignants-chercheurs par le Conseil national des universités (CBU):

Il s'agit de reconnaître l'investissement des enseignants-chercheurs dans toutes leurs missions : enseignement, recherche et d'administration et de venir en aide aux enseignants-chercheurs en difficulté dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

ANNEXE 1 : TEXTES REGLEMENTAIRES

Décret n°2002-689 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires d'État modifié.

Arrêté du 17 novembre 2004 relatif aux modalités d'évaluation et de notation des fonctionnaires IATOSS du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche modifié par arrêté du 29 septembre 2005.

Décret n°2005-1191 du 21 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la notation des personnels ATOSS et des bibliothèques.

Décret n°2005-1192 du 21 septembre 2005 relatif à l'évaluation des ITARF.

Décret n°2006-1524 du 5 décembre 2006 modifiant le décret n°85-1534 du 31 décembre 1985, fixant les dispositions statutaires applicables aux ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation du Ministère de l'éducation nationale. Ce décret supprime la notation pour les personnels ITRF et est notamment relatif à la mise en œuvre de l'évaluation.

Décret n°2007-338 du 12 mars 2007 portant modification du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris en application de l'article 7 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'article 55 bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique. Il autorise au titre des années 2007, 2008, 2009, les administrations de l'État à titre expérimental à se fonder sur un entretien professionnel pour apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires, pris en compte pour l'application des conditions d'avancement d'échelon et de grade.

Arrêté du 10 avril 2008 relatif aux modalités d'application à certains fonctionnaires relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'article 55 bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat.



Fiche n°11 : La formation des personnels BIATOSS et enseignants-chercheurs

Les projets d'établissement s'inscrivent dans un important processus de changement organisationnel qui ne peut être conduit avec succès qu'en transformant les conditions d'implication et de développement des ressources humaines des établissements.

Les politiques de GRH illustrent les stratégies adoptées en matière de développement des compétences, et les configurations d'ingénierie des ressources humaines mises en place (démarche métier, fiches de poste, référentiel, entretien, etc.) ont comme dénominateur commun la formation.

Aux transformations organisationnelles évoquées ci-dessus s'ajoutent les nécessités d'anticiper les pertes de compétences liées aux départs à la retraite.

La loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et le décret d'application n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État, permettent, désormais, aux établissements de développer une véritable politique de formation, notamment en définissant la formation professionnelle tout au long de la vie (constituée par la formation statutaire, par la formation continue, par la réalisation de bilan de compétences, par la validation des acquis de l'expérience) et le droit individuel à la formation (DIF).

1. Rôle et contribution de la formation des personnels dans l'établissement

1.1. Formation des personnels et organisation de la fonction

Différentes configurations existent au sein des établissements, liées à divers paramètres : effectifs, situation mono ou multi sites, structuration RH, etc.

Selon le cas la fonction est rattachée :

- au président ;
- au secrétaire général ;
- au directeur des ressources humaines (cas le plus fréquent) ;
- voire au service commun de formation permanente.

La fonction formation concerne principalement les personnels BIATOSS, de plus en plus également les enseignants-chercheurs.

La fonction est parfois élargie à d'autres domaines connexes, tels que le conseil en recrutement ou le pilotage d'un centre organisateur de concours. La double fonction formation et concours facilite la prise en compte des relations entre la formation et l'emploi, et permet d'optimiser la mise en place de dispositifs ou pratiques tels que les préparations de concours, les référentiels d'emplois ou de compétences, le conseil en orientation professionnelle et en recrutement, etc.

Le budget de la formation se compose de :

- la subvention ministérielle prévue au contrat quadriennal,
- des fonds propres de l'établissement (part parfois importante)
- et éventuellement de subventions pour actions spécifiques.

1.2. Formation des personnels : une profession stabilisée, une identité en mouvement

Les responsables de formation ont des missions diverses telles que la définition de la politique de formation dans le cadre du contrat quadriennal ou lors de la mise en œuvre des projets RH, le recensement et l'exploitation des besoins en formation et la définition du plan de formation et de sa mise en œuvre, etc.

Ils sont confrontés à des enjeux de changement dans leur pratique (démarche de compétences, démarche de projet, développement des TICE, individualisation du rapport à la formation, etc.) qui impliquent une réflexion sur un nouveau professionnalisme.

Les situations au sein des établissements sont très contrastées, parfois la sensibilité à ces évolutions est embryonnaire.

Nous sommes en phase de transformation, et cette mutation ne peut se faire brutalement. Elle dépend de la stratégie de l'établissement, et surtout de la volonté des équipes de direction.

Par sa connaissance du terrain et des acteurs, son diagnostic sur les évolutions et les besoins d'adaptation, son expertise reconnue par les responsables hiérarchiques, le responsable de formation dispose d'atouts décisifs pour conduire ces projets de changement.

1.3. La formation des enseignants chercheurs

L'intégration progressive de la formation des personnels dans les processus de RH ne peut totalement être réalisée si une partie du personnel est exclue des politiques de formation.

Les enjeux sont considérables à la fois sur le volet des compétences scientifiques et techniques, qu'elles soient thématiques ou disciplinaires, mais aussi sur le plan pédagogique notamment dans le contexte des TICE.

Dès les années 2000, des établissements ont initié une démarche de formation des enseignants intégrée aux objectifs de formation de l'établissement. La mise en œuvre de partenariats avec les EPST a constitué une condition majeure de la réalisation puis de la réussite de ces actions. Les réseaux régionaux ont ensuite relayé ces actions de formation, offrant ainsi à une majorité d'établissements la possibilité d'associer des enseignants à des actions scientifiques ou transversales (management, informatique, langues, hygiène et sécurité, etc.).

Actuellement, dans les établissements qui mettent en œuvre une politique de formation pour les enseignants, on observe deux modes de fonctionnement. Pour certains, la formation est complètement intégrée dans la politique de GRH et son développement est confié aux services de formation des personnels. D'autres établissements ont choisi la création de services « SUP » (services universitaires de pédagogie), en lien parfois avec les CIES, et orientent la formation sur l'axe pédagogique essentiellement.

Désormais les établissements ont la possibilité de sortir d'un schéma qui, en matière de gestion, imposait une séparation des crédits de formation BIATOSS et enseignants. Cette opportunité pourra être saisie pour décliner des objectifs de formation pour les personnels enseignants dans une logique d'intégration à la GRH.

2. Mise en œuvre de la politique de formation

2.1. Les acteurs concernés

2.1.1. Acteurs internes à l'établissement

- L'équipe de direction (président, vice-président, secrétaire général, chargé de mission, etc.) : définition des orientations de la politique de formation.
- La direction des ressources humaines (SGA, DRH) : déclinaison des objectifs de l'établissement en termes de GPEEC.
- Le responsable de la formation : contribution à la définition de la politique de formation, élaboration du plan de formation et mise en œuvre des actions.
- L'encadrement (directeurs de composantes, responsables administratifs, chefs de service, etc.) : identification des besoins et évaluation des effets de la formation.

- Le comité technique paritaire (CTP)⁷⁰ : consulté sur la gestion des RH de l'établissement et donc sur le dispositif de formation relatif à la politique RH de l'établissement.
- Les instances de prévention (ingénieur hygiène sécurité, médecin de prévention, CHS, etc.) : définition du plan de formation et expertise en matière de formation dans ce domaine.
- Les correspondants formation : expertise technique pour formations spécifiques.
- Le service universitaire de formation continue.
- Les formateurs internes.

2.1.2. Acteurs externes à l'établissement

- Les directions spécialisées du Ministère (DGES du MESR, DGAFP) : orientations nationales (document d'orientation ministériel à moyen terme de la formation des agents)⁷¹, soutien financier dans le cadre du contrat d'établissement, financement d'actions spécifiques, mise à disposition d'outils.
- L'Amue : mutualisation des expériences et des outils, formation, journées d'études thématiques, etc.
- Les structures académiques de formation des personnels (DAFOP, CAFA, etc.).
- Les réseaux régionaux des responsables de formation des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche (collaboration inter établissements), et l'association PARFAIRE (mutualisation nationale et professionnalisation des acteurs de la formation).
- Les associations professionnelles de l'enseignement supérieur (ARTIES, Réseau Gutenberg, etc.) : expertise « métiers » et organisation d'actions de professionnalisation.
- Les CIES : formation des moniteurs.
- Les organismes de formation, publics ou privés.

2.2. Le recensement des besoins

L'analyse des besoins est alimentée par un certain nombre de sources :

- l'entretien de formation⁷² qui complète l'entretien d'évaluation prévu au titre Ier du décret n°2002-682 du 29 avril 2002 conduit par le supérieur hiérarchique de l'agent ;
- les enquêtes éventuelles auprès des agents, régulières ou ponctuelles ;
- les demandes individuelles exprimées de façon spécifique par les agents ;
- les fiches de poste établis pour chaque agent ;
- les besoins exprimés par l'encadrement dans le cadre de projets de service ;
- les besoins émergents à l'occasion d'actions de formation, ou mis en évidence par l'évaluation de ces actions ;
- l'introduction de nouveaux outils, de nouvelles organisations, nécessitant un accompagnement formation ;
- la réglementation (formations obligatoires, par exemple en hygiène et sécurité).

⁷⁰ Cf. loi n°2007-1199 du 10 août 2007, article 16.

⁷¹ Cf. décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007, chapitre VIII, article 31.

⁷² Cf. décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007, article 5.

2.3. L'élaboration du plan et l'offre de formation

L'analyse des besoins débouche sur une démarche à double entrée :

1- la définition d'orientations générales en matière de formation, qui peuvent constituer un plan pluriannuel de formation, intégré ou annexé au contrat d'établissement et conforme à la politique RH de l'établissement ;

2- des actions à mettre en œuvre dans le cadre d'un plan annuel comportant généralement deux volets :

- une offre globale d'actions collectives, proposée à l'ensemble des personnels par l'établissement ou dans le cadre du réseau régional,
- des actions individuelles ponctuelles, dans le cadre de projets spécifiques ou de plans individuels de formation.

L'offre de formation couvre différents domaines⁷³ :

- l'aide à la préparation des examens et concours administratifs et autres procédures de sélection ;
- la connaissance de l'environnement professionnel ;
- l'adaptation immédiate au poste de travail ou à l'évolution prévisible des métiers ;
- le développement de qualifications ou l'acquisition de nouvelles qualifications ;
- la définition d'un projet professionnel par l'analyse de ses compétences, aptitudes et motivations ;
- les langues étrangères ;
- l'informatique, la bureautique et les technologies d'information et de communication ;
- les formations techniques et scientifiques ;
- les formations à l'hygiène et à la sécurité ;
- les formations managériales destinées à l'encadrement ;
- etc.

3. La réforme de la formation professionnelle : la formation tout au long de la vie

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique modifie profondément la formation professionnelle des agents de l'État, appelée désormais formation professionnelle tout au long de la vie. Le décret n°2007-1470 du 14 octobre 2007 et le décret n°2007-194 du 26 décembre 2007 en fixe respectivement les modalités d'application pour les agents titulaires et les agents non titulaires de l'État, ainsi que les conditions d'organisation et de coordination de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie.

Le dispositif de formation professionnelle tout au long de la vie est composé de :

- la formation professionnelle statutaire ;
- la formation continue pour laquelle la réforme établit une nouvelle typologie ; les actions de formation continue sont constituées par les éléments suivants :
 - o l'adaptation immédiate au poste de travail,
 - o la préparation à l'évolution des métiers,
 - o des actions de développement des qualifications ;
- du droit individuel à la formation (DIF) ;
- la réalisation de bilan de compétences ;
- la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;

⁷³ Cf. décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007, articles 1, 3 et 10 à 30.

- le congé de formation professionnelle.

Pour les personnels contractuels, ce dispositif est composé de :

- droit individuel à la formation (DIF) ;
- période de professionnalisation ;
- possibilités d'actions de formation en vue de la préparation aux concours, examens, etc. ; pour la réalisation de bilan de compétences ou la validation d'acquis de l'expérience.

A partir du 1^{er} janvier 2008, chaque agent doit bénéficier d'un entretien de formation conduit par le supérieur hiérarchique, dont l'objectif est de déterminer les besoins en formation, au regard des objectifs fixés à l'agent et de son projet professionnel. Cet entretien peut être réalisé dans le cadre de l'entretien professionnel et d'évaluation, puisque ce dernier constitue l'occasion de parler de sa situation professionnelle.

3.1. Le droit individuel à la formation (DIF)

Le DIF est un droit à formation capitalisable de 20 heures par an pour les agents à temps complet ou bénéficiant d'un temps partiel de droit. Pour les autres agents travaillant à temps partiel, le crédit de DIF est calculé au prorata de leur temps de travail.

Le DIF est applicable à partir du 1^{er} janvier 2008, la loi introduisant ce dernier étant entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2007, les personnels disposent d'un droit de 10 heures au titre de l'année 2007, utilisable à partir du 1^{er} janvier 2008. Cependant, à partir du 1^{er} janvier 2009, il sera possible d'anticiper l'utilisation du DIF pour un nombre d'heures équivalent aux droits acquis, la durée totale ne pouvant cependant pas dépasser 120 heures.

Les actions sur lesquelles le DIF est mobilisable sont obligatoirement inscrites au plan de formation et doivent répondre à la nouvelle nomenclature de la formation continue. Ces actions relèvent donc soit :

- de l'évolution prévisible des métiers ;
- du développement des qualifications ;
- de l'acquisition de nouvelles qualifications.

D'autre part, le DIF peut être mobilisable en complément des congés pour :

- la préparation aux examens ou concours ;
- la réalisation de bilan de compétences ;
- la VAE ;
- les actions de formation prévues dans le cadre des périodes de professionnalisation.

La mobilisation du DIF est à l'initiative de l'agent, cependant elle doit être validée par écrit par l'administration dans un délai de 2 mois ; l'absence de réponse équivaut à un accord écrit. Deux refus, deux années consécutives, entraîne une priorité d'accès au congé de formation professionnelle pour le fonctionnaire.

Les actions retenues au titre du DIF peuvent se dérouler pendant ou en dehors du temps de travail. Si elles s'effectuent en dehors du temps de travail, alors le temps de formation donne lieu à paiement d'une allocation de formation égale à 50% du traitement horaire. La mise en œuvre du DIF nécessite donc une réflexion sur l'articulation entre temps de travail et temps de formation

Les droits acquis antérieurement par un fonctionnaire restent valides dans sa nouvelle affectation.

3.2. Les périodes de professionnalisation

Elles permettent aux personnels de développer une seconde carrière en leur facilitant la mise en œuvre d'une reconversion professionnelle. Cette période de reconversion peut durer 6 mois maximum, période pendant laquelle l'agent connaît des périodes d'activités et des périodes de formation en alternance. L'agent ou l'administration sont initiateurs de cette professionnalisation,

soumis à l'accord du supérieur hiérarchique. Pas plus de 2 % des agents d'un service peuvent suivre une période de professionnalisation en même temps.

Peuvent bénéficier de cette période les fonctionnaires :

- comptant 20 ans de service, ou étant âgés de 45 ans au moins ;
- étant en situation de reconversion professionnelle, de reclassement, d'inaptitude physique ;
- dont la qualification n'est pas suffisante au regard des évolutions technologiques et de l'organisation du travail ;
- de sexe féminin reprenant leur activité après un congé maternité, ou les hommes ayant bénéficié d'un congé parental ;
- handicapés, victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles entraînant une incapacité.

Ces périodes de professionnalisation doivent permettre aux agents d'accéder à de nouvelles fonctions au sein même d'un corps ou d'un cadre d'emplois. Ces périodes de professionnalisation doivent permettre de faciliter la reconversion professionnelle ou la requalification des fonctionnaires.

3.3. La VAE et le bilan de compétences

Le congé pour bilan de compétences dure au maximum 24 heures (temps de service) éventuellement fractionnable. Il est accordé aux fonctionnaires ayant 10 ans d'ancienneté de services effectifs, à leur demande, pour répondre à une mobilité géographique ou fonctionnelle.

Le congé pour VAE est d'une durée de 24 heures maximum par an et par validation, éventuellement fractionnable.

La VAE permet ainsi de transformer l'expérience acquise par un individu en diplôme ou titre, permettant de passer un concours externe ou interne.

La reconnaissance de l'expérience professionnelle permet d'obtenir une qualification équivalente à celle sanctionnée par un diplôme afin de permettre aux agents de se présenter au concours interne ou de troisième voie. En prenant en compte l'expérience professionnelle des personnels afin de leur assurer un meilleur déroulement de carrière et en les aidant à s'adapter aux évolutions des métiers, la formation tout au long de la vie participe à l'individualisation des carrières. La formation professionnelle participe également à développer la mobilité des personnels notamment en permettant l'adaptation des compétences des personnels aux nouvelles exigences des emplois. Elle contribue ainsi à améliorer la gestion des ressources humaines.

ANNEXE 1 : LE CADRE REGLEMENTAIRE DE LA FORMATION

La formation des personnels des établissements publics d'enseignement supérieur est régie par différents textes, dont les principaux sont :

- **le décret n°85-607 du 14 juin 1985** relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État (cadre général, droit au congé de formation professionnelle, droit au bilan professionnel, etc.) ;
- **le protocole d'accord du 8 mars 1993** sur la formation continue des BIATOSS de l'Éducation Nationale, fixant notamment à 4% de la masse salariale brute le montant minimum de l'effort de formation⁷⁴ ;
- **l'accord cadre du 22 février 1996** sur la formation continue dans la fonction publique (égalité d'accès aux formations, garantie d'une durée minimale de formation, généralisation de la fiche individuelle de formation, etc.) ;
- **le protocole d'accord du 21 novembre 2006** relatif à la formation tout au long de la vie ;
- **la loi n°2007-148 du 2 février 2007** de modernisation de la fonction publique introduit, notamment, le DIF (droit individuel à la formation) ;
- **le décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- **le décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007** relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État ;
- **la circulaire du 19 décembre 2007** relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État ;
- **le décret n°2007-1942 du 26 décembre 2007** relatif à la formation professionnelle des agents non titulaires de l'État ;
- **la circulaire du 21 février 2008** relative à la mise en œuvre de la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires et agents non titulaires de l'État du Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ;
- **le décret n°85-607 du 14 juin 1985** relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État (cadre général, droit au congé de formation professionnelle, droit au bilan professionnel, etc.) ;
- **le protocole d'accord du 8 mars 1993** sur la formation continue des BIATOSS de l'Éducation Nationale, fixant notamment à 4% de la masse salariale brute le montant minimum de l'effort de formation⁶ ;
- **l'accord cadre du 22 février 1996** sur la formation continue dans la fonction publique (égalité d'accès aux formations, garantie d'une durée minimale de formation, généralisation de la fiche individuelle de formation, etc.) ;
- **le protocole d'accord du 21 novembre 2006** relatif à la formation tout au long de la vie ;
- **la loi n°2007-148 du 2 février 2007** de modernisation de la fonction publique introduit, notamment, le DIF (droit individuel à la formation) ;
- **le décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007** relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

⁷⁴ L'effort de formation est constitué de l'ensemble des dépenses de formation, des coûts de fonctionnement du service (incluant le coût salarial des personnels chargé de l'ingénierie) et du montant théorique de la rémunération des stagiaires pour les formations suivies sur temps de travail.



Fiche n°12 : La place et l'organisation de la fonction ressources humaines

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LRU, les évolutions les plus importantes, liées à la mise en œuvre des « responsabilités et compétences élargies » impactent fortement la fonction ressources humaines des établissements qui vont avoir l'entière responsabilité de l'ensemble de leurs personnels. Ainsi, les enjeux liés au pilotage de la fonction prennent une dimension particulière et doivent tendre vers :

L'équilibre besoins/ressources requiert :

- d'avoir les effectifs et les compétences suffisants ;
- d'ajuster les structures aux évolutions des missions de l'établissement ;
- de piloter l'évolution des métiers.

L'équilibre contribution/rétribution requiert :

- d'avoir une politique de gestion des carrières ;
- d'avoir une politique indemnitaire équitable ;
- d'accompagner les parcours professionnels des personnes.

1. Les acteurs

1.1. Le président et le vice-président en charge des ressources humaines

La GRH exige la mise en place de structures politiques et administratives adaptées.

Le passage d'une gestion des personnels à une véritable gestion des ressources humaines est indispensable pour répondre aux enjeux actuels des établissements, et cela est d'autant plus nécessaire avec les « *responsabilités et compétences élargies* » introduites par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 dite loi LRU⁷⁵. Cela signifie une implication forte du président qui « *a autorité sur l'ensemble des personnels de l'université* » (4^{ème} alinéa de l'article 6 de la LRU) et qui « *exerce, au nom de l'université, les compétences de gestion et d'administration qui ne sont pas attribuées à une autre autorité par la loi ou le règlement* » (8^{ème} alinéa de l'article 6 de la LRU).

La mise en œuvre d'une politique de GRH, pour les enseignants-chercheurs comme pour les personnels BIATOSS, nécessite une réflexion au niveau de l'établissement sur l'organisation de la fonction RH et les structures nécessaires.

En dehors du président, il est nécessaire qu'un référent politique soit identifié par l'ensemble des personnels pour les questions de RH, en particulier pour les enseignants-chercheurs : cela peut être le vice-président ressources humaines ou le vice-président chargé des moyens ou encore le vice-président du conseil d'administration. Celui-ci doit travailler de manière complémentaire avec le directeur des ressources humaines et former avec lui un binôme « spécialisé » en RH, véritable pendant du binôme « président/directeur général des services ».

Par ailleurs, il est important que le président et/ou le vice-président en charge des ressources humaines siègent et/ou président les différentes instances.

⁷⁵ Cf. fiche n°1 « EPSCP, éléments de contexte ».

Une grande partie des instances des établissements est concernée par les questions de GRH :

- le conseil d'administration ;
- le conseil scientifique ;
- le comité technique paritaire (CTP) qui est créé dans chaque EPSCP selon l'article 16 de la LRU (il est consulté sur la politique de GRH de l'établissement et le bilan social lui est présenté chaque année) ;
- la commission paritaire d'établissement pour les questions individuelles relatives aux BIATOSS ;
- la commission consultative paritaire des non titulaires instituée par l'arrêté du 8 avril 2008.

Dans cette fiche ne sera pas abordé le comité de sélection qui est une instance spécifique à laquelle le président ne participe pas⁷⁶.

Le rôle des instances dans la gestion des ressources humaines est détaillé dans la fiche n°13.

Par ailleurs, la question d'une instance de concertation pour les enseignants-chercheurs équivalente aux CPE des personnels BIATOSS se pose : il s'agirait d'une commission des personnels enseignants qui préparerait les dossiers traités par les conseils dans le domaine de la GRH pour les enseignants.

1.2. Le directeur général des services (DGS) anciennement secrétaire général d'université

Dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), les secrétaires généraux d'université assument de nouvelles responsabilités et compétences. La reconnaissance de l'évolution de leurs fonctions s'est traduite par une réforme de leur statut énoncé dans le décret n°2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de directeur général des services d'établissement d'enseignement supérieur⁷⁷.

Ce décret redéfinit notamment les missions du DGS. Les DGS exercent leurs fonctions de directeur général des services sous l'autorité du président ou du directeur de l'établissement.

Ils assurent la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs et techniques de l'établissement. Ils contribuent à l'élaboration des politiques d'établissement, ils assurent la mise en œuvre opérationnelle et le suivi des indicateurs de performance en particulier dans les domaines de la gestion financière, du patrimoine, des ressources humaines et des systèmes d'information.

Le DGS est nommé par arrêté du ministre chargé de l'Enseignement supérieur sur proposition du président ou directeur de l'établissement pour une durée maximale de cinq ans renouvelable une fois. Cet emploi peut être retiré dans l'intérêt du service. ???

Ce décret a pris effet au 1^{er} janvier 2009 et s'applique aux établissements admis au bénéfice des RCE.

1.3. Le DRH et/ou DGS adjoint

Dans une configuration d'évolution de la fonction RH, liée notamment au contexte des « responsabilités et compétences élargies » introduites par la LRU, le rôle de directeur des ressources humaines doit être de veiller à la cohésion des différentes fonctions au sein de la direction des ressources humaines, de disposer de données, de garantir leur fiabilité, de les analyser et de les exploiter pour aider à la prise de décision politique. Cela implique, notamment, de renforcer les liens entre le service des affaires financières et celui des ressources humaines.

⁷⁶ Cf. fiche n°16 « Les personnels enseignants des EPSCP ».

⁷⁷ Le décret n°2010-175 est complété de deux arrêtés du 23 février 2010 portant répartition des emplois en 3 catégories et fixant le taux de l'indemnité pour charges administratives alloués aux DGS.

Il peut alors mettre progressivement en œuvre une politique de GRH en adéquation avec les objectifs opérationnels du projet d'établissement et être force de proposition dans le cadre de l'animation interne de gestion, auprès notamment du président, du vice-président en charge des ressources humaines et du directeur général des services.

Les missions et les activités du directeur des ressources humaines sont détaillées dans le référentiel métier des personnels d'encadrement des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche du MESR et dans la fiche emploi-type de responsable de la gestion des ressources humaines de la BAP J de Référens.

2. L'organisation et les évolutions de la fonction ressources humaines

2.1. L'optimisation de la fonction ressources humaines

L'organisation des fonctions de la direction des ressources humaines évolue vers une spécialisation de plus en plus importante des aspects financiers et de contrôle de gestion pour disposer d'une vision intégrée des moyens humains, tout en renforçant les aspects initiaux, liés notamment au développement des compétences et à la mise en œuvre de la réforme de la formation tout au long de la vie.

La fonction « pilotage de la gestion des ressources humaines » porte sur :

- la gestion des supports d'emplois qui permet la définition du schéma d'emplois, l'optimisation des économies réalisées ou des marges de manœuvre et des moyens, pour un contrôle du stock et un pilotage des supports budgétaires ;
- le contrôle de la masse salariale ou des crédits de personnels générés par l'emploi, qui s'effectue par des simulations, des calculs et des contrôles de dotations en terme d'enveloppes indemnitaires, de Glissement Vieillesse et Technicité (GVT).

Cette fonction concerne à la fois la gestion des personnels BIATOSS et enseignants-chercheurs, ATER, vacataires, contractuels, que leur rémunération soit servie sur le budget de l'État ou sur le budget propre de l'établissement.

Elle permet de mesurer l'impact financier des décisions relatives à la gestion de personnel et de conduire la nouvelle mission de pilotage de la gestion des ressources humaines vers une gestion de la performance.

La fonction « études et contrôle de gestion » assiste la fonction « pilotage de la gestion des ressources humaines ».

Elle s'exerce par la collecte et la gestion des données statistiques (enquêtes moyens, enquêtes de dépenses de personnels, etc.), des indicateurs (tableaux de bord, suivi des emplois et de la masse salariale), l'élaboration du bilan social et la réponse aux enquêtes ou études administratives (répartition fonctionnelle, répartition des primes et marges de manœuvre induites, etc.).

Cette fonction « études et contrôle de gestion » nécessite un travail en interaction avec les gestionnaires de personnels et les autres services centraux.

Elle peut être positionnée auprès du directeur des ressources humaines et du directeur général des services (DGS) dans le cadre d'une cellule « pilotage et contrôle de gestion » pour l'ensemble de l'établissement avec des spécialistes par domaine, ou bien un contrôleur de gestion avec des référents au sein de chaque direction de gestion.

La fonction « gestion des compétences » constitue l'un des axes de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Elle s'exerce par la connaissance et l'identification des compétences, l'évaluation, la construction des éléments du plan de formation, des procédures de VAE, la mise en œuvre du plan de formation (en adéquation avec le besoin d'évolution des compétences), l'articulation avec les dispositifs d'avancements (personnel BIATOSS) et l'optimisation du recrutement (concours, mutations et détachements) pour les personnels titulaires et contractuels.

La fonction « formation continue des personnels » doit notamment avoir des objectifs liés aux grandes orientations de la politique de ressources humaines, comme la mise en œuvre de la réforme de la formation tout au long de la vie et l'accompagnement des trajectoires professionnelles.

Le passage aux RCE implique la dévolution de la fonction « action sociale » aux établissements. Cette nouvelle fonction est ou non intégrée à la DRH selon la volonté politique des établissements.

Enfin, les missions transversales traditionnellement dévolues à la direction des ressources humaines, regroupées en « affaires générales » peuvent comprendre notamment les affaires communes et statutaires, la veille juridique et réglementaire, et l'organisation des élections générales (CTP, CNESER, CAP).

Les services Hygiène et sécurité, médecine de prévention peuvent être également rattaché à la DRH

Pour réussir cette évolution, la direction des ressources humaines doit optimiser son organisation.

2.2. L'organisation de la gestion des ressources humaines

Mettre en œuvre une politique de gestion des emplois et piloter la masse salariale nécessitent de connaître la cartographie des emplois par population (BIATOSS, enseignants-chercheurs, ATER, vacataires, contractuels, etc.), par corps et catégorie, ainsi que les éléments de la masse salariale correspondants (rémunération principale, rémunérations accessoires (primes et indemnités), charges liées aux rémunérations, etc.) afin d'en assurer le suivi.

La DRH doit ainsi disposer de l'ensemble des éléments pour connaître ses moyens humains, financiers, informatiques.

Pour ce faire, chaque établissement s'organisera en fonction de son contexte et de sa culture.

Pour connaître et piloter la masse salariale, le principe d'une « gestion intégrée » associant la gestion financière et la gestion administrative (collective et individuelle) des personnels serait plus opérationnel. Cette gestion s'applique indifféremment aux personnels gérés sur budget Etat ou sur budget propre de l'établissement.

Elle se compose de :

- la gestion collective qui comprend tous les actes collectifs, du recrutement à la fin de carrière des personnels : recrutement, avancement et promotion, mobilité (mouvement, détachement), ainsi que les travaux préparatoires aux élections, aux CAPA et CAPN, etc. ;
- la gestion individuelle qui inclut la gestion des temps partiels, les congés ordinaires de maladie, CLM, CLD ainsi que les congés bonifiés, de formation et CRCT, la retraite, etc. ;
- la gestion financière qui est relative aux éléments de la paye des personnels et générés par les actes de gestion administratifs : rémunérations principales, indemnités et accessoires, etc.

Au sein même de la DRH, la gestion intégrée peut être mise en place en plusieurs étapes dans le temps, progressivement jusqu'à une intégration complète.

Elle peut également se décliner à différents niveaux. La répartition des tâches entre gestionnaires évolue en fonction du degré d'intégration de la gestion des actes administratifs et financiers dans les services.

2.3. L'organisation de la fonction RH au sein de l'établissement

La direction des ressources humaines doit être en interaction avec les fonctions financière et comptable, de contrôle de gestion et informatique. Ces nouvelles relations renforcent l'aspect technique de ses compétences dans les domaines financiers et de contrôle de gestion. Elles lui permettent d'apporter son expertise et de participer aux orientations retenues par l'établissement pour une politique de ressources humaines et de pilotage de la masse salariale orientée vers une gestion de la performance.

Les services financiers et comptables apportent les éclairages nécessaires à la fonction RH dans leur domaine : la connaissance des imputations financières de la masse salariale (exemple : comptes d'imputation des charges salariales et patronales réparties selon les comptes de tiers à payer) permettant des simulations budgétaires pour la préparation du budget ou pour analyser différents scénarii d'évolution de l'impact de la masse salariale, selon différentes hypothèses en matière d'emplois liées aux besoins et à la politique de l'établissement.

Le service des études et du contrôle de gestion est un service transversal d'aide au pilotage, par l'analyse, le contrôle et la production d'indicateurs, tableaux de bord, éléments statistiques, coûts, etc. Ces éléments permettront par exemple, en matière de ressources humaines et de contrat quadriennal, de produire des indicateurs contractuels⁷⁸.

Ce service peut être organisé de différentes manières :

- soit il est représenté dans tous les services (RH, finances, etc.) par une personne en charge des statistiques et du contrôle de gestion et qui travaille en lien avec les gestionnaires de chaque service ;
- soit la fonction est assurée par une ou plusieurs personnes formant un service « études et contrôle de gestion » rattachée auprès du DGS ou intégré à la direction des ressources humaines.

Le service informatique apporte une assistance aux services dans la gestion courante et propose des solutions techniques en vue de consolider les données. Celles-ci doivent être complètes, fiables et utiles entre autres, à l'alimentation des indicateurs pour aider au pilotage. En matière de ressources humaines, ces données portent, notamment, sur les pyramides des emplois, les éléments constitutifs de la masse salariale. L'existence d'un système d'information propre aux ressources humaines permet une analyse de l'existant pour une gestion prévisionnelle des ressources de l'établissement.

Les missions de ce service évoluent vers des fonctions d'accompagnement pour la construction d'un système d'information de l'établissement afin de disposer d'outils informatiques adaptés (outils de préparation budgétaire, simulations de la masse salariale, alimentation des services en charge du contrôle de gestion, etc.) et permettant une visibilité complète et globale des données entre les différents services.

Enfin, la mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines au service de la politique de l'établissement nécessite des relais forts de l'ensemble des directions des composantes et de tous les services : les directeurs de composantes et les chefs de service sont donc des acteurs qui doivent adhérer et être « partie prenante » de la politique de l'établissement pour relayer la GRH auprès de l'ensemble des agents (enseignants-chercheurs, enseignants, chercheurs et BIATOSS).

3. Les objectifs du pilotage de la fonction ressources humaines

Les objectifs majeurs de la fonction ressources humaines au sein de toute organisation, en termes d'effectifs et de compétences, sont :

- d'avoir les bonnes personnes et compétences aux bons postes : il s'agit d'avoir un niveau et une qualité d'effectif correspondant aux besoins de l'établissement afin que l'ensemble de ses missions puisse être accompli dans des conditions optimales tant du point de vue de l'organisation que de celui de l'agent ;
- de maintenir ce niveau et cette qualité d'effectif et de compétences (d'où l'enjeu important lié à une bonne gestion prévisionnelle des départs en retraite, ainsi qu'à la gestion individualisée des compétences).

Le bilan social⁷⁹ est alors un outil de pilotage et surtout de contrôle de gestion (du fait de son caractère rétrospectif) dans le domaine des ressources humaines.

⁷⁸ Cf. fiche n°3 « Le pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision ».

⁷⁹ Cf. la publication de l'Amue dans la collection *Les dossiers de l'Agence* : « Le bilan social dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche » à l'adresse suivante : <http://www.amue.fr/ressources-humaines/metier/articles/article/le-bilan-social-dans-les-etablissements-denseignement-superieur-et-de-recherche/>

Piloter la fonction ressources humaines, signifie d'abord, d'identifier les besoins en matière d'indicateurs et de tableaux de bord d'aide à la décision pour trois niveaux d'acteurs :

- le président et de l'équipe de direction de l'établissement (dont le directeur général des services) ;
- les responsables de composantes et les chefs de service ;
- la direction des ressources humaines.

La réalisation de ces tableaux de bord est basée sur une méthodologie précise qui nécessite une volonté politique pour mettre en place les procédures et les moyens nécessaires et qui repose sur un système d'information RH complet et à jour.



Fiche n°13: Le rôle des instances dans la gestion des personnels

Les nouvelles compétences en matière de ressources humaines dans le cadre de la LRU nécessitent, pour leur réussite, concertation et adhésion de l'ensemble des acteurs et des personnels concernés par la gestion des ressources humaines de l'établissement. L'instauration et la pratique d'un dialogue social interne à l'établissement est donc essentiel et s'exerce au sein d'organes statutaires et d'instances paritaires ainsi que dans des instances d'initiative locale.

L'objet de cette fiche est de présenter les instances dans la gestion des personnels au sein des établissements d'enseignement supérieur selon le plan suivant :

1. Les instances communes à l'ensemble des personnels titulaires, non titulaires, enseignants-chercheurs, BIATOSS (CTP)
2. Les instances compétentes à l'égard des personnels titulaires :
 - enseignants- chercheurs (CA, CS, CdS) ;
 - BIATOSS (CA, CPE).
3. Les instances compétentes à l'égard des personnels non titulaires (CCP, CCD)
4. Les instances d'initiative locale
5. Les autres instances (CHS)

Ces conseils et instances :

- participent à l'élaboration de la politique de l'établissement en matière de ressources humaines par leurs délibérations ;
- sont consultés notamment lors d'actes de gestion de carrière, en émettant des avis ou vœux.

1. Les instances communes à l'ensemble des personnels : le Comité Technique Paritaire (CTP)

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 énonce à l'article 9 que les comités techniques paritaires deviennent des comités techniques. Des décrets d'application restent à paraître et les nouvelles dispositions entreront en vigueur que lors du renouvellement de ces instances.

De ce fait, nous présentons ici la réglementation actuellement appliquée et nous exposons les dispositions de l'article 9 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 qui modifie l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant statut général des fonctionnaires.

1.1. Dispositions actuellement en vigueur jusqu'au renouvellement des comités techniques

Le CTP est instauré dans les établissements d'enseignement supérieur par l'article 16 de la LRU en insérant dans le code de l'éducation l'article L .951-1-1 relatif au comité technique paritaire. Cet article a modifié en conséquence les compétences de la commission paritaire d'établissement (CPE). Le CTP des EPSCP reprend les dispositions du décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif au CTP des administrations et des établissements publics de l'Etat.

Il est composé paritairement c'est à dire d'un nombre égal de représentants titulaires de l'administration et des personnels et d'un nombre au plus égal de suppléants. Il est créé par délibération du conseil d'administration qui en fixe également la composition (nombre maximum de 20 représentants titulaires).

Le mode de désignation des instances syndicales n'est pas le même que celui retenu pour les CPE : pour les CTP, il s'agit de **fédérations, pas de syndicats**, les interlocuteurs sont donc différents.

Il est présidé par le président ou le directeur de l'établissement de l'enseignement supérieur.

Cette instance paritaire permet d'associer, pour la première fois, l'ensemble des personnels de l'établissement, à la fois personnels enseignants et BIATOSS, titulaires et contractuels, à toutes les réflexions touchant les ressources humaines. Toutes les personnes qui exercent une activité dans les locaux de l'établissement sont concernées par les avis du CTP.

Le CTP donne son avis sur l'organisation interne de l'établissement, sur le projet d'établissement et sur tous les aspects de la gestion interne des ressources humaines tels que :

- la politique de gestion des ressources humaines de l'établissement ;
- l'organisation générale des services et leur fonctionnement (les créations ou suppressions de postes, les principes de mobilité interne (mais pas les décisions individuelles qui relèvent de la CPE compétente), les règles relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, etc.) ;
- les problèmes relatifs au recrutement des personnels et les projets de statuts particuliers (conditions générales de recrutement y compris des personnels contractuels) ;
- la répartition des primes ;
- consulté en matière de formation professionnelle ;
- un bilan de la politique sociale de l'établissement lui est présenté chaque année.

1.2. La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 (article 9) relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique a modifié les dispositions relatives aux comités techniques paritaires qui deviennent des comités techniques⁸⁰ (CT)

Les nouvelles dispositions entreront en vigueur lors du prochain renouvellement des instances.

Les comités techniques connaîtront des questions relatives :

- à l'organisation et fonctionnement des services,
- à l'évolution des effectifs, des emplois et des compétences,
- à la politique générale de formation du personnel,
- aux incidences des principales décisions budgétaires sur la gestion des emplois.

Les comités techniques comprendront des représentants de l'administration et des représentants du personnel qui seuls sont appelés à prendre part aux votes.

Les représentants du personnel siégeant aux comités techniques seront élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle dans les conditions définies à l'article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application du présent article.

2. Les instances compétentes dans la gestion des personnels titulaires

2.1. personnels enseignants-chercheurs : le CA, le CS et les CdS

Au sein des établissements publics d'enseignement supérieur, les instances de gestion sont le conseil d'administration (CA), le conseil scientifique (CS) et les comités de sélection.

Le CA et le CS se réunissent en formation plénière quand il s'agit de politique générale (répartition des emplois, définition des fonctions ouvrant droit à prime de charges administratives, etc.) et en formation restreinte pour les décisions individuelles nominatives (recrutements, avancements, etc.).

⁸⁰ L'article 9 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 modifie l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 en instituant les comités techniques.

2.1.1. Le conseil d'administration (CA)

Organe statutaire dont la composition a été resserrée de 20 à 30 membres et présidé par le chef d'établissement, le CA voit dans le cadre de la LRU, son rôle renforcé auprès de l'ensemble des personnels allant au delà une simple consultation ou délibération pour les actes de gestion de carrière.

En définissant la politique de l'établissement, le CA définit également la politique de GRH de l'établissement (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formation des personnels, évaluation, etc.).

Il dispose de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines puisque l'article 7, 5° de la LRU énonce « *il fixe, sur proposition du président et dans le respect des priorités nationales, la répartition des emplois qui lui sont alloués par les ministres compétents* ». Cette répartition implique que le CA se prononce sur les demandes de créations, de transformations et de vacances d'emplois. Cette répartition est proposée par le président et doit s'effectuer dans le cadre du respect des plafonds d'emplois ; plafond d'emplois défini par la dotation annuelle État et également plafond d'emplois financé sur ressources propres que le CA devra lui même fixé.

Pour les universités bénéficiant des compétences élargies et dans le délai de 5 ans pour tous les EPSCP, le CA peut aussi créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels (article 19 de la LRU).

- Pour les enseignants-chercheurs, l'article 19 de la LRU portant dispositions applicables aux universités bénéficiant de responsabilités et compétences élargies (RCE), énonce que le CA définit les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels.

Ce principe est réaffirmé à l'article 7 II du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié⁸¹ et s'applique à compter du 1er septembre 2009 à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur. Il précise aussi que le CA fixe les équivalences horaires applicables à chacune des activités correspondant à ces fonctions, ainsi que leurs modalités pratiques de décompte. Ces équivalences horaires font l'objet d'un référentiel national approuvé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'article 4 du même décret stipule que le CA définit les conditions dans lesquelles un enseignant-chercheur participe aux travaux d'une équipe de recherche, le cas échéant dans un établissement autre que son établissement d'affectation.

Le CA intervient également à différents moments de la gestion des carrières des enseignants-chercheurs:

- **Recrutement** : réuni en formation restreinte aux enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal à celui du poste à pourvoir, il propose, à partir de l'avis émis par le comité de sélection, le nom du candidat ou une liste de candidats classés par ordre de mérite : il peut modifier l'ordre de la liste établie par le comité de sélection. Ce nom ou cette liste est communiqué par le président, qui alors ne peut plus la modifier, au ministère ;
- **Mutation, détachement, délégation** : le CA formule un avis ;
Titularisation des maîtres de conférences en cas d'avis défavorable du conseil scientifique et sur saisine de l'intéressé : le CA formule un avis ;
- **Avancement PR, MCF, PU-PH, MCU-PH⁸²** : le CA, réuni en formation restreinte, établit sur les candidatures :
 - des propositions dans la limite des promotions offertes à l'établissement, toutes disciplines confondues (voie 1) ;
 - des avis : voie 3 et voie 2 (avis transmis au CNU qui établit alors des propositions) ;

⁸¹ Décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié par le décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 chapitre I.

⁸² Par application des articles 40 et 56 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié par le décret n°2008-308 du 2 avril 2008.

- **Evaluation** : le CA en formation restreinte émet un avis sur les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt général des enseignants-chercheurs (art 7-1 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984). Cet avis est transmis au CNU.
- **Primes** : l'article 19 de la LRU énonce que le CA définit les règles générales d'attribution des primes : prime de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), prime de responsabilité pédagogique (PRP), prime d'excellence scientifique (PES ex PEDR), prime d'administration (PA), prime de charges administratives (PCA).

Le CA décide de l'attribution du titre de professeur émérite.

Le CA (constitué en section disciplinaire) exerce en premier ressort le pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants-chercheurs et enseignants (hors hospitalo-universitaires pour lesquels il existe une juridiction disciplinaire nationale).

2.1.2. Le conseil scientifique (CS)

Le CS est consulté sur la qualification à donner aux emplois d'enseignants-chercheurs vacants ou demandés en création.

L'article 8 de la LRU renforce également le rôle du CS auprès des enseignants-chercheurs puisqu'il énonce que dans le respect des dispositions statutaires applicables aux enseignants-chercheurs, le CS en formation restreinte aux enseignants-chercheurs, **donne un avis sur** :

- les mutations et les détachements dans le corps des enseignants-chercheurs ;
- l'intégration des fonctionnaires des autres corps dans le corps des enseignants-chercheurs ;
- la titularisation des MCF stagiaires ;
- le recrutement ou le renouvellement des ATER ;
- l'attribution de la PES (ex PEDR) ;
- congé pour recherches ou conversion thématiques : après avis du président ou directeur d'établissement, le CS examine les demandes faites au titre de l'établissement, propose les candidatures, fixe la durée du congé ;
- éméritat : en formation restreinte, il propose au CA les professeurs pouvant recevoir le titre de professeur émérite.

Le CS intervient dans le classement des enseignants chercheurs en évaluant leur expérience professionnelle, en vérifiant les tâches accomplies (niveau, nature) et en décidant de la durée à retenir.⁸³

Le CS a les compétences dévolues à la commission d'équivalence en ce qui concerne l'accueil en détachement des fonctionnaires d'un Etat membre de la Communauté européenne ou un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France, dans la fonction publique d'Etat.

Le CS statue et émet un avis sur la demande de l'agent, il détermine notamment le grade et l'échelon dans lesquels il est susceptible d'être classé.

2.1.3. Les comités de sélection (CdS)⁸⁴

Un comité de sélection est constitué pour pouvoir chaque emploi d'enseignant chercheur créé ou déclaré vacant.

Les comités de sélection ont remplacé les commissions de spécialistes. Ils ont donc pour vocation d'examiner les candidatures des personnes qualifiées pour :

⁸³ Décret n° 2009-462 du 28 avril 2009 relatif aux nouvelles règles de classement des enseignants chercheurs

⁸⁴ Cf. fiche n°16 « Les personnels enseignants des EPSCP ».

- le recrutement des enseignants-chercheurs en émettant un avis motivé sur chaque candidat ou en établissant une liste de candidats qui seront transmis au CA.
 - le détachement de fonctionnaires d'autres corps en qualité d'enseignant chercheurs ;
 - les mutations des PR et MCF.

La création des comités de sélection relève d'une délibération du conseil d'administration de l'établissement concerné, siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs, chercheurs et personnels assimilés. Cette délibération précise

- le nombre de membres du comité (compris entre 8 et 16),
- le nombre de ceux choisis hors de l'établissement
- le nombre de ceux choisis parmi les membres de la discipline en concernée.

Le comité de sélection est composé :

- « d'enseignants-chercheurs et de personnels assimilés d'un rang au moins égal à celui postulé par l'intéressé ;
- pour la moitié au moins d'entre eux extérieurs à l'établissement au sein duquel le concours est ouvert⁸⁵ ».

Les membres du comité de sélection sont proposés par le président ou le directeur de l'établissement au CA siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants chercheurs et des personnels assimilés, après avis du conseil scientifique ou de l'organe en tenant lieu.

Le CA en formation restreinte statue par un vote sur la liste des noms qui lui sont proposés par le président ou le directeur. Ce vote est émis par les seuls professeurs et personnels assimilés pour les membres du comité relevant de ce grade.

La composition du comité de sélection est rendue publique avant le début de ses travaux.

Après avoir procédé aux auditions, le comité de sélection émet un avis motivé sur chaque candidature⁸⁶ et peut établir une liste de classement des candidats. Au vu de cet avis, et sauf avis défavorable motivé du président, le conseil d'administration en formation siégeant restreinte aux enseignants chercheurs et personnels assimilés propose, le nom du candidat ou une liste de candidats classés par ordre de préférence. Le président ou le directeur de l'établissement communique au ministre chargé de l'enseignement supérieur le nom du candidat sélectionné ou la liste de candidats classés par ordre de préférence, qu'il ne peut modifier.

Le conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés peut modifier l'ordre de la liste proposée par le comité de sélection. Dans les instituts ou écoles⁸⁷ les directeurs de ces composantes peuvent émettre un avis défavorable motivé sur les recrutements et sur les mutations des enseignants-chercheurs.

Après avoir émis un avis, il est mis fin à l'activité du comité de sélection.

Pour les enseignants hospitalo-universitaires, il n'existe pas de comité de sélection. Les différentes procédures⁸⁸ requièrent, en général, l'avis du conseil de l'UFR médicale et celui de la commission médicale d'établissement (CME), qui sont respectivement transmis par le directeur de l'UFR au ministre chargé de l'enseignement supérieur et par le directeur du Centre hospitalier régional (CHR) au ministre de la santé. Ces conseils se réunissent de même en formation plénière ou restreinte, selon le cas de figure.

⁸⁵ Article 2 du décret n°2008-333 du 10 avril 2008 relatif aux comités de sélection des enseignants-chercheurs : « sont considérés comme membres extérieurs à l'établissement les enseignants-chercheurs et personnels assimilés qui n'ont pas la qualité d'électeur pour les élections au conseil d'administration de l'établissement dans lequel l'emploi est à pourvoir ».

⁸⁶ Article 4 le du décret n°2008-333 du 10 avril 2008 relatif aux comités de sélection des enseignants-chercheurs, cet avis peut être communiqué aux candidats sur sa demande.

⁸⁷ Instituts ou écoles faisant partie des universités au sens de l'article L.713-9 du code de l'éducation.

⁸⁸ Décret n°84-135 du 24 février 1984 modifié ; dernière modification : décret n°2008-308 du 2 avril 2008.

2.2. Les personnels BIATOSS

S'il est vrai que, selon les établissements et leur culture, de nombreuses instances (groupes de travail divers, commissions du personnel d'UFR, etc.) interviennent dans la gestion des BIATOSS, il y a réglementairement, en plus du comité technique paritaire, deux instances prévues par les textes : le conseil d'administration et la commission paritaire d'établissement.

2.2.1. Le conseil d'administration (CA)

Outre les compétences dévolues à l'ensemble des personnels et exposées ci-dessus (2.3), le conseil d'administration, pour les personnels BIATOSS, intervient dans d'autres domaines comme le domaine indemnitaire puisque le CA définit les règles générales d'instauration des primes aux personnels (PFR). Il peut également créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels.

2.2.2. La commission paritaire d'établissement (CPE)

La CPE est un lieu de débat privilégié intéressant l'ensemble des personnels des corps d'ingénieurs et de personnels techniques et administratifs de recherche et de formation ainsi que des autres corps administratifs, techniques, ouvriers, de service, sociaux, de santé et de bibliothèques exerçant dans ces établissements.

Jusqu'à la création du CTP, elle avait un double rôle : en formation plénière, elle constituait un CTP d'établissement se prononçant sur toutes les questions de politique de ressources humaines en formation restreinte, elle préparait les travaux des CAP (commissions administratives paritaires) sur les questions individuelles.

A la création du CTP dans l'établissement, les attributions de la CPE sont restreintes à la préparation des travaux des commissions administratives paritaires des corps des personnels des bibliothèques et des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service.

La CPE est donc compétente pour :

- les cas de propositions de refus de titularisation ;
- des questions d'ordre individuel relatives notamment : à l'inscription sur liste d'aptitude et tableau d'avancement, au congé pour formation syndicale, au détachement, à la mise en disponibilité, aux contestations de notation, à l'avancement, aux opérations de mutation ainsi qu'aux opérations de mobilité interne et à la réduction de l'ancienneté moyenne pour un avancement ;
- à la demande du fonctionnaire intéressé, des décisions refusant l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, des litiges d'ordre individuel relatifs aux conditions d'exercice du temps partiel et des décisions refusant une autorisation d'absence pour suivre une action de préparation à un concours administratif ou une action de formation continue.

Dans le rôle préparatoire au CAP, la CPE siège alors en formation restreinte. Seuls les membres titulaires (et éventuellement les membres suppléants) représentant la ou les catégories supérieures ou égales dans le groupe de corps concernés par les questions examinées, sont autorisés à siéger.

3. Les instances compétentes dans la gestion des personnels non titulaires

3.1. La commission consultative paritaire (CCP)

L'article 1-2 du décret du 17 janvier 1986 prévoit la création de commission consultative paritaire à l'égard des agents non titulaires dont un arrêté ministériel doit déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement.

L'arrêté du 8 avril 2008 institue la CCP des agents non titulaires dans les établissements en prévoyant à l'article 1^{er} sa création par décision du président ou directeur d'établissement public d'enseignement supérieur.

Composée paritairement de représentants du personnel et de l'administration désignés par le président ou directeur d'établissement pour 3 ans elle est consultée :

- facultativement sur toute question d'ordre individuel relative à la situation professionnelle des agents non titulaires entrant dans son champ de compétence ;
- obligatoirement pour une décision individuelle de licenciement postérieur à la période d'essai et sanctions disciplinaires autres que le blâme et l'avertissement.

Saisie, soit par le président, soit par la moitié au moins des représentants du personnel, elle émet des avis sur les points ci-dessus.

La circulaire n°2008-1019 du 19 juillet 2008 ESR DGRH C1-2 précise les dispositions de l'arrêté du 8 avril 2008 le champ d'application, les attributions, le fonctionnement et le champ électoral de la CCP.

3.2. La commission consultative des doctorants contractuels

Le décret n°2009-464 du 23 avril 2009 institue pour les doctorants contractuels (catégorie qui se substitue aux allocataires et moniteurs), dans son article 10 alinéa 2 « Une commission consultative instituée par le règlement intérieur de chaque établissement pour connaître des questions d'ordre individuel relatives à la situation professionnelle des doctorants contractuels. Elle comporte, en proportion égale, des représentants du conseil scientifique et des représentants élus des doctorants contractuels. Cette commission rend des avis motivés au chef d'établissement. Elle peut être saisie à l'initiative de tout doctorant contractuel ou du chef d'établissement. ».

La mise en œuvre des nouvelles compétences en matière de ressources humaines dans le cadre de la LRU ne peut réussir sans concertation et adhésion de l'ensemble des acteurs et des personnels de l'établissement. Cela passe notamment par l'instauration et la pratique d'un dialogue social interne à l'établissement qui s'exerce via des organes statutaires et des instances paritaires.

4. Les instances d'initiative locale

Malgré, ou à cause, de leur nombre, les instances institutionnalisées ne suffisent pratiquement à aucun établissement. En effet, la qualité du dialogue social dépend souvent de la préparation des travaux des instances institutionnelles, d'où le besoin ressenti d'instances assurant la plus grande partie des travaux techniques, les décisions politiques suivant la voie institutionnelle. Il y a une grande créativité dans ce domaine qui rend la typologie difficile.

- Il peut s'agir d'instances transversales :
 - o par sujet (les locaux, les postes, les moyens au sens large),
 - o ciblées sur la préparation des travaux d'une instance particulière (les conseils scientifiques locaux pour accélérer les travaux du CS, les comités de direction ou de pilotage pour étudier tel ou tel sujet à soumettre au CA comme une commission sur les conventions par exemple),
 - o d'instances géographiques (pré CPE par composante si la logique facultaire perdure).

La qualité technique et politique des travaux préparatoires est un facteur essentiel pour le dialogue social. La qualité technique dépend de l'information des services chargés de la mettre en œuvre et des besoins exprimés par l'ensemble des acteurs participant aux travaux, la qualité politique du consensus qui a présidé à l'instauration et à la constitution de l'instance concernée.

Cela dépend évidemment du climat social général de l'établissement, et cela aussi est très variable et souvent issu de l'histoire de l'établissement.

5. Autres instances : le comité hygiène et sécurité (CHS)

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 énonce à l'article 10 que les comités d'hygiène et de sécurité deviennent des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Des décrets

d'application restent à paraître et les nouvelles dispositions entreront en vigueur que lors du renouvellement de ces instances.

De ce fait, nous présentons ici la réglementation actuellement appliquée et nous exposons les dispositions de l'article 9 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 qui modifie l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant statut général des fonctionnaires.

5.1. Dispositions actuellement en vigueur jusqu'au renouvellement des comités d'hygiène et sécurité

Le comité hygiène et sécurité contribue à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs de l'établissement et de ceux mis à sa disposition par une entreprise extérieure et à l'amélioration des conditions de travail, notamment par :

- l'analyse des conditions de travail et des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les travailleurs et, en particulier, les femmes enceintes ;
- la vérification, par des inspections et des enquêtes, du respect des prescriptions législatives et réglementaires et de la mise en œuvre des mesures de prévention préconisées ;
- le développement de la prévention par des actions de sensibilisation et d'information. Il peut, par exemple, proposer des actions de prévention en matière de harcèlement sexuel ou moral ;
- l'analyse des circonstances et des causes des accidents du travail ou des maladies professionnelles ou à caractère professionnel.

5.2. La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 (article 10) relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique a modifié les dispositions relatives aux comités d'hygiène et sécurité qui deviennent des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail⁸⁹ (CHSCT).

Le CHSCT a pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'amélioration des conditions de travail des agents et de veiller au respect des dispositions légales en ces domaines.

Il analyse aussi les risques professionnels auxquels sont exposés les agents et procède à une enquête à l'occasion de tout accident de service ou de maladie professionnelle.

Il peut proposer des améliorations de l'hygiène et de la sécurité du travail, de la formation des agents en la matière.

Il doit être obligatoirement consulté pour certaines décisions relatives à l'hygiène et la sécurité des locaux et à la protection sanitaire des personnels.

Cette instance assiste le comité technique.

Les CHSCT comprennent des représentants de l'administration et des représentants désignés par les organisations syndicales qui seuls prennent part au vote.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application du présent article.

⁸⁹ L'article 10 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 modifie l'article 16 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 en instituant les comités techniques.

ANNEXE 1 : LA GESTION DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS ET LES INSTANCES CONCERNEES**RAPPEL : le CTP donne son avis sur la politique de ressources humaines de l'établissement**

	Recrutement PR: art. 46 -1 MCF: art. 26-I-1°	Avancement, mutations, détachement, des EC, demandes de délégation	Primes PA, PCA, PRES, PRP, PES	CRCT
Comités de sélection	Avis motivé sur toutes les candidatures ainsi que sur les candidatures à mutation et à détachement Liste des candidats retenus			
CA plénier		Avancement PR, MCF, PU-PH, MCU-PH : propositions sur contingent établissement toutes disciplines confondues (voie 1) avis (voie 2 et 3)	PA, PCA, PRES, PRP : définit les règles générales d'attribution des primes PES : critères de choix des bénéficiaires ainsi que les barèmes	
CA restreint aux enseignants chercheurs de rang au moins égal	Propose le nom du candidat ou une liste de candidats classée par ordre de préférence - il peut modifier l'ordre de la liste établie par le comité de sélection	Avis : mutations, détachements, EC, demandes de délégation Emet un avis en cas de recours pour non titularisation de MCF	PCA : avis sur attributions individuelles et montants PRP : propose liste des bénéficiaires et montant	
CS restreint aux enseignants chercheurs	Avis Sur les mouvements entrants : mutation et détachement		Avis sur attribution PES	
CS plénier	Avis Sur le recrutement ou renouvellement des ATER	Donne un avis sur la titularisation de MCF stagiaires		Répartition des CRCT sur contingent établissement : propose les candidatures, fixe la durée
CCP	<u>Agents non titulaires</u> avis obligatoire sur décision individuelle de licenciement	<u>Agents non titulaires</u> : avis facultatif sur toute question d'ordre individuel sur situation professionnelle		

ANNEXE 2 : LA GESTION DES PERSONNELS BIATOSS ET LES INSTANCES CONCERNEES**RAPPEL : le CTP donne son avis sur la politique de ressources humaines de l'établissement**

	<i>Recrutement</i>	<i>Carrière</i>	<i>indemnités</i>
CA plénier		<p>CA définit les règles générales d'instauration des primes aux personnels (PFR).</p> <p>Il peut également créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels.</p>	NBI : établit la liste des postes ouvrants droit à NBI
CPE		<p>Question d'ordre individuelle : inscription sur LA, TA,</p> <p>Congé pour formation syndicale, détachement, mise à disponibilité, contestations de notes, avancement, opérations de mutation, de mobilité interne et réduction ancienneté moyenne pour un avancement.</p> <p>A la demande du fonctionnaire : décision de refus d'accomplir un service à temps partiel, litiges d'ordre individuel sur les conditions d'exercice du temps partiel, décision refusant une autorisation d'absence pour suivre une action de préparation à un concours ou une action de formation continue,</p>	
CPE restreinte		Rôle préparatoire aux travaux des CAP	
CCP	Agents non titulaires : avis obligatoire sur décision individuelle de licenciement	Agents non titulaires : avis facultatif sur toute question d'ordre individuel sur situation professionnelle	



Fiche n°14 : La réglementation générale : statut commun et statuts particuliers des personnels de l'enseignement supérieur

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ont parmi leurs personnels des agents publics titulaires (fonctionnaires) et des agents non titulaires (contractuels) de droit public ou de droit privé.

1. Les fonctionnaires de l'enseignement supérieur

Un fonctionnaire est une personne qui occupe, en qualité de titulaire, un emploi permanent dans les cadres d'une administration publique (Fonction publique Etat, Fonction publique territoriale et Fonction publique hospitalière). Il est nommé dans un emploi permanent et titularisé dans un grade. Le fonctionnaire stagiaire est un agent public en période de formation (ou de stage) ayant vocation à être titularisé à l'issue de cette période.

Contrairement aux personnels du secteur privé, la situation des fonctionnaires n'est pas régie par un contrat. En principe, seuls la loi et le règlement organisent leur statut : ils sont dans une situation statutaire et réglementaire.

Selon le décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, la durée légale du travail de l'ensemble des fonctionnaires de l'enseignement supérieur est de 1607 heures par an.

1.1. Le statut général

Le statut général de la fonction publique dépend de quatre lois formant chacune l'un des titres de ce statut :

Titre I : Dispositions générales (concernant les trois fonctions publiques) – Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires,

Titre II : Fonction publique de l'Etat – Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat,

Titre III : Fonction publique territoriale – Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale,

Titre IV : Fonction publique hospitalière – Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.

Les fonctionnaires de l'enseignement supérieur sont régis par le statut général de la fonction publique d'État.

Les stagiaires, sont soumis au statut général de la fonction publique dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec leur situation particulière et avec le décret qui les régit. Leur titularisation sur un emploi est prononcée sur avis favorable du chef d'établissement après un stage d'un an. La période de stage peut faire l'objet d'un renouvellement sur demande motivée du chef d'établissement et après avis des instances consultatives.

Dans le cadre du statut général - chaque « **métier** » de la fonction publique fait l'objet d'un « **statut particulier** » qui détermine :

- sa place dans la hiérarchie,
- les fonctions auxquelles il correspond,
- les modalités de recrutement et de carrière.

Les agents soumis au même statut sont dits former un « **corps** » ou un « **cadre d'emploi** ».

Les différents corps sont classés, selon le niveau de recrutement, en trois catégories fonction publique A, B, C, en fonction du niveau hiérarchique et du niveau de diplôme exigé pour le recrutement par la voie du concours externe. La catégorie A correspond aux fonctions d'étude, d'encadrement, de conception et de direction. La catégorie B correspond aux fonctions d'application et de mise en œuvre de procédures. La catégorie C correspond aux fonctions techniques et d'exécution.

Chaque corps est subdivisé en grades. Le grade confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois correspondants. La hiérarchie des grades au sein d'un corps est fixée par le statut qui régit ce corps.

Ainsi, il existe un corps des professeurs des universités, un corps des attachés d'administration, un corps des ingénieurs de recherche et de formation, etc.

Exemple :

Corps	Grade	Échelons
ADAENES ⁹⁰	ADAENES	1 à 12
IGE ⁹¹	1 ^{ère} classe	1 à 5
MCF ⁹²	Hors classe	1 à 6
PR ⁹³	2 ^{ème} classe	1 à 6

Le statut de la fonction publique définit la position du fonctionnaire. Chaque fonctionnaire est obligatoirement placé dans une et une seule des cinq positions suivantes : activité, disponibilité, détachement, congé parental et hors cadre.

1.2. Le statut particulier

Pour chaque corps, il existe un statut particulier défini par un décret statutaire qui s'inscrit dans le cadre des dispositions communes au statut général de la fonction publique d'État. Cependant certains sont dérogatoires afin de répondre aux besoins et missions spécifiques du corps et fixent alors des dispositions applicables uniquement au corps concerné, notamment en matière de recrutement, avancement, mobilité, congés et cessation de fonction.⁹⁴

Dans l'enseignement supérieur, les statuts particuliers des enseignants-chercheurs ou des personnels ingénieurs, techniciens de recherche et de formation (ITRF), sont dérogatoires à certaines règles telles que celles portant sur les congés et les modalités spécifiques, la mutation et le détachement dans le corps des enseignants chercheurs, etc.

2. Les personnels contractuels ou agents non titulaires

2.1. Les agents non titulaires sous contrat de droit public

Le statut général de la fonction publique pose le principe que les emplois civils permanents de l'État à temps complet sont occupés par des titulaires. Néanmoins, dans le respect de ce principe, l'emploi de non titulaire est prévu par certaines dispositions législatives et réglementaires. La fonction publique (d'État, territoriale, hospitalière) peut donc recruter des agents non titulaires, par contrat individuel, pour une durée déterminée ou non.

Le recrutement de non titulaires dans la fonction publique (hors emplois aidés) correspond à plusieurs situations⁹⁵ :

⁹⁰ Attaché d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

⁹¹ Ingénieur d'études.

⁹² Maître de conférences.

⁹³ Professeur des universités.

⁹⁴ Se reporter à l'annexe 1 de cette fiche.

⁹⁵ Pour ce qui est de la fonction publique d'État, se reporter aux articles 3, 4, 5, 6, 27 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative aux dispositions statutaires (titre II de la fonction publique d'État) modifiée par la loi n°200-972 du 3 août 2009.

- l'emploi correspond à un besoin permanent, mais des dispositions législatives dérogatoires autorisent, dans des situations particulières, le recrutement de non titulaires. Le statut général prévoit et organise notamment le recrutement de non titulaires lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires adaptés à l'exercice de certaines fonctions, pour faire face à une vacance d'emploi qui ne peut être immédiatement pourvue pour une durée maximale d'un an ou pour pourvoir les emplois d'établissements publics nationaux remplissant des missions à caractère particulier ;
- l'emploi correspond à un besoin permanent à temps incomplet : dans la fonction publique d'État, il peut alors être pourvu par un non titulaire (70% du temps complet maximum) ;
- l'emploi correspond à un besoin non permanent : pour assurer le remplacement momentané d'un fonctionnaire à temps partiel ou indisponible en raison de congés, ou s'il s'agit d'un besoin occasionnel ou saisonnier (contrat conclu pour 6 mois au maximum).

Ces agents recrutés sous ces conditions sont des agents contractuels de droit public. Ils ont un contrat de travail, le plus souvent en contrat à durée déterminée (CDD), néanmoins, la reconduction de CDD au-delà de 6 ans peut conduire, du fait de la législation européenne, à une requalification du contrat en CDI⁹⁶.

La situation de ces agents est réglementaire et ils sont régis par des décrets qui fixent les dispositions qui leurs sont applicables. Ainsi un décret régit les agents contractuels de droit public ou non titulaires de l'État⁹⁷, un autre régit les agents contractuels recrutés dans les SAIC⁹⁸.

Par ailleurs, la LRU, en supprimant dans son article 19-III le deuxième alinéa de l'article L. 951-2 du code de l'éducation, lève l'interdiction de recruter des CDI, dès que le nouveau conseil d'administration des universités a été mis en place (cf. article 45 de la LRU). Enfin, la LRU introduit la possibilité de recruter des agents contractuels, pour une durée déterminée ou indéterminée, sous réserve de l'application de l'article L. 712.9 créé par la LRU :

« 1° Pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;

2° Pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1 ».

Ces agents contractuels ne relèvent pas du décret n°86-83 du 17 janvier 1986. Il appartient donc à chaque établissement de définir leur régime juridique par une délibération du conseil d'administration de l'établissement.

Enfin, ces deux dernières dispositions s'appliquent aux établissements passant aux responsabilités et compétences élargies.

Il existe également des décrets spécifiques à certains types de contrats. Pour l'enseignement supérieur, on peut citer les contrats d'enseignants tels que notamment : ceux des attachés temporaires d'enseignement et de recherche⁹⁹, des enseignants associés et invités¹⁰⁰, des personnels associés des CHU¹⁰¹, des assistants hospitalo-universitaires, des doctorants contractuels, etc. Ces contrats temporaires sont destinés, pour l'essentiel, à des personnes qui préparent des concours dans

⁹⁶ Articles 12 et 13 de la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005.

⁹⁷ Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 fixant les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État.

⁹⁸ Décret n°2002-1347 du 7 novembre 2002 portant dispositions générales applicables aux agents non titulaires recrutés dans les SAIC des établissements publics d'enseignement supérieur.

⁹⁹ Décret n°88-654 du 7 mai 1988 modifié relatif au recrutement d'attachés temporaires de d'enseignement et de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur.

¹⁰⁰ Décret n°85-733 du 17 juillet 1985 relatif aux personnels associés ou invités dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du Ministère de l'éducation nationale et décret n°92-709 du 23 juillet 1992 relatif aux enseignants associés ou invités relevant du Ministre chargé de l'enseignement supérieur.

¹⁰¹ Décret n°91-966 du 20 septembre 1991 relatif aux personnels associés des centres hospitaliers et universitaires dans les disciplines médicales et odontologiques.

les corps de l'enseignement supérieur ou de la recherche, à des professionnels extérieurs à l'université qui viennent y enseigner à temps partiel, ou permettent le recrutement temporaire de personnalités étrangères.

Il est à noter que des contrats étudiants ont été mis en place par le décret n°2007-1915 du 26 décembre 2007, pris en application de l'article 22 de la LRU (article L.811-3-1 du code de l'éducation).

2.2. Les agents sous contrat de droit privé

Les EPSCP comptent également des agents sous contrat de droit privé. Il s'agit principalement d'agents recrutés sur des emplois aidés appelés contrats aidés tels que les contrats d'avenir (CA)¹⁰², les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE, remplaçant les contrats emploi consolidé : CEC, et le contrat emploi solidarité : CES)¹⁰³.

Toutefois, les personnels rémunérés par des associations qui contribuent aux activités de l'établissement ne sont pas des agents contractuels de l'État. Ce sont des salariés de droit privé, ils relèvent du code du travail.

¹⁰² Décret n°2005-242 du 17 mars 2005 relatif au contrat d'avenir.

¹⁰³ Décret n°2005-243 du 17 mars 2005 relatif au contrat d'accompagnement dans l'emploi.

**ANNEXE 1 : LES PRINCIPALES POPULATIONS DE FONCTIONNAIRES
AFFECTEES DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET LEURS DECRETS STATUTAIRES**

Les personnels enseignants du supérieur :

Corps	Textes de référence
Enseignants-chercheurs (MCF et PR ¹⁰⁴)	Décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié
Enseignants hospitalo-universitaires	Décret n°84-135 du 24 février 1984 modifié
Enseignants astronomes et physiciens, astronomes et physiciens adjoints	Décret n°86-434 du 12 mars 1986 modifié
Enseignants du second degré (PRAG, PRCE et PEPS ¹⁰⁵)	Décrets n°72-580 et n°72-581 du 4 juillet 1972 modifiés et décret n°80-627 du 4 août 1980 modifié
Enseignants du premier degré (professeur des écoles)	Décrets n°90-680 du 1 ^{er} août 1990 modifié

Les personnels d'encadrement :

L'encadrement supérieur est assuré par des personnels occupant des emplois fonctionnels : secrétaire général ou futurs directeurs généraux des services, agent comptable.

- Les directeurs généraux des services sont des fonctionnaires issus d'un corps de catégorie A.
- Les agents comptables d'université sont recrutés sur liste d'aptitude établie conjointement par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget.

Les personnels de bibliothèque, ingénieurs, administratifs, techniques et d'encadrement des établissements de l'enseignement supérieur, ouvriers, de services, sociaux et de santé (BIATOSS) :

- Les personnels de l'administration scolaire et universitaire (ASU) :

Corps	Textes de référence
CASU (conseiller d'administration scolaire et universitaire)	Décret n°83-1033 du 3 décembre 1983 modifié
ADAENES (attaché d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur)	Décrets n°2005-1215 du 26 septembre 2005 modifié et n°2006-1732 ¹⁰⁶ du 23 décembre 2006
SAENES (secrétaire administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur) ¹⁰⁷	Décrets n°94-1016 ¹⁰⁸ et n°94-1017 ¹⁰⁹ du 18 novembre 1994 modifié

¹⁰⁴ Maîtres de conférences et professeurs des universités.

¹⁰⁵ Professeurs agrégés, professeurs certifiés et professeurs d'éducation physique et sportive.

¹⁰⁶ Ce décret modifie le décret n°83-1033 en créant le corps des ADAENES par l'intégration des corps d'attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU) et d'attachés d'administration centrale (AAC).

¹⁰⁷ Nouvelle appellation résultant de la fusion du corps des SASU des services déconcentrés avec le corps des SASU des services centraux (décret n° 2008-1385 du 19 décembre 2008).

¹⁰⁸ Ce décret fixe les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaire de la catégorie B.

AAENES (adjoint administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur) ¹¹⁰	Décrets n°2006-1760 du 23 décembre 2006 modifié ¹¹¹
---	--

- Les personnels techniciens, ouvriers, de service et de santé (TOSS) :

Corps	Textes de référence
Adjoints techniques et techniciens	Décret n°91-462 du 14 mai 1991 modifié
Conseillers techniques de service social (CTSS)	Décret n°91-784 du 1er août 1991
Infirmier(ère)s	Décret n°94-1020 du 23 novembre 1994 modifié
Assistant(e)s de service social	Décret n°91-783 du 1er août 1991

- Les personnels ingénieurs, techniciens de recherche et de formation (ITRF) :

Corps	Textes de référence
Ingénieurs de recherche (IGR)	Décret n°85-1534 du 31 décembre 1985 modifié
Ingénieurs d'études (IGE)	
Assistants ingénieurs (ASI)	
Techniciens (Tech)	
Adjoints techniques (ADT)	

- Les personnels de bibliothèques :

Corps	Textes de référence
Conservateurs et conservateurs généraux des bibliothèques	Décret n°92-26 du 9 janvier 1992 modifié
Bibliothécaires	Décret n°92-29 du 9 janvier 1992 modifié
Bibliothécaires adjoints spécialisés	Décret n°92-30 du 9 janvier 1992 modifié
Assistants des bibliothèques	Décret n°2001-326 du 13 avril 2001
Magasiniers (magasinier en chef des bibliothèques, magasiniers spécialisés)	Décret n°88-646 du 6 mai 1988 modifié

Les personnels stagiaires :

- Décret n°94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics.

¹⁰⁹ Il fixe les dispositions statutaires communes applicables aux corps des secrétaires des administrations de l'Etat et à certains corps analogues.

¹¹⁰ Nouvelle appellation résultant de la fusion du corps des adjoints des services déconcentrés avec le corps des adjoints des services centraux (décret n°2008-1386 du 19 décembre 2008).

¹¹¹ Les corps d'adjoint relevaient précédemment du décret n° 90-713 du 1^{er} août 1990 et d'agent administratif du décret n° 90-712 du 1^{er} août 1990 : ils ont été fusionnés en un seul corps.

**ANNEXE 2 : LES PRINCIPALES CATEGORIES D'AGENTS NON TITULAIRES ADMINISTRATIFS
AFFECTEES DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET LES REFERENCES REGLEMENTAIRES**

Contractuels administratifs		
Modalités de contrat	Catégorie d'emploi	Cas
Tous les établissements		
CDD 3 ans renouvelable 1 fois, jusqu'à 6 ans maximum ,puis CDI	A/B/C	Pas de corps de fonctionnaires assurant les fonctions correspondantes Art.4-1 loi 84-16
CDD d'un an maximum non renouvelable dans le même emploi	A/B/C	Pour faire face à une vacance d'emploi qui ne peut être immédiatement pourvue pour une durée maximum d'un an Art.3 loi 84-16
CDD 3 ans renouvelable 1 fois, jusqu'à 6 ans maximum, puis CDI	A	Emploi de catégorie A quand la nature des fonctions ou besoin des services le justifient Art.4-2 loi 84-16
CDD 6 ans après CDI obligatoire dans le cadre d'une proposition de renouvellement expresse du contrat	A/B/C	Fonctions à besoin permanent mais impliquant un service à temps incomplet jusqu'à 70% maximum Art.6-1 loi 84-16
CDD jusqu'à 100% : 10 mois maximum (occasionnel) 6 mois maximum (saisonnier)	A/B/C	Emplois occasionnels ou saisonniers Art.6-2 loi 84-16
CDD non renouvelable dans le même emploi	A/B/C	Remplacement momentané de fonctionnaires : -autorisés à exercer des fonctions à temps partiel, -indisponibles en raison de congé maladie, maternité, congé parental, congé de présence parentale, accomplissement du service civil ou national, du rappel ou maintien sous les drapeaux, participation à des activités dans une réserve (selon art.53 loi 84-16) Art.3 loi 84-16
<u>Cas 1, 3 et 4 :</u> CDD de 18 mois maximum, réduit à 9 mois si objet du contrat = travaux urgents nécessité par des mesures de sécurité. <u>Cas 2 :</u> CDD de 12 mois maximum, réduit à 9 mois si contrat conclu dans l'attente d'une prise de fonction d'un agent Renouvellement une fois pour une durée déterminée qui, ajoutée à la durée initiale, ne peut excéder les durées définies ci-dessus	A/B/C	Recours au travail temporaire dans le cadre des dispositions de l'art. L1251-60 du code du travail pour des tâches non durables dans 4 cas : 1) remplacement momentané tel que prévu art.3 loi 84-16 2) vacance temporaire d'un emploi tel que prévu art 3 loi 84-16 3) accroissement temporaire d'activité 4) besoin occasionnel ou saisonnier Art.3 bis loi 84-16
Etablissements RCE		
CDD ou CDI possible immédiatement (décret 86-83 s'applique car contractuels recrutés par application loi 84-16)	A	1) occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A, 2) assurer des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche (après avis du comité de sélection) Art. L.954-3 du code de l'éducation





Fiche n°15 : La gestion des carrières

1. Le principe de carrière

1.1. Pour les personnels titulaires

La trajectoire professionnelle, au sens de l'ensemble des postes qu'un personnel titulaire occupe tout au long de sa vie professionnelle constitue sa carrière.

Le statut général de la fonction publique¹¹² définit les procédures de gestion de la carrière et règle leurs conditions d'utilisation. Ces lois complétées par différents textes réglementaires peuvent alors être considérées comme des instruments de gestion des carrières des personnels de la fonction publique. En effet, ces textes définissent les règles relatives aux étapes administratives de la carrière de l'agent mais également les dispositions permettant une gestion dynamique.

Ainsi les statuts particuliers définissent les règles qui déterminent les conditions dans lesquelles les agents peuvent accéder à des corps et à des emplois différents ou à un grade supérieur. Les procédures définies réglementairement sont donc utilisées pour optimiser la trajectoire professionnelle des personnels dans le double intérêt de l'agent et du service.

Après avoir été recruté et affecté sur un emploi, la carrière du fonctionnaire se traduit donc par :

- des avancements d'échelon, de grade au sein d'un même corps qui sont liés à la fois à l'ancienneté et à la valeur professionnelle ;
- des promotions dans d'autres corps soit par la voie des concours internes, soit par la voie des procédures de promotions (liste d'aptitude ou examen professionnel).

Les examens professionnels qui sont composés en général d'une ou plusieurs épreuves (souvent des entretiens professionnels) sont organisés dans le cadre de la promotion interne, en vue d'un changement de grade ou de corps.

De façon plus large, les possibilités de mobilités font également partie intégrante de la carrière. Le terme de mobilité englobe toutes les possibilités de changement de poste : il peut s'agir d'une mobilité géographique par le biais des mutations, ou d'une mobilité fonctionnelle c'est à dire d'un changement de domaine d'activité. La mobilité fonctionnelle s'exerce en général par la voie du détachement mais peut aussi résulter d'un changement d'affectation au sein d'un même établissement ou d'une réussite à un concours.

A ce titre, la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a notamment instauré, pour un fonctionnaire, l'intégration directe dans un corps des trois fonctions publiques (Etat, territoriale ou hospitalière) et a généralisé le détachement à la quasi totalité des corps et cadres d'emploi de même catégorie et de même niveau.

1.2. Pour les personnels contractuels

La gestion de la carrière des personnels contractuels relève plutôt d'une décision politique de l'établissement et/ou de l'individu, puisque les agents non titulaires n'ont pas de carrière au sens de la fonction publique dans la mesure où ils sont gérés par un contrat. Cependant, compte tenu des évolutions réglementaires relatives aux personnels contractuels de la fonction publique et aux nouvelles possibilités de recrutement offertes par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 (loi LRU) et par l'article 20 de la loi n°2009-972 du 3 août 2009¹¹³, les établissements seront amenés à élaborer une politique de gestion du parcours de ces personnels au sein de leur établissement. Le ministère de l'enseignement supérieur prépare, à l'attention des établissements d'enseignement supérieur, un

¹¹² Cf. lois n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

¹¹³ L'article 20 de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 modifie l'article 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 et crée de nouvelles possibilités de remplacement momentané de fonctionnaires..

guide de gestion du recrutement des agents contractuels comprenant à la fois un aspect réglementaire, jurisprudentiel et des fiches pratiques pour chaque catégorie d'agents contractuels.

2. La carrière : principes généraux et éléments constitutifs

La carrière des personnels titulaires comporte différents éléments : l'avancement (ou la promotion), la mutation, l'évaluation/notation¹¹⁴, la cessation de fonction, et des dispositions particulières. Aujourd'hui, d'un point de vue réglementaire, certains des éléments de carrière définis précédemment s'appliquent aux agents non titulaires.

L'avancement d'échelon se traduit par l'augmentation du traitement. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle du fonctionnaire (sauf principe dérogatoire : les enseignants-chercheurs ne sont pas notés). Il a lieu de façon continue, chaque grade comportant plusieurs échelons. Les statuts particuliers fixent le minimum d'ancienneté exigible pour accéder à l'échelon supérieur.

L'avancement de grade constitue une promotion qui conduit le fonctionnaire à exercer des fonctions supérieures et entraîne le passage dans un grade supérieur. Trois avancements de grades sont possibles :

- l'avancement au choix, il s'effectue sur proposition du chef d'établissement ;
- l'avancement par inscription au tableau d'avancement dans la limite d'un pourcentage de l'effectif du corps et après avis des organes consultatifs ;
- l'avancement par voie d'examen professionnel.

Le changement de corps s'effectue par concours interne ou externe (selon la volonté de l'agent) ou par liste d'aptitude, sur proposition du chef d'établissement, après avis de la commission administrative paritaire dans la limite du pourcentage du nombre de postes ouverts au concours dans le corps d'accès.

La mutation : à la demande de l'agent et après avis des commissions administratives paritaires (CAP) l'administration procède aux mouvements – mutation – des fonctionnaires. Les mutations prononcées tiennent compte, en principe, de la situation de famille des agents. La priorité est donnée aux fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur partenaire (PACS) pour des raisons professionnelles et aux travailleurs handicapés.

La cessation de fonction : il existe deux possibilités de cesser ses fonctions pour un personnel titulaire :

- la cessation progressive d'activité (cf. fiche n°17) ;
- la cessation définitive des fonctions : pour un fonctionnaire, elle est le résultat de l'admission à la retraite, de la démission, du licenciement ou de la révocation.

Pour les personnels contractuels, des règles de préavis sont à respecter lorsqu'il est mis fin au contrat avant son terme soit du fait de l'agent (démission) soit du fait de l'administration employeur (licenciement).

Ces éléments réglementaires définissent la « carrière » des agents titulaires au sein de la fonction publique. A ces derniers, s'ajoutent d'autres éléments constituant des positions et des modalités de service telles que le détachement, la mise à disposition, etc. qui permettent aux agents de construire un parcours professionnel et donc une carrière au sein de la fonction publique¹¹⁵.

2.1. Les enseignants-chercheurs

La carrière des enseignants-chercheurs PR et MCF se déroule dès leur nomination. Pour ces personnels, l'avancement, le changement de grade ou de corps sont spécifiques et sont définis dans leur statut.

¹¹⁴ Cf. fiche n°12 sur l'entretien professionnel et d'évaluation.

¹¹⁵ Cf. loi n°2009-972 du 3 août 2009 et circulaire d'application du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat NOR : BCFF0926531C du 19 novembre 2009.

2.1.1. L'avancement

Il ne donne pas lieu à l'établissement d'un tableau d'avancement.

Il revêt deux modalités :

- l'avancement d'échelon à l'ancienneté¹¹⁶ est prononcé par arrêté du président de l'université ou le directeur de l'établissement. L'ancienneté requise pour passer d'un échelon à un autre est définie statutairement¹¹⁷. Toutefois, il existe des possibilités de bonification pour mobilité ou pour l'exercice de la fonction de président ;
- l'avancement de classe se fait au choix, d'une part sur proposition de la section compétente du CNU pour une partie des promotions, d'autre part dans la limite du contingent de promotions attribué à l'établissement, sur proposition du conseil d'administration restreint pour les MCF et pour les PR¹¹⁸. Il existe des dispositions particulières pour les petits établissements.

Cependant, des **dispositions particulières** sont applicables aux maîtres de conférences et professeurs exerçant des fonctions autres que d'enseignement et de recherche. Les propositions d'avancement sont alors établies sans consultation préalable du conseil d'administration. Les nominations à la hors-classe des maîtres de conférences sont prononcées par arrêté du chef d'établissement.

2.1.2. La mutation

La mutation des enseignants-chercheurs ne peut se faire que sur leur demande. Elle permet de procéder à une mobilité géographique.

Les demandes de mutation des MCF et des PR se font dans le cadre des campagnes de recrutement, après publication de l'emploi. Si l'enseignant-chercheur ne justifie pas de trois ans de fonction dans l'établissement, sa demande de mutation est soumise à l'accord favorable du chef d'établissement, après avis favorable du conseil d'administration restreint aux enseignants-chercheurs et assimilés de rang au moins égal.

Le changement de discipline à l'intérieur de l'établissement ou à l'occasion d'une mutation, requiert l'avis favorable du conseil scientifique restreint de l'établissement d'accueil

Les demandes de mutation relèvent de la même procédure que les recrutements, les dossiers des candidats sont examinés par les comités de sélection, après avis du conseil scientifique ou de l'organe en tenant lieu, siégeant en formation restreinte aux enseignants de rang au moins égal¹¹⁹.

Il est à noter que les PU-PH et les MCU-PH sont soumis aux mêmes procédures et aux mêmes conditions que les enseignants-chercheurs en matière d'avancement et de mutation. Les candidatures sont soumises au conseil de l'UFR et à la commission médicale d'établissement.

2.1.3. Les dispositions particulières

Par ailleurs, deux dispositions particulières concernent les professeurs :

- le **surnombre** : les PR ayant atteint l'âge de la retraite, peuvent demander une prolongation d'activité de trois ans maximum appelée surnombre ; leurs obligations de service d'enseignement restent alors de 192 HETD¹²⁰ ; à noter qu'un emploi ne peut pas être publié s'il correspond à un surnombre ;
- l'**éméritat** : les PR peuvent recevoir le titre de PR émérite pour une durée déterminée par l'établissement. Ce titre est délivré par le président ou le directeur de l'établissement sur proposition du conseil scientifique ou l'organe en tenant lieu siégeant en formation

¹¹⁶ Cf. décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié, article 39 pour les MCF et article 55 pour les PR.

¹¹⁷ Cf. décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

¹¹⁸ Cf. articles 40 et 56 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984, modifié.

¹¹⁹ Cf. fiche n°7 sur les personnels enseignants des EPSCP.

¹²⁰ Les modalités de services sont susceptibles d'évoluer dans le cadre de l'application de la LRU.

restreinte aux personnes habilitées à diriger les travaux de recherche. Les PR émérites peuvent alors diriger des thèses, des séminaires, participer à des jurys de thèse ou d'habilitation.

Ces dispositions particulières permettent aux professeurs des universités de continuer leurs activités de recherche et d'enseignement et constituent un élément de prolongation de leur carrière.

Les PU-PH ont les mêmes droits que les PR en matière de surnombre et d'éméritat.

2.1.4. Autres éléments permettant de construire une carrière

L'ensemble des positions, modalités de service ou autres éléments décrits dans le paragraphe suivant permettent aux enseignants-chercheurs de développer leur carrière et parcours professionnel, en leur accordant la possibilité de se consacrer uniquement à la recherche, d'intégrer d'autres établissements, de se reconverter, etc.

Les décisions individuelles prises à l'égard des enseignants-chercheurs, en matière de position, interviennent sans consultation d'une CAP.

- Le **congé pour recherches ou conversions thématiques (CRCT)** : il constitue une position particulière permettant aux enseignants-chercheurs titulaires, sous certaines conditions, de changer de thématique de recherche ou de se consacrer à la recherche, pendant un temps défini. Il participe à la construction de la carrière des enseignants-chercheurs. Le résultat de ces CRCT peut être une mutation (changement d'établissement), un changement de laboratoire de recherche etc.
- La **délégation** : les enseignants-chercheurs titulaires peuvent bénéficier d'une délégation au sein de différents types d'institutions. Elle est prononcée après consultation du conseil d'administration en formation restreinte et avis favorable du président ou directeur de l'établissement auquel est affecté l'intéressé, pour une durée maximale de 5 ans, renouvelable. Elle fait l'objet d'une convention entre l'établissement d'origine et l'établissement d'accueil.

La délégation permet aux enseignants-chercheurs de se consacrer à leur projet de recherche et en cela constitue un élément de construction de leur parcours professionnel.

- Le **détachement** : les enseignants-chercheurs peuvent être détachés pour une période maximum de cinq ans, renouvelable. Les enseignants-chercheurs peuvent, par arrêté du président ou du directeur d'établissement, être détachés dans des entreprises, des organismes privés ou des groupements d'intérêt public lorsque ce détachement est effectué pour exercer des fonctions de formation, de recherche, de mise en valeur de la recherche et de diffusion de l'information scientifique et technique. En ce cas, le détachement est prononcé après avis du conseil d'administration siégeant en formation restreinte.

Les enseignants-chercheurs bénéficient, en outre, des dispositions de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité : intégration directe dans un corps de la fonction publique...

- La **mise à disposition** : les enseignants-chercheurs peuvent être mis à disposition d'un établissement ou d'un service relevant du ministre chargé de l'éducation, du ministre chargé de l'enseignement supérieur pour exercer des fonctions de direction, des écoles normales supérieures, des grands établissements ou des écoles françaises à l'étranger s'il n'existe aucun emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir. Sa durée ne peut excéder cinq ans ; elle peut être renouvelée.

2.2. Les enseignants du second degré

Les enseignants du second degré ont les mêmes conditions de déroulement de carrière que dans les établissements du second degré, éléments définis dans leur statut¹²¹ :

- avancement d'échelon et de classe (classe normal, hors classe) ;
- mutation (après avis des instances paritaires) ;
- dispositions diverses :
 - o la position de non-activité : le professeur du second degré (agrégé et certifié) peut être placé, sur sa demande, en position de non-activité en vue de poursuivre des études d'intérêt professionnel, pour une période d'une année scolaire renouvelable dans la limite de cinq années pendant l'ensemble de sa carrière ;
 - o la délégation : les professeurs du second degré (agrégés et certifiés) peuvent, à leur demande et après avis de la commission administrative paritaire compétente, être placés en délégation auprès d'une entreprise développant des activités dans le domaine éducatif pour exercer des activités liées à leurs compétences pédagogiques ou à la nature de leur enseignement. La délégation est prononcée par arrêté du ministre de l'éducation nationale pour une durée maximale d'un an, renouvelable une fois, sans que sa durée ne puisse excéder au total quatre années pour l'ensemble de la carrière.

Ils sont notés. La note est attribuée par le recteur, sur proposition de l'autorité auprès de laquelle le professeur exerce ses fonctions, accompagnée d'une appréciation. Cette note est fixée en fonction d'une grille de notation définie par arrêté du ministre chargé de l'éducation.

2.3. Les évolutions concernant les carrières des enseignants-chercheurs

- Le décret n°2009-462 du 23 avril 2009 fixe les conditions de classement dans les différents corps des enseignants-chercheurs, conformément au « Plan carrière 2009-2011 ». Il améliore sensiblement les conditions de prise en compte des années de formation doctorale et des activités publiques ou privées effectuées antérieurement au recrutement, il prend en compte des services accomplis à l'étranger, ainsi que les fonctions exercées en tant qu'enseignants associés. L'ensemble des activités est considéré de manière cumulée ; par ailleurs le classement des MCF se fait dès leur nomination en qualité de stagiaires.

Afin de garantir que ces mesures favorables ne se traduisent pas par une « inversion » de carrière, l'article 125 de la loi de finance n°2009-1673 du 30 décembre 2009 a permis la reconnaissance des services antérieurs pour les MCF recrutés dans la période immédiatement précédente à la date d'entrée en vigueur des nouvelles mesures de classement.

- Le décret n°2009-460 du 23 avril 2009 a modifié le décret n°84-431 du 6 juin 1984, en revalorisant la carrière des enseignants-chercheurs : réduction du temps de passage d'échelon, augmentation du nombre de promotions entre grades (hors classe des MCF, 1^{ère} classe et classe exceptionnelle des PR) etc...

2.4. Les personnels BIATOSS

La carrière des personnels BIATOSS se déroule après titularisation. Ainsi la titularisation des fonctionnaires stagiaires sur un emploi est prononcée sur avis favorable du chef d'établissement après un stage d'un an. La période de stage peut faire l'objet d'un renouvellement sur demande motivée du chef d'établissement et après avis des instances consultatives.

¹²¹ Cf. décret n°72-581 et n°72-580 du 4 juillet 1972 modifiés relatif respectivement au statut particulier des professeurs certifiés et des professeurs agrégés et le décret n°80-627 du 4 août 1980 modifié relatif au statut particulier des professeurs d'éducation physique et sportive.

La carrière de ces personnels est constituée par l'avancement, la mutation et la cessation de fonction. Compte tenu des évolutions actuelles, nous n'avons pas abordé la notation qui constitue pourtant un élément de la carrière. Cette notation est remplacée par la mise en place de l'évaluation professionnelle (cf. fiche n°9).

2.4.1. L'avancement

- L'avancement d'échelon : il se traduit par une augmentation du traitement et s'effectue à l'ancienneté et en prenant en compte la valeur professionnelle de l'agent. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur, chaque grade comportant plusieurs échelons. Les statuts particuliers fixent les conditions d'ancienneté pour accéder à l'échelon supérieur.
- L'avancement de grade : c'est une promotion qui entraîne le passage à un grade supérieur et éventuellement l'accès à des fonctions supérieures.

Il existe trois types d'avancement de grade : l'avancement au choix, l'avancement par tableau d'avancement après examen professionnel et l'avancement par voie de concours professionnel. Les statuts particuliers fixent les conditions et critères d'avancement.

Pour l'avancement au choix des personnels des corps AENES, TOSS et ITRF, les propositions sont soumises aux instances ministérielles (catégorie A) ou académiques (catégories C et B) par le chef d'établissement d'enseignement supérieur, après avis de la commission paritaire d'établissement (CPE). Les décisions sont prises après avis des commissions paritaires nationales ou académiques spécifiques à chacun des corps.

Pour les personnels ITRF, l'ordre de priorité défini par l'établissement entre les agents remplissant les conditions de promotion, doit être respecté au niveau national ou académique.

- Le changement de corps : il s'effectue soit par concours interne ou externe, soit par liste d'aptitude sur proposition du chef d'établissement, après avis de la commission paritaire d'établissement et de la commission administrative paritaire concernée.

L'avancement de grade et/ou de corps permet aux agents titulaires de développer une mobilité fonctionnelle, assortie ou non d'une mobilité géographique participant ainsi au déroulement de leur carrière.

2.4.2. La mutation¹²²

La mutation des personnels constitue un moyen de construire une carrière en offrant une mobilité géographique assortie ou non d'une mobilité fonctionnelle.

Les personnels ITRF peuvent demander leur mutation dans un autre établissement d'enseignement et de recherche. Cependant, l'établissement souhaité peut refuser celle-ci s'il ne dispose pas d'un emploi vacant dans la BAP et l'emploi-type correspondant au profil de l'agent.

Les personnels AENES et TOSS peuvent demander leur mutation sur des postes affectés dans un établissement du second degré, d'enseignement supérieur ou dans un service déconcentré. Dans le cadre de la mutation des personnels de catégorie A et B, il est possible pour un établissement de spécifier des responsabilités particulières attachées à un emploi permettant de mettre en œuvre un recrutement sur profil. Par application de l'article 6 de la LRU, ce dispositif tend à se développer au sein des établissements d'enseignement supérieur et engendre de nouvelles relations dans l'affectation des personnels entre les établissements et les rectorats d'académie. En effet le mouvement des personnels est soumis à l'avis des commissions administratives paritaires académiques ou nationales (corps de catégorie A) sur

¹²² Concernant la mutation, il est à noter que la LRU dispose dans son article 6 : « qu'aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé ». « Il affecte dans les différents services de l'université les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service. ».

proposition du chef d'établissement. Et aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé¹²³.

2.4.3. Autres éléments permettant de construire une carrière

Le détachement ou intégration directe et la mise à disposition permettent de construire un parcours de carrière aux personnels, puisqu'ils ouvrent la possibilité d'exercer des fonctions, dans des organismes ou établissements différents des établissements d'enseignement supérieur.

Le détachement¹²⁴:

Les personnels ITRF peuvent être détachés dans des entreprises, des organismes privés ou des groupements d'intérêts publics pour permettre l'exercice de fonctions de recherche, de formation, de mise en valeur des résultats de recherches ou de diffusion de l'information scientifique et technique et auprès des deux autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière.

Les personnels AENES peuvent être détachés également sur une courte durée (6 mois à un an) ou sur une durée plus longue (5 ans maximum) auprès de différentes institutions et auprès des deux autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière. Au delà de ces cinq années, le fonctionnaire peut se voir proposer une intégration dans ce corps ou cadre d'emploi.

La loi n°2009-972 du 3 août 2009 modifiant l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 assouplit les possibilités de détachement puisque tous corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires par la voie du détachement nonobstant l'absence de disposition ou toute disposition contraire prévue par les statuts particuliers.

Le détachement s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, deux conditions cumulatives.

L'article 5 de la loi n°2009-972 du 3 août 2009 énonce également le principe de reconnaissance mutuelle des promotions obtenues en position de détachement et donc le principe de double carrière en situation de détachement par la reconnaissance du plus favorable lors du classement de l'agent.

L'intégration directe :

Au delà d'une période de cinq ans de détachement, le fonctionnaire a droit à une intégration directe dans le corps ou cadre d'emploi de même catégorie et de même niveau. L'administration doit le proposer au fonctionnaire, mais ce dernier peut préférer le renouvellement de son détachement.

Elle répond aux mêmes critères que ceux formulés pour le détachement, sous réserve qu'elle emporte radiation des cadres dans le corps ou cadre d'emploi d'origine et ne permet pas la réintégration de droit dans celui ci.

La mise à disposition :

Les personnels ITRF peuvent, à leur demande ou avec leur accord, être mis à disposition d'administrations, d'entreprises ou de tout organisme extérieur public ou privé, français ou étranger, pour y exercer une ou plusieurs missions sous réserve du respect des nécessités du service et de l'accord du responsable de l'établissement où ils sont affectés pour une durée maximale de 3 ans renouvelable.

Les personnels AENES peuvent être mis à disposition dans une autre administration afin d'exercer leur service pour une durée maximale de 3 ans renouvelable une fois.

¹²³ Article 6 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2010.

¹²⁴ Article 13 et 13 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifié par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 et circulaire d'application du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat du 11 novembre 2009.

2.5. Pour les personnels contractuels

Les personnels contractuels n'ont pas de carrière au sens de la fonction publique, puisque leur parcours professionnel n'est pas organisé réglementairement. Cependant on retrouve dans les différents textes qui les régissent des éléments définis comme des éléments de carrière et des points particuliers qui permettent aux établissements de réfléchir à la construction de parcours professionnels pour ces personnels.

Ainsi on peut dire que le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, applicables à une grande partie des agents contractuels présents dans les établissements, définit certains éléments de carrière pour ces personnels.

2.5.1. L'augmentation de la rémunération : l'équivalent du principe d'avancement

Les augmentations de rémunération ne sont pas définies par des avancements mais font cependant l'objet de l'article 1-3 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986. Cet article stipule que la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen au minimum tous les trois ans, notamment au vu des résultats de l'évaluation prévue à l'article 1-4.

2.5.2. L'évaluation

Les agents contractuels embauchés en CDI font l'objet d'une évaluation, tout comme les personnels titulaires. Celle-ci est définie par l'article 1-4 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986. Cet article stipule que : « Les agents employés à durée indéterminée font l'objet d'une évaluation au moins tous les trois ans. Cette évaluation, qui donne lieu à un compte rendu, comporte un entretien, qui porte principalement sur leurs résultats professionnels au regard des objectifs qui leur ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont ils relèvent. L'entretien peut également être élargi aux besoins de formation des agents en rapport avec leurs missions, leurs projets professionnels, et notamment leurs projets de préparation aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique ».

Cet entretien permet notamment d'amener l'agent à la construction de son parcours professionnel, dans ou en dehors de l'établissement et constitue un élément de gestion de la carrière.

2.5.3. Mise à disposition et mobilité

- La mise à disposition : les agents contractuels de l'Etat en contrat à durée indéterminée peuvent bénéficier de la mise à disposition (article 33-1 du décret n°86-83). Ce dispositif permet à ces agents de pouvoir exercer des fonctions auprès d'un autre employeur public¹²⁵ !!! Ce dispositif organise alors une mobilité fonctionnelle, puisque les fonctions exercées en mobilité peuvent différer de celles exercées au sein de l'administration qui a recruté l'agent. La durée de mise à disposition est limitée. Elle ne peut excéder 3 ans renouvelables une fois. La mise à disposition peut prendre fin, avant l'expiration de sa durée, à la demande de l'agent, de l'administration d'origine ou de l'administration ou de l'organisme d'accueil, sous réserve des règles de préavis prévues par la convention de mise à disposition. A l'issue de sa mise à disposition, l'agent est réemployé pour exercer

¹²⁵ III.de l'article 33-1 : « -La mise à disposition peut intervenir auprès :

1° Des administrations de l'Etat et de ses établissements publics ;

2° Des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ;

3° Des organisations internationales intergouvernementales ;

4° D'un Etat étranger. La mise à disposition n'est cependant possible dans ce cas que si l'agent conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec l'administration d'origine.

Dans cette situation, l'agent demeure régi par les dispositions du présent décret et par les dispositions particulières qui lui sont applicables dans sa situation d'origine. L'autorité de l'administration d'origine exerce le pouvoir disciplinaire, le cas échéant sur demande de l'administration ou l'organisme d'accueil. »

les fonctions dont il était précédemment chargé ou, à défaut, sur un poste équivalent de son administration d'origine.

- Le **congé de mobilité** : est défini par l'article 33-2 du décret n°86-83. L'agent non titulaire employé pour une durée indéterminée peut solliciter, sous réserve des nécessités de service, un congé de mobilité. Ce congé sans rémunération peut être accordé pour une durée maximale de trois ans renouvelable une fois. L'agent doit solliciter de son administration d'origine le renouvellement de son congé ou sa demande de réemploi. L'agent est réemployé, selon les nécessités du service. L'agent qui, au terme du congé, n'a pas exprimé son intention dans le délai susmentionné, est présumé renoncer à son emploi. Un congé de même nature ne peut être accordé que si l'intéressé a repris ses fonctions pendant trois ans au moins.

La mobilisation de l'ensemble des éléments décrits dans cette fiche donne à chaque agent la possibilité de construire un parcours professionnel. Il est à noter, cependant, que la construction du parcours professionnel à l'aide de l'ensemble de ces éléments ne peut s'effectuer qu'après avis des instances concernées (comité technique paritaire, commission paritaire d'établissement, commission administrative paritaire, comité de sélection, conseil d'administration, conseil scientifique, etc.) (cf. fiche n°13 sur le rôle des instances dans la gestion des personnels).

D'autres outils participent également à la construction d'un parcours professionnel tels que la formation professionnelle et l'ensemble des dispositifs qui lui sont associées (VAE, DIF, entretien de formation etc.), l'entretien professionnel et d'évaluation permettant d'évoquer, en particulier, les projets professionnels, etc.

Par ailleurs, l'article 25 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 et la circulaire d'application prévoient notamment dans le cas de transfert d'activités entre personnes morale de droit public, la reprise des contrats des agents non titulaires et particulièrement de leur rémunération.





Fiche n°16 : Les personnels enseignants des EPSCP

La population des personnels enseignants des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) est hétérogène ; elle comprend :

- **des populations d'enseignants titulaires :**
 - les enseignants-chercheurs (professeurs des universités (PR), maîtres de conférences (MCF), assistants) ;
 - les enseignants hospitalo-universitaires (professeurs des universités - praticiens hospitaliers : PU-PH et professeurs des universités - praticiens hospitaliers des disciplines pharmaceutiques : PU-PHP, maîtres de conférences des universités - praticiens hospitaliers : MCU-PH et maîtres de conférences des universités - praticiens hospitaliers des disciplines pharmaceutiques : MCU-PHP) ;
 - les enseignants des grands établissements assimilés aux enseignants-chercheurs :
 - les personnels enseignants des universités, titulaires et non titulaires, de médecine générale ;
 - les astronomes physiciens, les astronomes et les physiciens ;
 - les corps spécifiques des grands établissements :
 - Ecole centrale des arts et manufactures,
 - Conservatoire national des arts et métiers – CNAM,
 - Collège de France,
 - Ecole des hautes études en sciences sociales – EHESS,
 - Ecole pratique des hautes études – EPHE,
 - Muséum national d'histoire naturelle – MNHN.
 - les enseignants du second degré : professeurs agrégés (PRAG) et professeurs certifiés (PRCE).
- **des populations d'enseignants non titulaires :**
 - les enseignants, les chercheurs ou les enseignants-chercheurs recrutés selon les dispositions de l'article 19 de la LRU dans le cadre des compétences élargies, en contrat à durée déterminée ou indéterminé ;
 - les enseignants-chercheurs associés et invités, les doctorants contractuels, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) ;
 - les lecteurs et les maîtres de langue étrangère, les chargés d'enseignement vacataires et les agents temporaires vacataires ;
 - les praticiens hospitaliers (PH), chefs de cliniques assistants hospitaliers (CAAH), assistants hospitaliers universitaires (AHU).

Les dispositions législatives relatives aux enseignants du supérieur sont énoncées dans le code de l'éducation au livre IX « les personnels de l'éducation », titre I : dispositions générales et titre V : « les personnels de l'enseignement supérieur ».

1. Recrutement et nomination

1.1. Les enseignants-chercheurs

Les enseignants-chercheurs regroupent les professeurs des universités (PR) et les maîtres de conférences (MCF). Il existe encore des assistants, mais ce corps est en voie d'extinction. Le décret

n°84-431 du 6 juin 1984 modifié¹²⁶ fixe les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs, et porte statut particulier du corps des PR et du corps des MCF.

1.1.1. Recrutement par les concours

(Décret n°84-431 du 6 juin 1984, art. 26-I pour les MCF et 46-1° pour les PR)

Première étape : procédure nationale : la qualification par le conseil national des universités (CNU).

Exception : dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion, les professeurs des universités sont recrutés essentiellement par la voie de concours nationaux d'agrégation (2 concours d'agrégation, art. 49-II-1° et 49-II-2° du décret du 6 juin 1984, modifié).

Deuxième étape :

La procédure locale : article 9, 9-1, 9-2 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié¹²⁷.

Les comités de sélection qui ont remplacé les commissions de spécialistes examinent les candidatures des personnes qualifiées pour le recrutement des enseignants-chercheurs, sauf pour la première affectation des personnes recrutées par concours national d'agrégation d'enseignement supérieur (soit pour les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion ; articles 49-II-1 et 49-II-2 du décret n°84-631 du 6 juin 1984 relatif au statut particulier des MCF et PR).

A l'exception des compétences dévolues aux comités de sélection, les compétences précédemment exercées par les commissions de spécialistes sont exercées, par le conseil scientifique en formation restreinte aux enseignants-chercheurs¹²⁸ sous réserve des dérogations qui peuvent être prévues par décret en conseil d'État.

Rôle, composition et fonctionnement des comités de sélection :

Les comités de sélection sont institués en vue des concours de recrutement des enseignants-chercheurs, du détachement de fonctionnaires d'autres corps en qualité d'enseignants-chercheurs et des mutations des PR et MCF.

Le comité de sélection est composé :

- « d'enseignants-chercheurs et de personnels assimilés d'un rang au moins égal à l'emploi postulé par l'intéressé ;
- pour la moitié au moins d'entre eux extérieurs à l'établissement au sein duquel le concours est ouvert ». L'article 2 du décret n°2008-333 du 10 avril 2008 relatif aux comités de sélection des enseignants-chercheurs énonce que « sont considérés comme membres extérieurs à l'établissement les enseignants-chercheurs et personnels assimilés qui n'ont pas la qualité d'électeur pour les élections au conseil d'administration de l'établissement dans lequel l'emploi est à pourvoir ».

La création des comités de sélection relève d'une délibération du conseil d'administration de l'établissement concerné, siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels assimilés.

Cette délibération précise :

- le nombre de membres du comité (compris entre 8 et 16) ;
- le nombre de ceux choisis hors de l'établissement ;
- le nombre de ceux choisis parmi les membres de la discipline concernée.

Le chef d'établissement, après avis du conseil scientifique ou de l'organe en tenant lieu, propose au conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-

¹²⁶ Dernière modification : décret n°2009-460 du 23 avril 2009.

¹²⁷ Article 9 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié par le décret n° 2008-333 du 10 avril 2008

¹²⁸ Article 46 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités de l'université et article 18 du décret n°2008-333 du 12 avril 2008 relatif aux comités de sélection.

chercheurs, chercheurs et personnels assimilés, les noms des membres du comité de sélection¹²⁹. Le CA statue par un vote sur la liste des noms qui lui sont proposés. Ce vote est émis par les seuls professeurs et personnels assimilés pour les membres du comité relevant de ce grade. Le CA désigne parmi les membres du comité de sélection celui qui exercera les fonctions de président.

Les comités créés en vue de pourvoir un emploi de maître de conférences sont composés à parité de maîtres de conférences et assimilés, et de professeurs des universités et assimilés.

Nul ne peut appartenir simultanément à des comités de sélection en activité dans plus de trois établissements.

La composition du comité de sélection est rendue publique avant le début de ses travaux. Un comité de sélection est constitué pour pourvoir chaque emploi d'enseignant-chercheur créé ou déclaré vacant.

Un comité de sélection peut être commun à plusieurs établissements associés à cette fin, notamment dans le cadre des PRES (son mode de constitution est le même que celui d'un seul établissement, il est créé par délibérations adoptées en termes identiques par les conseils d'administration de chaque établissement concerné siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs, chercheurs et personnels assimilés).

Le comité de sélection siège valablement si la moitié de ses membres sont présents à la séance, dont une moitié au moins de membres extérieurs à l'établissement¹³⁰. Il se prononce à la majorité des voix des membres présents, en cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.

Le comité de sélection examine les candidatures sur le poste déclaré vacant et établit une liste des candidats qu'il souhaite entendre au vu des rapports émis par deux de ses membres.

Lorsqu'il s'agit de mutations et de détachements, les dossiers des candidats sont transmis au conseil scientifique, ou à l'organe en tenant lieu. Ce dernier siège en formation restreinte aux enseignants-chercheurs de rang au moins égal à l'emploi auquel il est postulé, émet un avis sur chaque candidature. Cet avis est communiqué au comité de sélection.

Après avoir procédé aux auditions, le comité de sélection émet un avis motivé sur chaque candidature¹³¹ et peut établir une liste de classement des candidats. Au vu de cet avis, le conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs, chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à l'emploi auquel il est postulé, propose, le nom du candidat ou une liste de candidats classés par ordre de préférence. Le conseil constitutionnel, par sa décision du 6 août 2010, énonce qu'il est interdit au CA de proposer la nomination d'un candidat non sélectionné par le comité, « la délibération du CA est prise au vu de l'avis motivé du comité de sélection ».

Le président ou le directeur de l'établissement, sauf avis défavorable motivé de sa part, communique au ministre chargé de l'Enseignement supérieur et de la recherche le nom du candidat sélectionné ou la liste de candidats classés par ordre de préférence, qu'il ne peut modifier.

Le conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs, chercheurs et personnels assimilés, de rang au moins égal à l'emploi auquel il est postulé peut modifier l'ordre de la liste proposée par le comité de sélection.

Dans les instituts ou écoles¹³², les directeurs de ces composantes peuvent émettre un avis défavorable motivé sur les recrutements et les mutations des enseignants-chercheurs dans les quinze jours suivant la réunion du conseil d'administration siégeant en formation restreinte. Dans ce cas, le

¹²⁹ Le conseil constitutionnel, par sa décision du 6 août 2010, précise que le président ne dispose que d'un pouvoir de proposition, la nomination des membres du comité de sélection ressort de la seule compétence du CA.

¹³⁰ Article 9-2 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié : « Les membres du comité de sélection peuvent participer aux réunions par tous moyens de télécommunication permettant leur identification et garantissant leur participation effective. Le comité ne peut siéger valablement si le nombre des membres physiquement présents est inférieur à 4. Les candidats retenus peuvent à leur demande être entendus par le comité de sélection dans les mêmes formes ».

¹³¹ Article 9-2 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié, cet avis peut être communiqué aux candidats sur leur demande.

¹³² Instituts ou écoles faisant partie des universités au sens de l'article L.713-9 du code de l'éducation.

chef d'établissement ne peut transmettre au ministère le nom du candidat sélectionné ou le cas échéant la liste des candidats classés par ordre de préférence.

Il est mis fin à l'activité du comité de sélection après adoption de l'avis émis par ce dernier.

Troisième étape :

Les candidats indiquent par ordre préférentiel cinq vœux d'affectation choisis parmi les établissements où ils ont été classés.

Les PR recrutés sont nommés par décret du président de la République et classés dans le corps par arrêté du chef d'établissement.

Les MCF sont titularisés à l'issue d'un stage d'un an.

Le conseil scientifique siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs donne un avis sur la titularisation des maîtres de conférences stagiaires (article 32 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié). Dans les instituts ou écoles¹³³, la proposition de titularisation du président ou du directeur doit recueillir l'avis du directeur de l'institut ou de l'école.

Si le conseil scientifique émet un avis défavorable à la titularisation du MCF, ce dernier doit en être averti dans les 8 jours de son adoption. Il a alors un délai d'un mois, à compter de la date de réception de l'avis, pour saisir le CA en formation restreinte aux enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal au sien. L'avis du CA se substitue alors à l'avis du CS.

1.1.2. Le recrutement par les autres concours¹³⁴

Le décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié, prévoit des concours spécifiques s'adressant à des catégories particulières de candidats.

Pour les MCF : l'article 26 prévoit 3 modalités de concours s'adressant à des enseignants du second degré, pensionnaires des écoles françaises à l'étranger, candidats ayant quatre ans d'activité professionnelle, enseignants associés à temps plein, enseignants titulaires de l'ENSAM, etc.

Pour les PR : l'article 46 prévoit 4 modalités de concours s'adressant aux maîtres de conférences ayant cinq ans d'ancienneté ou quatre ans d'activité de coopération, candidats ayant six ans d'activité professionnelle, enseignants associés à temps plein, MCF membres de l'Institut universitaire de France, directeurs de recherche, etc.

L'ensemble de ces concours se déroule suivant la procédure de recrutement définie précédemment (article 9, 9-1, 9-2 du décret 84-431 du 6 juin 1984). Toutefois les PR recrutés en vertu de l'article 46-3 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié sont dispensés d'inscription préalable sur la liste de qualification.

1.2. Les enseignants hospitalo-universitaires

Le corps des enseignants hospitalo-universitaires est principalement composé de :

- professeurs des universités - praticiens hospitaliers (PU-PH) ;
- professeurs d'universités - praticiens hospitaliers des disciplines pharmaceutiques (PU-PHP) ;
- maîtres de conférences - praticiens hospitaliers (MCU-PH) ;
- maîtres de conférences - praticiens hospitaliers des disciplines pharmaceutiques (MCU-PHP) ;
- praticiens hospitaliers détachés dans des emplois de praticiens hospitaliers universitaires ;
- chefs de clinique - assistants des hôpitaux (CAH) ;
- assistants hospitalo - universitaires (AHU).

¹³³ Instituts ou écoles faisant partie de l'université au sens de l'article L 713-9 du code de l'éducation.

¹³⁴ Cf. décret n°84-431 du 6 juin 1984 relatif au statut particulier des MCF et PR.

Le statut des personnels enseignants-hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires est régi par le décret n°84-135 du 24 février 1984 modifié¹³⁵.

Les praticiens hospitaliers universitaires (PHU) exercent leurs fonctions à titre temporaire ; les chefs de clinique-assistants des hôpitaux (CCAH) et les assistants hospitalo-universitaires (AHU) ont une durée maximale de fonctions de quatre ans. La durée totale des fonctions dans un centre hospitalier universitaire en tant que CCAH ou AHU et PH ne peut excéder huit ans.

Pour les PU-PH, PU-PHP et les MCU-PH, MCU-PHP le principe de recrutement est le même que pour les enseignants-chercheurs : il existe différents types de concours selon les disciplines. La liste des admis est arrêtée par la section du CNU. Après avis du conseil de l'UFR et de la commission médicale d'établissement, les propositions sont soumises aux deux ministres en charge de l'enseignement supérieur et de la santé.

Les MCU-PH et PHP sont titularisés après un stage d'un an, sur avis du conseil de l'UFR et de la commission médicale d'établissement et nommés par arrêté conjoint des ministres de l'enseignement supérieur et de la santé.

Les PU-PH et PHP sont nommés par décret du président de la République.

Les praticiens hospitaliers universitaires sont inscrits sur une liste d'aptitude. Le conseil de l'UFR et de la commission médicale d'établissement font chacun leur propre classement, puis la section concernée du CNU propose un candidat pour chaque emploi.

Ils sont nommés par décision conjointe du directeur de l'UFR et du directeur du CHU.

Les CCAH doivent être titulaires de diplômes ou de titres mentionnés au code de la santé et d'un diplôme d'études spécialisées ou équivalent ; **les AHU** doivent réunir les conditions de recrutement d'un CCAH et être titulaires d'un des diplômes exigés selon le décret n°84-135 du 25 février 1984 article 48. Enfin, les CCAH et les AHU devront justifier de deux ans de fonction effective pour se prévaloir du titre.

Les personnels hospitalo-universitaires des disciplines odontologiques¹³⁶ ont des dispositions statutaires quasiment identiques à celles des hospitalo-universitaires des disciplines médicales.

1.3. Les enseignants du second degré

Les enseignants du second degré qui interviennent dans les EPSCP sont les professeurs agrégés (PRAG) et les professeurs certifiés (PRCE). Ils ont été auparavant recrutés par concours (agrégation, CAPES) pour exercer au sein de l'enseignement secondaire. Le chef d'établissement classe les candidats par ordre préférentiel, en consultant éventuellement des commissions ad-hoc créées par l'établissement. La direction des personnels enseignants met en œuvre l'acte d'affectation.

Lorsque des emplois de professeurs du second degré dans les établissements d'enseignement supérieur n'ont pu être pourvus par des professeurs titulaires de l'enseignement du second degré, des professeurs contractuels peuvent être recrutés à titre temporaire dans la limite du nombre des emplois vacants¹³⁷.

1.4. Les enseignants-chercheurs associés et invités¹³⁸

Les enseignants-chercheurs associés à temps plein sont recrutés en qualité de PR ou de MCF associés sur proposition du conseil scientifique en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et avis du conseil d'administration.

Ces enseignants doivent justifier soit d'une expérience professionnelle, soit de fonctions d'enseignement ou de recherche dans un établissement étranger. Leur nomination intervient pour une durée comprise entre six mois et trois ans. Elle est renouvelable. La durée totale des fonctions d'enseignant associé à temps plein ne peut excéder six ans.

¹³⁵ Dernière modification : décret n°2008-308 du 2 avril 2008.

¹³⁶ Décret n°90-92 du 24 janvier 1990 modifié.

¹³⁷ Décret n°92-131 du 5 février 1992 relatif au recrutement d'enseignants contractuels dans les établissements d'enseignement supérieur.

¹³⁸ Décret n°85-733 du 17 juillet 1985 modifié par décret n°2002-1069 du 6 août 2002.

Les enseignants-chercheurs associés à mi-temps sont recrutés en qualité de PR ou de MCF associés sur proposition du conseil scientifique en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et sont nommés par le ministre pour les MCF, par décret du président de la République pour les PR, après avis du conseil d'administration.

Ces enseignants doivent justifier depuis au moins trois ans d'une activité professionnelle principale, autre qu'une activité d'enseignement. La cessation de l'activité principale entraîne la cessation du contrat d'association au terme de l'année universitaire en cours. Les PR associés à mi-temps sont nommés pour une durée comprise entre trois et neuf ans. Cette nomination est renouvelable pour une durée maximum de trois ans mais la durée totale des fonctions de PR associé à mi-temps ne peut excéder 9 ans. Les MCF associés à mi-temps sont nommés pour une période de trois ans. Cette nomination est renouvelable (sans limite) pour une durée maximum de trois ans.

Les enseignants-chercheurs invités sont des PR ou des MCF français ou étrangers qui ont obligatoirement une fonction dans l'enseignement ou dans la recherche dans un établissement étranger. Ils sont recrutés sur proposition du conseil scientifique en formation restreinte et sont nommés par le président ou le directeur de l'établissement pour une durée de un à douze mois. L'arrêté de nomination peut, sur proposition de l'établissement, valoir pour plusieurs années consécutives (dans ce cas la durée annuelle doit être comprise entre trois et six mois).

1.5. Les doctorants contractuels et les ATER

Le doctorant contractuel créé par le décret 2009-464 du 23 avril 2009 est recruté par contrat d'une durée de trois ans, exceptionnellement renouvelable pour une période d'un an, sur proposition du directeur de l'école doctorale, après avis du directeur de thèse et du directeur de l'unité ou équipe de recherche concernée.

Le contrat doit préciser :

- la date d'effet, qui doit intervenir au plus tard six mois après la première inscription en doctorat, sauf dérogation du conseil scientifique de l'établissement employeur,
- l'échéance,
- l'objet du service confié au doctorant contractuel.

L'inscription en doctorat est une condition substantielle de maintien du lien contractuel mais les conditions d'âge et l'obtention du master dans l'année n'existent pas pour les contrats doctoraux.

Les doctorants contractuels remplacent les allocataires de recherche et les moniteurs d'enseignement supérieur. Toutefois, ceux qui sont en fonction à la date de publication du présent décret demeurent régis par les stipulations du ou des contrat(s) qu'ils ont souscrit(s) conformément aux dispositions des décrets susmentionnés

Les ATER : il existe plusieurs types de candidats à un poste d'ATER et leur situation conditionne la durée possible de leur contrat :

- *durée 3 ans, renouvelable 1 fois pour 1 an* : fonctionnaire de catégorie A, enseignant ou chercheur étranger ayant exercé des fonctions d'enseignement ou de recherche pendant 2 ans.
- *durée 1 an, renouvelable 1 fois pour 1 an* : étudiant en fin de doctorat ou d'habilitation à diriger des recherches (soutenance dans un délai d'un an), titulaires d'un doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches s'engageant à présenter un concours de recrutement de l'enseignement supérieur, moniteur.

Les ATER sont recrutés par le président ou le directeur, après avis du conseil scientifique restreint aux enseignants-chercheurs¹³⁹.

1.6. Les enseignants, les chercheurs ou les enseignants-chercheurs en CDD ou en CDI¹⁴⁰

¹³⁹ Cf. article 8 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007.

Dans le cadre des compétences élargies, la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 introduit par son article 19 de nouvelles possibilités de recrutement de personnels contractuels. En effet cet article stipule : « [...] le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :

« 2° pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L.952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L.952-6-1 [...] ».

Les personnes recrutées dans ce cadre peuvent exercer des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, et il n'est pas nécessaire qu'elles en aient obtenu la qualification.

Leur rémunération principale sera déterminée dans le contrat lui-même (l'établissement peut fixer alors un cadre interne de référence).

En matière de primes et indemnités, ces agents ne pourront bénéficier d'aucun dispositif existant car ils ne sont visés par aucun texte indemnitaire.

Seul l'article L.954-2 du code de l'éducation, **instituant les dispositifs d'intéressement leur est applicable** puisqu'il n'exclut de son champ aucune catégorie de personnels.

1.7. Les lecteurs et maîtres de langue étrangère

Les lecteurs de langue étrangère sont des étrangers titulaires d'une maîtrise ou d'un diplôme étranger équivalent et postulant au titre de leur langue maternelle. Les maîtres de langue étrangère doivent justifier d'une année d'études doctorales à l'étranger ou de 3^{ème} cycle en France. Ils sont nommés par le président ou le directeur de l'établissement pour une durée d'un an renouvelable une fois à titre exceptionnel.

1.8. Les chargés d'enseignement¹⁴⁰ et les agents temporaires vacataires¹⁴¹

Les **chargés d'enseignement vacataires** justifient d'une activité principale salariée (au moins 900 heures de travail par an). Ils assurent des heures complémentaires d'enseignement pour lesquelles le président ou le directeur de l'établissement les recrute.

Les **agents temporaires vacataires** sont des étudiants inscrits en 3^{ème} cycle, âgés de moins de 28 ans au 1^{er} septembre de l'année considérée. Ils sont recrutés par le président ou le directeur de l'établissement. Pour des vacances occasionnelles, il est possible de recruter des personnes âgées de moins de 65 ans ???, bénéficiant d'une pension de retraite ou préretraite, ayant exercé une activité professionnelle extérieure à l'établissement.

2. Les missions et les obligations de services

En annexe 1, figurent les références réglementaires ainsi que les obligations annuelles de service d'enseignement en présence d'étudiants concernant les différents corps des enseignants de l'enseignement supérieur.

2.1. Les missions des enseignants-chercheurs

Les **missions des enseignants-chercheurs** (MCF, PR et personnels assimilés) sont définies par l'article L. 123-3 du code de l'éducation et développées dans le décret statutaire.

L'article 2 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié par le décret n°2009-460 du 23 avril 2009 a précisé la double mission des enseignants-chercheurs : enseignement et recherche. Ils concourent à l'accomplissement des missions du service public de l'enseignement supérieur ainsi qu'à l'accomplissement des missions de la recherche publique.

¹⁴⁰ Recrutés selon les dispositions de l'article 19 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

¹⁴¹ Décret n°2004-995 du 16 septembre 2004.

Ils organisent leurs enseignements au sein d'équipes pédagogiques dans tous les cursus universitaires et en liaison avec les milieux professionnels. Ils établissent à cet effet une coopération avec les entreprises publiques ou privées.

Ces missions sont détaillées dans l'article 3 du même décret :

- 1° La formation initiale et continue incluant, le cas échéant, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ;
- 2° La recherche scientifique et technique, la diffusion et la valorisation de ses résultats ;
- 3° La direction, le conseil, le tutorat, l'orientation des étudiants et leur insertion professionnelle ;
- 4° La diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ;
- 5° La participation à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche
- 6° la coopération internationale.

Les obligations de service : dans le cadre des compétences élargies, selon l'article 19 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 et l'article 7-II du décret n° 84-431 du 6 juin 1984, modifié par le décret n°2009-460 du 23 avril 2009, le CA, en formation restreinte, définit, dans le respect des dispositions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels. Il fixe également les équivalences horaires applicables à chacune des activités correspondant à ces fonctions ainsi que leurs modalités pratiques de décompte.

Ces équivalences horaires font l'objet d'un référentiel national approuvé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur en date du 31 juillet 2009. Le référentiel décrit les différentes activités d'un enseignant-chercheur à prendre en compte (activités pédagogiques, animation, encadrement, ou valorisation de la recherche et autres activités). Pour chacune des activités, il présente le mode de calcul des équivalences horaires. Le temps de travail pris en compte pour déterminer les équivalences horaires est de 1607 heures de travail effectif. Il est composé pour moitié d'une activité d'enseignement (128 heures de cours magistral ou de 192 heures de travaux dirigés ou pratiques) et autre moitié d'une activité de recherche. Sur cette base, une heure de TD en présence d'étudiants correspond à 4,2 heures de travail effectif (qui équivaut à 0,24 heure de TD).

Un enseignant qui ne peut pas assurer un service complet au sein de son établissement, doit, à la demande de son président, compléter son service dans un autre établissement d'enseignement supérieur de son académie.

L'exercice de certaines fonctions donne droit à des décharges partielles ou totales¹⁴².

Une obligation de résidence est inscrite à l'article 5 du statut : les enseignants-chercheurs sont astreints à résider au lieu d'exercice de leurs fonctions. Des dérogations individuelles peuvent être accordées par le président.

Par ailleurs, les enseignants-chercheurs sont concernés par différentes **modalités de service** : le temps partiel, le mi-temps thérapeutique et la mise à disposition comme les personnels BIATOSS (cf. fiche n°17, annexe 1) et les autres personnels enseignants.

D'autres modalités s'appliquent uniquement aux enseignants-chercheurs :

- le congé pour recherches ou conversions thématiques¹⁴³ (CRCT) qui est accordé au vu des projets des candidats, soit par la section du CNU dans la limite d'un contingent national, soit par le président, sur proposition du conseil scientifique, dans la limite du contingent de l'établissement ;
- la délégation auprès d'une institution internationale, d'un établissement d'enseignement supérieur, de recherche, d'une entreprise, etc. ; mais aussi, pour créer une entreprise et

¹⁴² Cf. fiche n°9 « La politique indemnitaire : primes et décharges pour les personnels des EPSCP ».

¹⁴³ Article 19 du décret n°84-431 du 6 juin 1984 ; arrêté du 25 février 2003.

en application des dispositions relatives à la valorisation de la recherche¹⁴⁴. Elle est prononcée par le ministre, après consultation du conseil d'administration restreint, et sur avis favorable du président.

2.2. Les missions des autres personnels enseignants

• Les enseignants hospitalo-universitaires

Les enseignants hospitalo-universitaires doivent consacrer l'ensemble de leurs activités à leurs missions hospitalières, d'enseignement et de recherche universitaires.

Les PU-PH et PHP et les MCU-PH et PHP ont les mêmes droits que les enseignants-chercheurs en matière de délégation. Les CCAH ont droit à une délégation pour un an, renouvelable une fois.

• Les enseignants du second degré

Leur mission principale est la transmission de la connaissance. Ils n'ont aucune obligation en matière de recherche. Ils peuvent néanmoins demander à bénéficier de décharges partielles d'enseignement s'ils souhaitent soit préparer une thèse (quatre ans maximum) soit préparer un concours de recrutement d'enseignant-chercheur (ou de chercheur) ou poursuivre des travaux de recherche (un an maximum)¹⁴⁵. Les décisions sont prises par le chef d'établissement sur proposition du conseil scientifique dans la limite du contingent qui lui est fixé.

• Les doctorant contractuels et les ATER

Les ATER ont pour missions la recherche et l'enseignement ainsi que les obligations découlant de l'activité d'enseignement : encadrement des étudiants, contrôle des connaissances et examens.

Le service du doctorant contractuel peut être exclusivement consacré aux activités de recherche liées à la préparation du doctorat ou inclure, outre ces activités de recherche, un service annuel égal au sixième de la durée annuelle de travail effectif fixée par le décret 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (35 h/semaine) et consacré aux activités suivantes :

1. enseignement dans le cadre d'une équipe pédagogique, pour un service égal au plus au tiers du service annuel d'enseignement de référence des enseignants-chercheurs ;
2. diffusion de l'information scientifique et technique ;
3. valorisation des résultats de la recherche scientifique et technique ;
4. missions d'expertise effectuées dans une entreprise, une collectivité territoriale, une administration, un établissement public, une association ou une fondation.

Aucune heure, ni aucun service complémentaire liés à l'une de ces activités ne peuvent lui être confiés.

¹⁴⁴ Article 25-1 de la loi n°82-610.

¹⁴⁵ Décret n° 2000-552 du 16 juin 2000.

ANNEXE 1 : LES OBLIGATIONS DE SERVICE DES ENSEIGNANTS DES EPSCP

Corps	Textes de référence	Obligations de service annuelles en présence d'étudiants
Enseignants-chercheurs	Décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié	192 HETD ¹⁴⁶ <i>(128h de cours, 192h TD, 288h TP ou toute combinaison équivalente)</i>
Enseignants hospitalo-universitaires	Décret n°84-135 du 24 février 1984 modifié	Aucune
Enseignants astronomes et physiciens, astronomes et physiciens adjoints	Décret n°86-434 du 12 mars 1986 modifié	66 HETD <i>Durée pouvant être augmentée ou diminuée en fonction des autres missions</i>
Enseignants du second degré	Décrets n°72-580 et n°72-581 du 4 juillet 1972 modifiés	384 HETD ¹⁴⁷
Enseignants-chercheurs associés et invités	Décrets n°85-733 du 17 juillet 1985 et n°91-267 du 6 mars 1991 modifiés	192 HETD à temps plein 96 HETD à mi-temps
Doctorants contractuels	Décret n°2009-464 du 23 avril 2009	Service peut être exclusivement consacré aux activités de recherche liées à la préparation du doctorat ou inclure, outre ces activités de recherche, un service annuel égal au sixième de la durée annuelle de travail (35 h/semaine)
Attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER)	Décret du 7 mai 1988 modifié	A temps plein : 192 HETD <i>Possibilité d'ATER à temps partiel (sur demande du candidat): au moins 96 HETD</i>
Lecteurs et maîtres de langue étrangère	Décret n°87-754 du 14 septembre 1987	Lecteurs : 300 heures de travaux pratiques Maîtres : 192 HETD
Chargés d'enseignement et agents temporaires vacataires	Décret n°87-889 du 29 octobre 1987 modifié	96 HETD au maximum

¹⁴⁶ HETD : heures d'enseignement équivalent travaux dirigés (1 h de cours = 1,5 HETD ; 1h TP =2/3 HETD).

¹⁴⁷ Avec un service hebdomadaire inférieur ou égal à 15 HETD pour les agrégés et 18 HETD pour les certifiés.



Fiche n°17 : Les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de services, sociaux et de santé des EPSCP (BIATOSS fonctionnaires et contractuels)

Les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de services, sociaux et de santé sont placés sous l'autorité du président ou du directeur. Ils jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'université en concourant directement à l'accomplissement des missions de recherche, d'enseignement et de diffusion des connaissances ainsi qu'aux activités administratives¹⁴⁸.

1. Recrutement et nomination

Dans la fonction publique, le principe de recrutement d'un fonctionnaire est la voie du concours.

Par dérogation à ce principe, il est possible d'accéder à certains corps par voie d'examens professionnels, par liste d'aptitude, voire sans concours pour les emplois ne nécessitant pas de qualification particulière.

1.1. Les personnels ingénieurs, techniciens de recherche et de formation (ITRF) et leur mission

Le recrutement des personnels ITRF s'effectue par concours externes ou internes selon des critères définis (de diplôme, d'ancienneté, etc.), par liste d'aptitude ou par voie de détachement. Ces deux derniers modes de recrutement s'adressent exclusivement aux fonctionnaires remplissant les conditions statutaires pour y prétendre.

Les concours de recrutement s'organisent par branche d'activité professionnelle (BAP) et emploi-type, décrits dans le référentiel des emplois-types de la recherche et de l'enseignement supérieur (Référens)¹⁴⁹. Ces concours sont organisés selon deux modalités : au niveau national pour les corps de catégorie A et B, au niveau de l'établissement pour les corps de catégorie C - hormis les adjoints techniques de classe exceptionnelle dont le recrutement se fait au niveau académique.

Pour les emplois de catégorie A, les concours de recrutement comportent deux phases :

- la phase d'admissibilité qui est nationale,
- et la phase d'admission qui est locale.

Les emplois sont ouverts sur des fonctions définies correspondant à des profils de poste, arrêtés par chaque établissement concerné. La direction des ressources humaines de l'établissement définit les besoins et rédige ces fiches de poste en lien avec les composantes ou les services où le poste est affecté.

Les personnels de catégorie A et B sont nommés par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur, les personnels de catégorie C sont nommés par arrêté du recteur.

Seuls les personnels reçus par concours externe effectuent un stage.

Les personnels nommés après concours interne n'ont aucune période de stage à effectuer.

¹⁴⁸ Article L.953-1 du Code de l'Éducation.

¹⁴⁹ Référens est constitué de 8 BAP et de 260 emplois types, les BAP H et I sont fusionnées en une seule BAP J. <http://referens.univ-poitiers.fr/version/men/>.

1.2. Les personnels administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (AENES ex ASU) et techniques, ouvriers, de services, sociaux et de santé (TOSS)

Le recrutement des personnels administratifs, techniques et ouvriers, de service, sociaux et de santé (AENES¹⁵⁰ et TOSS) s'opère par concours externe, interne ou par la voie du 3ème concours (personnel administratif de catégorie B, TOSS) et par liste d'aptitude. Ces concours sont organisés selon deux modalités : au niveau national pour les corps de catégorie A et B et au niveau académique ou rectoral pour tous les autres corps.

Le décret n°2009-1388 du 11 novembre 2009 prévoit pour les corps de la catégorie B un recrutement direct dans le premier et dans le deuxième grade du corps. Le recrutement dans le premier grade correspond au niveau de diplôme baccalauréat et celui dans le deuxième grade au niveau de diplôme sanctionnant au moins deux années de formation.

L'affectation des personnels AENES et TOSS dans les universités se fait sur demandes individuelles de chaque lauréat, les concours étant organisés pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur ou du second degré, des services académiques des œuvres universitaires et scolaires, des services de la Jeunesse et des Sports.

Lors du mouvement, le président peut donner un avis défavorable motivé à l'affectation d'un fonctionnaire (article 4 de la LRU).

Concernant les catégories A et B, il est possible de recruter selon la procédure de postes à responsabilités particulières, afin de pourvoir les postes libres au sein d'un établissement et relevant des corps de l'AENES. Cette procédure consiste à sélectionner le candidat qui sera affecté sur le poste (envoi de CV, de lettre de motivation, réalisation d'entretiens).

1.3. Les personnels de bibliothèque

Ces personnels, gérés par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, appartiennent de fait à des corps à vocation interministérielle et peuvent exercer leurs fonctions dans des établissements qui relèvent du ministère de la culture, de l'éducation nationale ou d'autres départements ministériels. Leur recrutement s'effectue par concours national externe ou interne, selon des critères définis (de diplôme, d'âge, d'ancienneté, etc.), mais aussi par la voie de liste d'aptitude pour les fonctionnaires remplissant les conditions statutaires pour y prétendre.

1.4. Les personnels d'encadrement

L'encadrement supérieur est assuré par des personnels occupant des emplois fonctionnels : administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche¹⁵¹ (AENESR), ex-secrétaire général, agent comptable.

- **Les administrateurs de l'ENESR** sont des fonctionnaires issus d'un corps de catégorie A : conseillers d'administration scolaire et universitaire (CASU), fonctionnaires des corps recrutés par voie de l'ENA, fonctionnaires civils de l'État et des collectivités territoriales sous certaines conditions d'indice et d'ancienneté de service, détachés dans un emploi fonctionnel. Les administrateurs sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, sur proposition du président ou du directeur et sont placés sous l'autorité de celui-ci. Le président peut mettre fin à leurs fonctions. Ils bénéficient très souvent de la délégation de signature du président de l'université.
- **Les agents comptables d'université** sont recrutés sur liste d'aptitude établie conjointement par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget.

¹⁵⁰ ASU : ensemble des corps de l'administration scolaire et universitaire ; AENES : corps de l'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Le décret n°2006-1732 du 23 décembre 2006 crée le corps des attachés d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (ADAENES) par l'intégration des corps des attachés de l'administration scolaire et universitaire (AASU) et des attachés d'administration centrale (AAC). Les décrets n°2008-1385 et 1386 du 19 décembre 2008 créent les corps des SAENES et des AAENSR par fusion des corps de secrétaires et adjoints administratifs des services déconcentrés et des services centraux.

¹⁵¹ Les décrets n°2008-1517 et 1518 et arrêtés du 30 décembre 2008 fixent les dispositions applicables à l'emploi fonctionnel d'administrateur de l'ENESR.

Peuvent être inscrits sur cette liste : les CASU, les fonctionnaires de catégorie A des services déconcentrés du Trésor. Ils sont nommés par arrêté, conjointement par les deux ministres, sur proposition du président. L'agent comptable en tant que comptable public, dispose d'une indépendance à l'égard du président et de l'autorité qui l'a nommé. Il exerce les fonctions de chef du service de la comptabilité de l'établissement. Il peut exercer les fonctions de chef des services financiers à la demande du président.

L'encadrement des services administratifs est assuré par des directeurs généraux des services adjoints ou des secrétaires généraux adjoints, des CASU, des attachés d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (ADAENES), des ingénieurs de recherche et de formation (IGR).

- L'accès au corps des CASU : le recrutement est arrêté depuis 2008.
- L'accès au corps des ADAENES s'effectue selon les modalités définies dans le paragraphe 1.2.
- L'accès au corps d'IGR s'effectue selon les modalités définies dans le paragraphe 1.1.

1.5. Les personnels contractuels¹⁵²

- Agents sous contrat de droit public : le recrutement de ces personnels se fait par contrat à durée déterminée ou indéterminée selon le diplôme ou l'expérience professionnelle des agents à des niveaux fixés par référence aux textes réglementaires pour le remplacement ou pour pourvoir à la vacance d'emploi de fonctionnaires, ou aux statuts des corps des personnels ITRF ou à la grille du personnel contractuel technique et administratif du CNRS.

Avec le passage aux responsabilités et compétences élargies, les établissements d'enseignement supérieur gèrent tous leurs personnels sur une seule masse salariale globale et la rémunération des agents non contractuels n'a plus lieu d'être imputée sur la distinction *budget Etat* ou *budget ressources propres de l'établissement*.

Cependant, l'article L 712-9 du code de l'éducation énonce que le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L 954-3 du code de l'éducation.

De ce fait la possibilité de recruter des contractuels (RCE) par application de cet article est limitée par un pourcentage de masse salariale défini par le conseil d'administration de l'établissement.

C'est pourquoi pour des raisons de gestion interne, les universités passées aux RCE peuvent continuer à suivre la masse salariale de leurs personnels contractuels en distinguant l'imputation des contrats sur la masse salariale dotation Etat de celle sur ressources propres.

De même en est-il du suivi des emplois sur lesquels les contractuels peuvent être recrutés : pas de nécessité de suivre la nature des emplois support du recrutement en raison de la notion de plafond d'emplois établissement.

Cependant une gestion rigoureuse du plafond d'emplois de l'établissement nécessite de distinguer les emplois non pourvus délégués par le ministère (plafond d'emplois Etat) des autres emplois de l'établissement.

- **Agents sous contrat de droit privé** : ces contrats s'adressent à des publics particuliers et définissent les conditions de recrutement (cf. fiche n°14)
- **Agents intérimaires** : l'article 3 bis de la loi 84-16 du 11 janvier 1984¹⁵³ prévoit la possibilité pour les administrations et établissements publics de l'Etat du recours à

¹⁵² Cf. fiche n°14 « La réglementation générale : le statut commun et les statuts particuliers des personnels de l'enseignement supérieur ».

¹⁵³ Article 3 bis de loi 84-16 du 11 janvier 1984 inséré par la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

l'intérim. Une circulaire d'application du 3 août 2010 émanant du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique précise les cas et les modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique.

1.6. Les personnels recrutés par Parcours d'Accès aux Carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière, de l'État (PACTE)¹⁵⁴

Le **PACTE** permet à des jeunes âgés de 16 à 25 ans, sans diplôme ou sans qualification particulière reconnue, d'être titularisés sur des emplois de catégorie C, après une formation en alternance sanctionnée par l'obtention d'une qualification.

2. Obligations et modalités de service

2.1. Les obligations de service

« Les obligations de service sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'Enseignement supérieur, du ministre chargé de la Fonction publique et du ministre chargé du Budget, sous forme d'un **nombre d'heures annuel** ; ce nombre d'heures est déterminé par référence à la durée hebdomadaire du travail et au nombre de jours de congés dans la fonction publique » (article L.953-4 du Code de l'éducation).

Le nombre d'heures annuel est fixé aujourd'hui à 1607 heures¹⁵⁵. Il est à signaler que si les agents n'ont pas fait usage de la totalité de leur nombre de jours de congés sur la période écoulée, ils disposent de la possibilité de les épargner sur un compte épargne temps¹⁵⁶.

2.2. Les modalités de service¹⁵⁷

Il existe différentes modalités de service (temps complet, temps partiel), certaines s'appliquent aux fonctionnaires et contractuels d'autres uniquement aux fonctionnaires.

- **Le temps partiel** : tout fonctionnaire et tout agent non titulaire, employé depuis plus d'un an à temps complet de façon continue, peut exercer, à sa demande, une activité à temps partiel.
- **Le temps partiel pour raison thérapeutique** : les fonctionnaires, dont le droit à congé longue maladie, longue durée ou pour accident de service a expiré, ou après six mois consécutifs de congé de maladie pour une même affection, peuvent accomplir un service à temps partiel pour raison thérapeutique.
- **Le congé de présence parental** : est accordé de droit au fonctionnaire lorsque la maladie, l'accident ou le handicap d'un enfant à charge présente une gravité particulière rendant indispensable une présence soutenue de sa mère ou de son père et des soins contraignants.
- **La mise à disposition auprès d'une autre administration de l'État ou d'organismes** : elle concerne uniquement les fonctionnaires et a une durée maximum de 3 ans renouvelables.
- **La cessation progressive d'activité** : elle concerne les fonctionnaires titulaires et agents contractuels en CDI.
- **La prolongation d'activité ???**.

3. Les éléments de la carrière¹⁵⁸

¹⁵⁴ Ordonnance n°2005-901 du 2 août 2005.

¹⁵⁵ Décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État ; arrêté du 8 décembre 2004 fixant la journée de solidarité pour les personnels relevant du Ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹⁵⁶ Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne temps dans la fonction publique d'État ; arrêté du 28 juillet 2004.

¹⁵⁷ Cf. annexe 1.

¹⁵⁸ Cf. fiche n°15 « La gestion des carrières ».

La carrière des fonctionnaires est composée des éléments suivants :

- la titularisation ;
- l'avancement ;
- la mutation ;
- la cessation de fonction ;
- la rémunération ;
- l'évaluation/la notation.

Certains de ces éléments s'appliquent aux agents non titulaires. Cependant ces derniers n'ont pas de carrière au sens de la fonction publique dans la mesure où ils sont gérés par un contrat.

ANNEXE 1 : LES MODALITES DE SERVICE¹⁵⁹

Le temps partiel

Tout fonctionnaire stagiaire ou titulaire et tout agent non titulaire, employé depuis plus d'un an à temps complet de façon continue, peut exercer, à sa demande, son activité à temps partiel.

Le nombre d'années d'exercice à temps partiel, pris au cours de la carrière, n'est pas limité.

Le temps partiel peut être de droit (*temps partiel pour raisons familiales*) ou soumis à autorisation (*temps partiel sur autorisation*). L'autorisation d'exercice à temps partiel est donnée par l'autorité qui a pouvoir de nomination.

Le temps partiel pour raison thérapeutique

Les fonctionnaires, dont le droit à congé longue maladie, longue durée ou pour accident de service a expiré ou après six mois consécutifs de congé maladie pour une même affection, peuvent exercer leur activité à temps partiel pour raison thérapeutique, sur avis du comité médical ou de la commission de réforme. L'agent perçoit alors la totalité de son traitement.

La mise à disposition auprès d'une autre administration ou d'organismes¹⁶⁰.

La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. La mise à disposition a une durée maximum de 3 ans renouvelables. A la fin de celle-ci le fonctionnaire retrouve les fonctions qu'il exerçait auparavant. En cas d'impossibilité, il est affecté dans un emploi correspondant à son grade.

La cessation progressive d'activité

Elle consiste en l'exercice de l'activité à mi-temps de façon irréversible sous réserve de nécessité de service. Elle concerne les fonctionnaires titulaires et agents contractuels en CDI, sous réserve de remplir des conditions d'âge et de durée de service dans la fonction publique¹⁶¹.

La prolongation d'activité

La limite d'âge d'exercice de l'activité (67 ans) peut être reculée pour certaines raisons, notamment familiales.

¹⁵⁹ Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative aux dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État modifiée ; loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, articles 10 à 16.

¹⁶⁰ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié par le décret n° 2010-467 du 7 mai 2010.

¹⁶¹ Loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique modifiée.



Fiche n°18 : L'ordonnateur : attributions, délégation

En application du code de l'éducation, les EPSCP sont dirigés par un président ou par un directeur. En ce qui concerne les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger, c'est l'autorité désignée dans les décrets portant statuts de ces établissements qui assure leur direction.

Les textes concernés confèrent également la qualité d'ordonnateur au président ou directeur de l'EPSCP. Quant au décret n°2008-618 du 27 juin 2008, son article 26 prévoit que « Le président ou le directeur de l'établissement est ordonnateur du budget ».

L'article 5 du décret du 29 décembre 1962¹⁶² définit le rôle des ordonnateurs et affirme « Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ».

1. Les attributions des ordonnateurs

En matière de recettes, l'ordonnateur constate les droits de l'établissement à l'égard des tiers (usagers, clients, financeurs) et rend l'établissement créancier à leur égard. C'est notamment lui qui émet les factures à l'encontre des tiers.

Il constate la nature et l'exigibilité du droit, détermine le montant de la recette (liquidation¹⁶³) et en ordonne le recouvrement. Pour ce faire, il émet et rend exécutoire l'ordre de recouvrement qui sera ensuite transmis au comptable public chargé de son recouvrement.

Concrètement, lorsqu'un droit est né (contrat exécuté, inscription d'un étudiant, prestation de services réalisée), l'ordonnateur doit constater ce droit au titre de l'exercice auquel il se rattache. Ainsi, dans le cas d'un loyer perçu d'avance et concernant deux exercices, la partie de la recette concernant le premier exercice doit être constatée sur celui-ci tandis que le reste de la recette doit être constaté au cours de l'exercice suivant.

En matière de dépenses publiques, l'ordonnateur crée une dette à l'encontre de l'établissement qu'il est chargé de gérer.

Aux termes de l'article 28 du décret du 29 décembre 1962, « Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées, et, le cas échéant, ordonnancées ».

L'ordonnateur est chargé des trois premières phases du règlement des dépenses publiques :

- il engage la dépense (réservation des crédits) ;
- il en détermine le montant (liquidation) ;
- puis il ordonne son paiement (ordonnancement ou mandatement). Cet ordre est transmis au comptable chargé d'en effectuer le paiement.

Il faut souligner l'importance de la tenue d'une comptabilité des engagements qui permet de suivre l'exécution du budget et l'évolution de la disponibilité des crédits¹⁶⁴. C'est le moyen privilégié de veiller au respect des autorisations budgétaires accordées par le conseil d'administration. La comptabilité d'engagement concerne tant les opérations s'effectuant dans le cadre de l'exercice annuel que celles se déroulant sur plusieurs exercices. Sur ce dernier point, l'article 47 du décret financier du 27 juin 2008 prévoit que « Les programmes pluriannuels d'investissement font l'objet d'une comptabilité particulière permettant de retracer l'état des engagements pluriannuels pris par l'établissement ».

¹⁶² Décret 1962-1587 du 29 décembre 1962, article 5 : « Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses mentionnées au titre III ci-après. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses »

¹⁶³ Décret 1962-1587 du 29 décembre 1962, article 23

¹⁶⁴ Décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 42 : « Les ordonnateurs tiennent une comptabilité des engagements annuels et pluriannuels. »

2. Les différentes catégories d'ordonnateurs

Trois catégories d'ordonnateurs peuvent être présentes dans les EPSCP :

- l'ordonnateur principal est le président ou le directeur de l'établissement¹⁶⁵ ;
- les ordonnateurs secondaires de droit ;
- les ordonnateurs délégués.

Seul le président, en sa qualité d'ordonnateur principal, est compétent pour assurer l'exécution du budget de l'université ou de l'INP. Il peut donc valablement procéder à toutes les opérations d'exécution des recettes et des dépenses afférentes au budget de l'établissement.

Le président est également compétent pour assurer l'exécution des différents budgets propres intégrés et centres de dépenses des composantes et services communs, sous réserve de l'existence d'un ordonnateur secondaire de droit, situation présente dans les trois cas suivants :

- directeur d'un institut ou d'une école interne à l'université¹⁶⁶ ;
- directeur d'un service commun à plusieurs EPSCP¹⁶⁷ ;
- président d'une fondation universitaire¹⁶⁸.

Les ordonnateurs secondaires de droit constituent une catégorie d'ordonnateurs secondaires spécifique aux universités et aux INP. Chaque ordonnateur secondaire de droit est doté, en ce qui concerne la composante dont il est responsable, de l'ensemble des compétences dévolues à un ordonnateur en matière de recettes et de dépenses (cf. chapitre 1 supra).

L'institution de cette catégorie spécifique d'ordonnateur a pour conséquence de restreindre les pouvoirs du président en matière d'exécution du budget de l'EPSCP¹⁶⁹. L'ordonnateur principal ne peut en effet pas retirer la délégation de pouvoir en matière d'exécution budgétaire dont bénéficie un ordonnateur secondaire de droit, dans la mesure où celle-ci lui a été conférée par la loi. En application du principe de parallélisme des formes, seul un texte de même niveau permettrait de retirer une telle délégation.

Les ordonnateurs délégués bénéficient d'une délégation de signature (voir infra chapitre 6) attribuée par l'ordonnateur principal ou un ordonnateur secondaire.

L'article 712-2 du code de l'éducation prévoit que «Le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de dix-huit ans, au secrétaire général et aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs ».

L'alinéa 2 de l'article 27 du décret du 27 juin 2008 prévoit que «Les ordonnateurs secondaires peuvent déléguer leur signature aux agents publics placés sous leur autorité ».

Il résulte de ces dispositions qu'un ordonnateur secondaire peut déléguer sa signature uniquement à un agent public affecté dans la composante ou le service commun qu'il dirige.

¹⁶⁵ Code de l'Education, article 712-2

¹⁶⁶ Code de l'Education, article 713-9 et Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 27

¹⁶⁷ Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 27

¹⁶⁸ Décret n° 2008-326 du 7 avril 2008, article 12 et Décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 27

¹⁶⁹ Il est rappelé que la qualité d'ordonnateur secondaire ne confère aucun droit en matière d'engagement juridique. En effet, aux termes de l'article L. 712-2 2° seul le président « représente l'université à l'égard des tiers ... conclut les accords et conventions ». Il peut accorder une délégation de signature sous conditions (cf. dernier alinéa du même article).

3. Les délégations accordées par le conseil d'administration

Les accords et conventions font l'objet de dispositions particulières puisque le code de l'éducation prévoit que « Le président de l'université [...] conclut les accords et les conventions¹⁷⁰ » et que « Le conseil d'administration approuve les accords et les conventions signés par le président¹⁷¹ » Il résulte de ces deux dispositions combinées que le président d'une université ou d'un INP est toujours compétent pour conclure, au nom de l'université, les accords ou les conventions qui doivent également être approuvées par le conseil d'administration. Seule cette approbation confère aux accords et conventions un caractère exécutoire.

Il convient de noter que le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions au président de l'université. Dans ces conditions, et afin de simplifier les procédures décisionnelles au sein d'un établissement, le conseil d'administration peut déterminer les catégories de contrats et de conventions (marchés sur appel d'offres, contrat de travail...) qui en raison de leur objet, de leur nature, de leur montant ou du type de prestations concernées ne sont pas soumises à son approbation.

Toutefois, la loi encadre le champ des délégations pouvant être accordée par le conseil d'administration au président. Ainsi les compétences suivantes ne peuvent faire l'objet d'une délégation¹⁷² :

- l'approbation du contrat d'établissement ;
- le vote du budget ;
- l'approbation des comptes ;
- le règlement intérieur ;
- le rapport annuel d'activité qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président.

De façon complémentaire, le code de l'éducation¹⁷³ prévoit que le conseil d'administration dispose de la faculté de déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions budgétaires modificatives. L'instance délibérante doit fixer les conditions de cette délégation.

Dans certains cas, les vice-présidents des trois conseils et le secrétaire général peuvent avoir reçu délégation de signature pour la conclusion des accords et des conventions concernant l'établissement. Les directeurs d'UFR, d'instituts et d'écoles internes, de services communs et d'unités de recherche mixtes ainsi que les agents de catégorie A de l'établissement peuvent également avoir reçu délégation de signature pour la conclusion des accords et des conventions concernant leur composante ou service.

Dans tous les cas, délégation de pouvoir accordée au président ou directeur par le conseil d'administration ou délégation de signature accordée par le président ou le directeur, il doit être rendu compte au conseil d'administration de l'établissement des accords et conventions conclus et ce, dans les meilleurs délais¹⁷⁴.

4. Le cas des marchés publics

Deux textes, tous deux datés de 2006, ont réformé les achats universitaires, le code des marchés publics du 1^{er} août 2006 et l'article 30 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006.

Désormais, les contrats de type marchés publics suivent le même régime que tout contrat signé par un EPSCP. Ce sont donc les dispositions de l'article 712-2 du code de l'Education qui s'appliquent. Il y est indiqué que :

¹⁷⁰ Code de l'Education, article L 712-2

¹⁷¹ Code de l'Education, article L 712-3

¹⁷² Code de l'Education, article L 712-3

¹⁷³ Le IV, *in fine*, de l'article L 712-3

¹⁷⁴ Code de l'Education, article L 712-3

- le président ou le directeur d'un EPSCP « représente [l'établissement] à l'égard des tiers ainsi qu'en justice » : c'est donc lui le représentant du pouvoir adjudicateur que constitue l'EPSCP ;
- « Le président de l'université [...] conclut les accords et les conventions » et que « le président ou le directeur peut déléguer sa signature ... ».

Pour ce qui concerne l'organisation de la fonction achat au sein de l'EPSCP et les règles spécifiques aux marchés publics, il convient de se reporter à la fiche n° 38 « Politique d'achat public ».

5. La délégation de pouvoir

Il s'agit d'un acte juridique par lequel le délégant transfère certaines de ses compétences à un délégué. La délégation modifie l'ordre des compétences entre deux autorités administratives. La délégation de pouvoir dessaisit l'autorité délégante qui ne peut plus exercer ses compétences dans les matières ayant fait l'objet d'un transfert de pouvoirs, tant qu'elle n'a pas mis fin à la délégation.

Pour être valide, la délégation consentie à une autorité désignée :

- ne peut être totale ; elle doit donc préciser les compétences déléguées ;
- se traduit par un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable et doit être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités¹⁷⁵.

6. La délégation de signature

Il s'agit d'un acte juridique par lequel le délégant se décharge d'une partie de sa tâche matérielle auprès d'un délégataire qui agira pour son compte.

La délégation de signature :

- n'emporte pas de transfert de responsabilité ;
- est personnelle et devient caduque en cas de changement du délégant ou du délégataire ;
- ne peut pas être totale (lister les actes délégués ou les seuils) ;
- se traduit par un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable ;
- doit être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités¹⁷⁶.

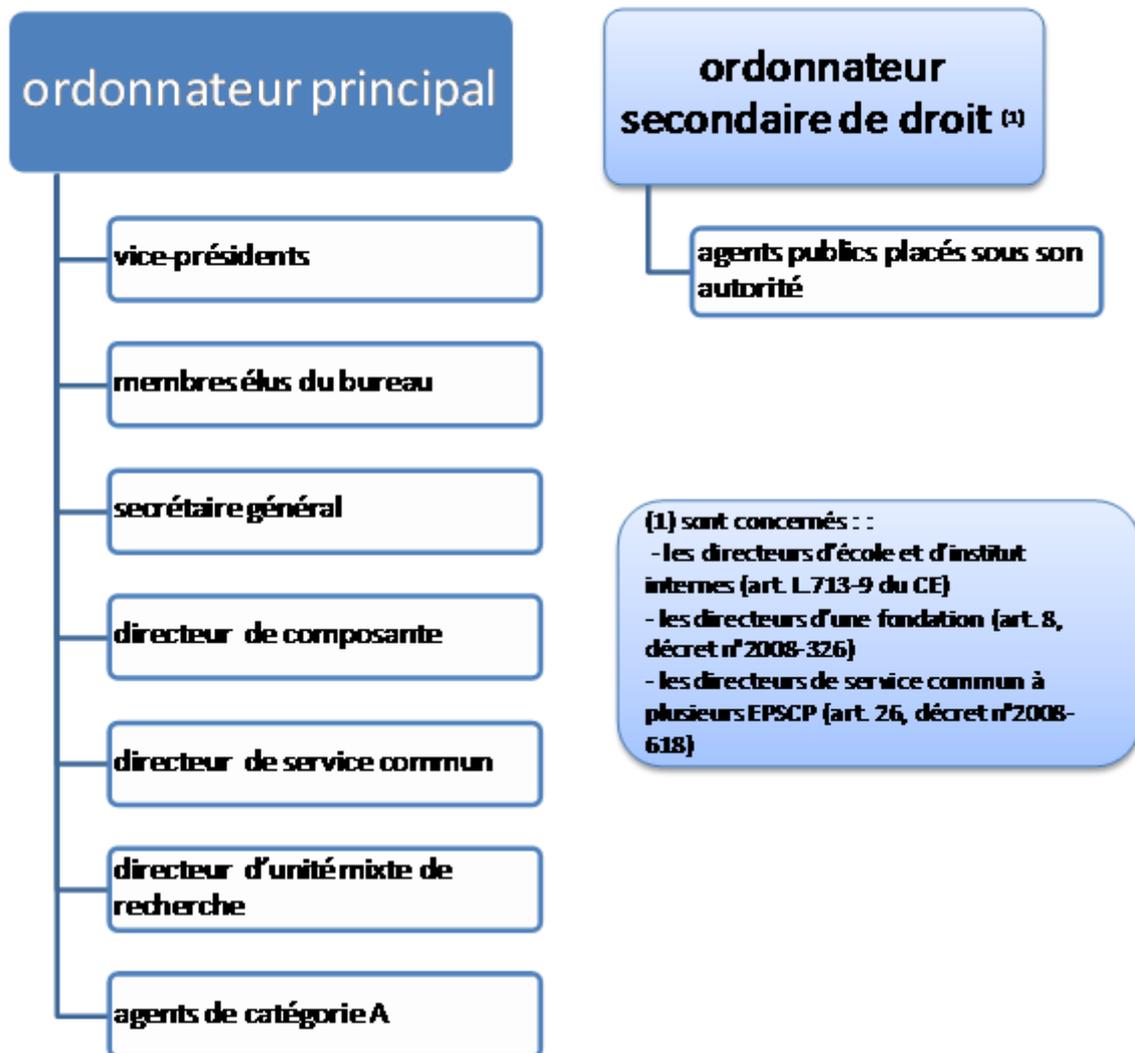
Enfin, le délégant peut à tout moment décider en lieu et place du délégataire.

Le schéma page suivante présente les différentes délégations possibles en matière financière¹⁷⁷ au sein d'un EPSCP.

¹⁷⁵ Code de l'Education, article L. 711-8

¹⁷⁶ Code de l'Education, article L. 711-8

¹⁷⁷ Les domaines concernés par les délégations sont de natures diverses telles l'hygiène et la sécurité, l'ordre dans les enceintes, ... et sont organisés par des textes spécifiques. L'objet des fiches RCE ne couvre pas ces domaines.




- L'ordonnateur (principal ou secondaire) ne peut accorder que des délégations de signature
- Une délégation de signature ne peut être subdéléguée
- Un même domaine ne peut être partagé entre plusieurs délégataires
- L'ordonnateur (principal ou secondaire) reste entièrement responsable des actes accomplis par ses délégataires





Fiche n°19 : La responsabilité de l'ordonnateur

L'ensemble des pouvoirs conférés aux ordonnateurs trouve sa contrepartie dans la responsabilité qui leur incombe. Celle-ci peut être de trois ordres : disciplinaire, pénale et civile.

Deux situations peuvent être à l'origine d'une mise en cause de l'ordonnateur :

- il a transgressé les règles qui régissent l'exercice de ses prérogatives ;
- il a excédé sa compétence et, en maniant des deniers publics, s'est immiscé dans les fonctions du comptable.

1. La mise en cause pour des irrégularités commises dans sa sphère de compétence

En cas de malversation caractérisée, la responsabilité pénale de l'ordonnateur peut être invoquée. Il en serait ainsi s'il était avéré un trafic d'influence (dans le cadre d'une procédure de marché public par exemple), un délit de favoritisme (par exemple, dans le cadre de l'attribution des commandes passées par l'établissement), un délit d'ingérence, de déclaration erronée (en matière fiscale par exemple en cas d'anomalies d'une gravité particulière de nature à revêtir un caractère frauduleux).

Le juge pénal est alors compétent pour juger l'affaire.

La responsabilité disciplinaire est également susceptible d'être mise en œuvre indépendamment des autres domaines ou parallèlement à ceux-ci.

La responsabilité financière de l'ordonnateur relève quant à elle de la Cour de discipline budgétaire et financière qui sanctionne les infractions de caractère financier commises par les agents du secteur public.

A ce titre, il est rappelé que :

- les ordonnateurs principaux ou secondaires sont seuls responsables des actes qu'ils exécutent en cette qualité et qu'ils sont responsables des certifications qu'ils délivrent ;
- la responsabilité générale des ordonnateurs principaux peut être mise en cause si, ayant eu connaissance d'irrégularités commises par des ordonnateurs secondaires, ils ont négligé de prendre les dispositions propres à les redresser, ou s'ils ont omis d'en informer les autorités habilitées à le faire.

Les opérations susceptibles d'être sanctionnées sont très nombreuses. Ce sont, essentiellement, les suivantes :

- l'engagement de dépenses en l'absence (ou insuffisance) de crédits prévus au budget ;
- d'une manière générale, toutes infractions aux règles de la comptabilité publique relatives à l'exécution des dépenses et recettes (absence de service fait par exemple) ;
- même en l'absence d'une irrégularité formelle, l'octroi à autrui d'un avantage, pécuniaire ou en nature, injustifié, entraînant un préjudice pour le trésor public ou la collectivité.

Ajoutons que, à l'occasion du passage aux RCE, le président de l'établissement devient juridiquement responsable des opérations liées à l'ensemble des rémunérations des personnels de l'établissement. En effet, il lui faut veiller à la qualité de la prévision budgétaire, limitativité des crédits de la masse salariale, puis s'assurer de la bonne exécution budgétaire (responsable de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des rémunérations) Le respect des délais de mandatement lui incombe également. Les enjeux humains et financiers liés à cet élargissement du champ de compétences de l'ordonnateur donnent une acuité particulière à ce domaine de la responsabilité de l'ordonnateur.

2. La mise en cause pour des irrégularités commises en dehors de sa sphère de compétence

Ces irrégularités sont consécutives de la réalisation d'actes qui empiètent sur les pouvoirs du comptable. Elles constituent une « gestion de fait » qui entraîne pour leurs auteurs, les mêmes obligations et responsabilités que pour le comptable public.

La gestion de fait est l'acte irrégulier par lequel une personne, qu'elle soit physique ou morale, s'immisce dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour ce faire. Par ailleurs, peut être déclaré comptable de fait, non seulement celui qui a directement et effectivement manié les fonds publics sans habilitation, mais aussi celui qui a ordonné ce maniement et/ou en a eu connaissance sans pour autant y mettre fin.

Dans ces situations, la personne reconnue comptable de fait a l'obligation de produire une comptabilité des opérations effectuées appuyées des pièces justificatives au rang desquelles figure notamment la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le conseil d'administration de l'établissement. Telle serait la situation pour un enseignant-chercheur qui encaisserait, par exemple les droits d'inscription à un colloque sans qu'il ne soit constitué une régie de recettes dont il serait le régisseur. Tel pourrait également être le cas d'une association qui encaisserait des subventions au lieu et place de l'EPSCP sans qu'une convention régulière existe.

La sanction éventuelle est la mise en débet (versement des fonds manquants dans la caisse de l'établissement sur les deniers personnels du comptable de fait) ainsi qu'une amende¹⁷⁸.

3. Le cas des irrégularités commises par les personnes bénéficiant d'une délégation

Ainsi qu'il a été précisé dans la fiche n°18 « L'ordonnateur : attributions, délégation », en cas de délégation de pouvoir, l'autorité délégante est dessaisie des pouvoirs délégués. Les actes, certificats et attestations délivrés par la personne ayant reçu une délégation de pouvoir sont effectués sous son entière responsabilité. Ce constat doit néanmoins être pondéré car il appartient à l'autorité ayant délégué ses pouvoirs de s'informer régulièrement de la bonne application de la délégation accordée (application du principe de responsabilité partagée).

En revanche, en cas de délégation de signature, l'autorité délégante conserve la responsabilité des actes accomplis par la personne ayant reçu délégation. Il appartient donc au délégant de s'assurer que le contenu de sa décision est bien respecté.

¹⁷⁸ Cf. arrêt n°52801 du 21 octobre 2008 de la Cour des comptes « association d'anthropologie appliquée » accessible sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr)



Fiche n°20 : Les services financiers

Les services financiers assurent la gestion financière de l'établissement pour le compte de l'ordonnateur c'est-à-dire la réalisation des actes qui concernent le cycle de la vie budgétaire et financière d'un établissement depuis l'élaboration du budget jusqu'à son exécution.

Cette définition assez généraliste recouvre des domaines particulièrement vastes allant de la conception (contribution à la définition de systèmes de répartition de moyens, proposition de budget, définition de stratégie budgétaire, ...), à l'organisation (par exemple : définition de procédures), aux conseils (aide au choix, montage de dossiers financiers, ...), à l'analyse (examen des contrats, études de situations financières, études prospectives, élaboration de scénarios, ...), la formation (élaboration et animation de plans de formation interne) et à la réalisation de tâches matérielles (production d'états, suivi des situations, traitement des factures, ...). Les missions dévolues aux services financiers ne font l'objet d'aucun texte particulier. Toutefois, on peut raisonner a contrario, dans la mesure où les compétences de l'agent comptable sont clairement définies par des textes réglementaires (voir fiche n°21 « Les comptables publics : l'agent comptable principal, les agents comptables secondaires et les régisseurs »). Or, ce qui relève de la compétence de l'agent comptable ne peut pas être partagé. En résumé, la tenue de la comptabilité générale, le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses la conservation et la manipulation des fonds de l'établissement sont des fonctions qui ne peuvent être exercées par un service financier.

Une des caractéristiques de la gestion financière des EPSCP, comme d'autres domaines de gestion, tient à sa complexité croissante à la fois en raison du champ étendu d'intervention des établissements, des partenariats multiples qui se développent et également du fait d'une évolution sensible et constante des réglementations applicables en la matière depuis plusieurs années.

Chaque établissement dispose d'une totale liberté dans la définition des missions qui peuvent être confiées au service financier ainsi que dans l'organisation de leur fonctionnement. Néanmoins, il paraît possible de tracer les grandes lignes du rôle et de l'organisation d'un tel service au sein d'un établissement.

1. L'organisation des services financiers

Les services financiers ne constituent pas une structure statutaire de l'établissement, mais une simple structure de gestion. Ils ne sont donc pas dotés d'un conseil ou d'un directeur ; ils sont dirigés par un chef de service.

Dans les universités et les INP, ces services ne peuvent être créés sous la forme d'une composante ou d'un service commun et ils ne disposent pas d'un budget propre intégré au budget de l'EPSCP.

Le code de l'éducation¹⁷⁹ prévoit que « sous l'autorité du président ou du directeur, [le secrétaire général] est chargé de la gestion de l'établissement ». Les services financiers sont en conséquence placés, avec ou sans intermédiaire, sous l'autorité du secrétaire général.

Le même code autorise le président, dans les universités et les INP, à déléguer sa signature au secrétaire général ainsi qu'aux agents de catégorie A. Ceux-ci peuvent dans ce cas engager les dépenses, certifier le service fait, ordonner les dépenses, émettre les ordres de recouvrement de l'établissement. Telle peut être la situation du responsable du service financier disposant d'une délégation de cette nature.

Pour les autres établissements, c'est leur statut qui régit les services financiers, notamment en précisant les autorités susceptibles de bénéficier d'une délégation de pouvoir ou de signature. C'est également le statut qui indique si le secrétaire général ou le chef des services financiers peut bénéficier d'une délégation de l'ordonnateur principal. Ces dispositions ne sont pas applicables quand les fonctions de chef des services financiers sont confiées à l'agent comptable.

¹⁷⁹ Code de l'Education, article L 953-2

Par ailleurs dans le cas des composantes pour lesquelles le code de l'éducation prévoit qu'elles sont dotées d'un ordonnateur secondaire de droit, un service financier doit de toute évidence être créé auprès de celles-ci.

Pour les composantes qui ne sont pas dotées d'un ordonnateur secondaire de droit, la mise en place d'un tel service ainsi que l'étendue de ses attributions relève d'une décision du président ou directeur de l'établissement.

La mise en œuvre des responsabilités et compétences élargies invite les établissements à se pencher sur leur organisation financière. Nous l'avons indiqué ci-dessus, tant le contexte interne que l'environnement de l'établissement nécessitent qu'une réflexion soit menée. D'une part, certains domaines de gestion impliquent un fort degré d'expertise (budgétaire, financière, analytique, juridique, fiscale, patrimoniale, marchés publics, ...) dont il paraît peu crédible de disposer à différents échelons de l'établissement. Ceci pousse à une centralisation, ou tout le moins à la définition d'un circuit de procédures, intégrant ces compétences très spécifiques. Dans le même temps, certains établissements considèrent que pour diverses raisons (éléments déterminants d'une politique, effet levier, rationalisation, professionnalisation renforcée) il est nécessaire de regrouper un ensemble d'opérations en un lieu unique (au sens budgétaire du terme) ou plus précisément de regrouper les crédits dans une structure financière identifiée. Ces éléments invitent à la création d'unités budgétaires dédiées à des opérations spécifiques telles que la gestion de la masse salariale, la gestion de l'investissement, de la recherche, ... Pour autant, professionnalisation et regroupement de crédits ne signifient pas nécessairement centralisation de l'ensemble des opérations. Ainsi, plusieurs établissements choisissent de marier professionnalisation et qualité du service rendu avec le maintien d'une proximité de gestion auprès des composantes en créant des centres de gestion aux compétences renforcées. Il ne s'agit ici que d'exemples d'organisation, chaque établissement disposant de l'autonomie complète pour se structurer.

2. Le rôle des services financiers

Les services financiers peuvent sur l'ensemble de l'établissement et pour le compte de l'ordonnateur, être chargés notamment des activités suivantes :

- élaborer, exécuter et évaluer la stratégie budgétaire et financière de l'établissement ;
- proposer un budget, suivre et contrôler son exécution ;
- tenir la comptabilité de l'ordonnateur sous ses différents aspects (exploitation, patrimoniale, analytique) et notamment la comptabilité des engagements¹⁸⁰ annuels et pluriannuels ;
- effectuer la gestion budgétaire (traitement des factures en recettes et en dépenses) et produire des restitutions financières pertinentes (tableaux de bord, bilans financiers) ;
- suivre les contrats d'acquisition d'équipements et de matériels, l'exécution des marchés correspondants et contribuer à la réalisation de l'inventaire ;
- répondre aux demandes et enquêtes des partenaires en matière financière, réaliser les études financières et fiscales ;
- conseiller les structures de recherche en matière financière ;
- organiser, encadrer les activités et opérations des structures financières internes en charge des opérations budgétaires ;
- préparer les contrats avec les partenaires extérieurs et suivre leur gestion ;
- contribuer au fonctionnement du contrôle de gestion mis en place éventuellement dans l'établissement.

En outre, dans le cadre de son pouvoir d'organisation de l'EPSCP, le président ou le directeur de l'établissement peut décider que les services financiers sont chargés de centraliser la préparation et la

¹⁸⁰ Décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 42

gestion des marchés publics de l'ensemble de l'établissement, et notamment d'établir et de vérifier les documents nécessaires à la passation des marchés publics.

3. L'agent comptable, chef des services financiers

Selon le mode d'organisation interne de l'EPSCP, le président ou le directeur, peut désigner l'agent comptable comme chef des services financiers. Il s'agit d'une simple faculté offerte aux établissements par le code de l'éducation¹⁸¹ et non d'une obligation.

Cependant, compte tenu de la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables, l'agent comptable, dans le cadre de ses fonctions de chef du service financier ne peut en aucun cas prendre des décisions ni effectuer des actes d'ordonnateur. Ainsi, l'agent comptable chef des services financiers ne peut engager ni ordonner des dépenses, conclure des accords et conventions ou recruter du personnel. Il n'est jamais compétent pour certifier le service fait.

En outre, et dans l'hypothèse où les services financiers de l'EPSCP sont également chargés de centraliser la gestion des marchés publics pour l'ensemble de l'établissement, l'agent comptable chef des services financiers n'est jamais compétent pour conclure un marché public ou signer des bons de commande. Ces actes relèvent de la compétence de l'ordonnateur concerné.

Les missions confiées à l'agent comptable comme chef des services financiers de l'EPSCP relèvent donc de travaux d'exécution technique, d'opérations se rattachant à la fonction d'ordonnateur. Dans ce cadre, l'agent comptable agit pour le compte de celui-ci.

4. La mise en place d'un service facturier

Les décrets financiers du 27 juin 2008, n°2008-618 (article 35 pour les établissements passant aux responsabilités et compétences élargies) et n°2008-619 (article 5 pour les autres établissements) prévoient la possibilité pour un EPSCP de mettre en place un service facturier.

Il s'agit d'organiser la chaîne de traitement d'une dépense en s'appuyant sur les processus d'activités (c'est-à-dire de façon transverse dans l'établissement et non plus de façon verticale) et en se centrant sur le cœur de métier de l'ordonnateur d'une part et du comptable d'autre part. Au premier le pilotage des engagements et la certification du service fait. Au second, la réception des factures, leur traitement, leur comptabilisation et leur paiement. Le service facturier dans ce schéma est placé sous la responsabilité du comptable public.

Les bénéfices attendus de ce type d'organisation sont de trois ordres. Une rationalisation des procédures tout d'abord, parce que la chaîne des dépenses gagne en efficacité et en rapidité (suppression de la redondance des contrôles). Une meilleure performance du traitement des factures ensuite, se matérialisant par un raccourcissement des délais de paiement ainsi qu'un dialogue nettement amélioré entre ordonnateur et comptable (les équipes des services facturier sont souvent mixtes et nécessairement en contact avec les gestionnaires). Enfin, une nette avancée en matière de qualité comptable a pu être constatée et ceci tout particulièrement dans le rattachement des charges et produits à l'exercice, le report de crédits.

¹⁸¹ Code de l'Education, article L 953-2



Fiche n°21 : Les comptables publics et les régisseurs

Ainsi qu'il a été précisé dans la fiche n°1 consacrée au contexte général, les EPSCP sont soumis aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire à la mise en œuvre du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ainsi qu'à la présence d'un comptable public. « Il existe, par établissement public, un poste comptable principal à la tête duquel est placé un agent comptable, chef des services de la comptabilité »¹⁸².

1. Le statut de l'agent comptable

Chaque EPSCP dispose obligatoirement d'un et d'un seul agent comptable principal. Ce dernier est choisi *intuitu personae* par le président ou le directeur de l'établissement. Il est nommé par arrêté conjoint du ministre de l'Éducation nationale et du ministre chargé du Budget. Il est choisi sur une liste d'aptitude établie conjointement par ces deux ministres¹⁸³.

Afin de garantir le bon exercice des missions et l'indépendance de l'agent comptable, ses fonctions sont soumises à un certain nombre d'incompatibilités (exercice d'une fonction concourant à la surveillance des fonctions exercées, participation financière dans une filiale de l'établissement...).

Les comptables publics sont, avant d'être installés dans leur poste, astreints à prêter serment¹⁸⁴. Le serment professionnel est l'acte par lequel les comptables publics jurent de s'acquitter de leurs fonctions avec probité et de se conformer exactement aux lois et règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité et le bon emploi des fonds publics. Le serment est prêté devant la Cour des comptes (s'il n'existe qu'un seul EPSCP dans le ressort territorial de la Chambre régionale des comptes) ou la Chambre régionale des comptes (lorsqu'il existe au moins deux EPSCP dans son ressort territorial).

L'agent comptable nouvellement désigné ne peut pas exercer ses fonctions sans avoir été au préalable installé dans le poste comptable qui lui est confié. L'autorité compétente pour installer le nouvel agent comptable est également celle qui effectue la remise de service de l'agent comptable sortant. Pour un EPSCP, c'est le trésorier-payeur général de la circonscription où se situe le poste comptable qui procède à l'installation, en présence du président ou du directeur de l'établissement public.

2. L'agent comptable, comptable public

En tant que comptable public, l'agent comptable est seul chargé d'un certain nombre d'attributions¹⁸⁵ :

- la prise en charge et le recouvrement des ordres de recettes qui lui sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à percevoir ;
- le paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds et des valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;
- le maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;

¹⁸² Décret du 29 décembre 1962, article 156

¹⁸³ Code de l'éducation, article L. 953-2

¹⁸⁴ Décret du 29 décembre 1962, article 17

¹⁸⁵ Décret du 29 décembre 1962, article 11

- la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il dirige. A ce titre, l'agent comptable tient la comptabilité générale. A la fin de chaque exercice, l'agent comptable en fonction prépare le compte financier de l'établissement pour l'exercice écoulé.

Dans l'exercice de ces attributions, le comptable est tenu d'exercer un certain nombre de contrôles¹⁸⁶ :

- en matière de recettes, le contrôle :
 - de l'autorisation de les percevoir (qualité de l'ordonnateur) ;
 - de la mise en recouvrement des créances ;
 - de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes,
- en matière de dépenses, le contrôle :
 - de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué : la personne qui donne l'ordre de payer est-elle dûment habilitée ?
 - de la disponibilité des crédits : les crédits nécessaires à la dépense sont-ils disponibles dans le budget ?
 - de l'exacte imputation des dépenses : la dépense est-elle imputée au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet ?
 - de la validité de la créance : le service a-t-il bien été effectué (service fait), les pièces justificatives sont-elles exactes et complètes (par exemple validité de la facture ou production d'un marché) ?
 - du caractère libératoire du règlement : le paiement demandé sera-t-il effectué au bénéfice du fournisseur habilité et sur le bon compte bancaire ?
- en matière de patrimoine, le contrôle de la conservation des droits, privilèges et hypothèques et de la conservation des biens.

La nature du contrôle exercé par le comptable public porte exclusivement sur la régularité de l'opération et en aucun cas sur l'appréciation de l'opportunité des actes de dépenses ou de recettes de l'établissement.

S'il constate des irrégularités, l'agent comptable suspend le paiement¹⁸⁷. Ce point et les conséquences d'une suspension de paiement sont détaillés dans la fiche n°22 consacrée à la responsabilité du comptable.

Dans l'exercice de ces contrôles, l'agent comptable est invité à s'appuyer sur le contrôle interne comptable (CIC) dont la mise en œuvre incombe à l'équipe de direction et donc notamment à l'agent comptable (cf. fiches n°5 et 30). Le CIC constitue une condition préalable à la certification des comptes rendue obligatoire par la loi LRU (cf. fiche n°36). Il convient enfin d'ajouter que l'agent comptable peut être choisi par son université comme auditeur dans le cadre de l'exécution financière du 7^{ème} programme cadre de recherche et de développement de l'Union européenne. Le travail de certification qu'effectuera alors l'agent comptable s'appuiera notamment sur le CIC mis en place¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Décret du 29 décembre 1962, articles 12 et 13

¹⁸⁷ Décret du 29 décembre 1962, article 37

¹⁸⁸ Cf. le guide paru dans la collection *Les dossiers de l'Agence* concernant le calcul de coûts complets dans le 7^{ème} PCRD, disponible en ligne sur le site internet de l'Agence : <http://www.amue.fr/finances/metier/articles/article/7eme-pcrd-calcul-de-couts-complets/>

3. L'agent comptable, chef des services comptables

L'agent comptable appartient à la hiérarchie administrative de l'EPSCP. Il est le chef des services comptables de l'établissement ainsi que le prévoit l'article 28 du décret n°2008-618 du 27 juin 2008.

Les moyens en personnel et en matériel nécessaires au fonctionnement des services comptables sont fournis par le président ou le directeur de l'établissement.

Le personnel de l'agence comptable est placé sous l'autorité directe de l'agent comptable.

L'agent comptable en tant que chef des services comptables relève directement du pouvoir hiérarchique du président ou du directeur de l'EPSCP. En conséquence, en dehors des actes qu'il accomplit en tant que comptable public tels que listés au point 2 ci-dessus, il est placé sous l'autorité fonctionnelle du président ou directeur de l'EPSCP.

4. L'agent comptable, conseiller de l'ordonnateur

L'agent comptable est un conseiller du président ou du directeur de l'établissement en matière financière et comptable. L'application aux établissements publics des règles du plan comptable général donne la possibilité d'apprécier l'activité de l'EPSCP, en la rapportant aux missions de l'établissement, aux moyens qui lui sont attribués, ou en la comparant à celle d'autres entités.

La tenue de la comptabilité permet de nourrir un système d'informations indispensable à la prise de décision des responsables de l'établissement et des partenaires extérieurs. Il s'agit, par le commentaire des comptes, de fournir une interprétation des informations comptables et l'appréciation de la situation financière de l'établissement (état de la trésorerie, capacité à s'engager dans une opération pluriannuelle par exemple). L'analyse financière constitue également un instrument d'aide à la décision indispensable à la gestion des établissements (cf. fiche n°31).

Par ailleurs, l'intervention de l'agent comptable en amont des décisions permet sans nul doute de suggérer et de préparer la procédure financière adaptée, afin d'éviter ainsi les éventuelles difficultés révélées au stade du paiement ou de l'encaissement.

La mission de conseiller doit être exercée avec discernement, car l'agent comptable doit à tout moment savoir à quel titre il intervient auprès du président ou directeur de manière à ce que cette mission de conseil n'interfère pas avec ses attributions de comptable public.

Enfin, l'agent comptable peut exercer, sur décision du président ou du directeur, les fonctions de chef des services financiers de l'établissement. Ce point est développé dans la fiche n°20 consacrée aux services financiers de l'établissement.

5. Les agents comptables secondaires

Dans certaines situations, l'installation d'un agent comptable secondaire peut se justifier. C'est notamment le cas lorsque le service considéré est éloigné par rapport au siège central, que le volume d'opérations à traiter est suffisamment important et qu'ainsi le fonctionnement du service en sera facilité (gain d'autonomie).

L'institution d'agents comptables secondaires intervient sur proposition de l'ordonnateur de l'EPSCP. Ils doivent être agréés par l'agent comptable principal.

Les agents comptables secondaires sont soumis à l'ensemble des obligations incombant aux comptables publics. Ils sont des agents comptables à part entière.

6. Les régisseurs

L'institution d'une régie répond à la nécessité de faciliter les rapports entre les usagers et les services comptables de l'établissement et d'effectuer certaines opérations dans des délais très brefs.

A la tête d'une régie se trouve placé le régisseur. Ce dernier n'a pas qualité de comptable public. Il est habilité à effectuer certaines opérations normalement réservées à l'agent comptable, opérations dont il est personnellement et pécuniairement responsable dans les mêmes conditions qu'un comptable public.

Un régisseur est dit :

- de recettes quand il est chargé des opérations d'encaissement ;
- d'avances s'il effectue des opérations de paiement.

Une même personne peut cumuler les deux fonctions.

Les régisseurs de recettes et les régisseurs d'avances sont nommés par le président ou le directeur de l'EPSCP avec l'agrément de l'agent comptable principal.

Le régisseur doit périodiquement justifier et transmettre à l'agent comptable les fonds encaissés (régisseur de recettes) ainsi que les pièces justificatives des opérations qu'il a effectuées (régisseur de recettes et régisseur d'avances).

Ainsi, lorsque l'inscription des étudiants s'effectue de façon déconcentrée, il est logique de créer une régie et de nommer un régisseur de recettes qui pourra alors localement effectuer les opérations d'encaissement des droits correspondants. De la même façon, le fonctionnement courant d'une unité de formation et de recherche peut nécessiter le paiement de menues dépenses ce qui devient possible lorsqu'une régie d'avances est instituée et un régisseur d'avances nommé.





Fiche n°22 : La responsabilité de l'agent comptable

Les EPSCP sont soumis aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire à la mise en œuvre du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ainsi qu'à la présence d'un comptable public responsable personnellement et pécuniairement.

Lorsqu'il exerce ses fonctions de comptable public (cf. fiche n°21), l'agent comptable agit de façon indépendante non seulement à l'égard du président ou du directeur de l'établissement public mais encore à l'égard de l'autorité qui l'a nommé.

Cette indépendance est la contrepartie logique de la responsabilité pécuniaire qui lui est propre.

1. La responsabilité personnelle et pécuniaire de comptable public

L'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable¹⁸⁹ :

- du recouvrement des recettes ;
- du paiement des dépenses ;
- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'établissement public ;
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- de la conservation des pièces justificatives ;
- des opérations et documents de comptabilité ;
- de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il dirige.

De plus, l'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable des contrôles qu'il est tenu d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine.

Outre ces cas traditionnels, l'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable des paiements qu'il effectue sur réquisition de l'ordonnateur quand il s'avère qu'il n'avait pas le droit de déférer à l'ordre de réquisition (sur la réquisition voir fiche n°23).

La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'il dirige depuis la date de son installation jusqu'à la date de sa cessation de fonctions. Elle recouvre aussi les opérations des agents comptables secondaires et des régisseurs. Enfin, cette responsabilité porte également sur les actes des comptables de fait, si l'agent comptable a eu connaissance de ces actes et ne les a pas signalés au président ou au directeur de l'établissement et au ministre chargé du Budget.

L'étendue de la responsabilité de l'agent comptable d'un EPSCP ne concerne que l'exécution du budget par nature et non les opérations relatives aux destinations de dépenses.

2. Les garanties de la responsabilité du comptable public

Avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties :

- obligation de constituer un cautionnement ou de s'affilier à une association de cautionnement mutuel ;
- une hypothèque peut être prise sur les biens du comptable public au bénéfice de l'organisme dont il est le comptable.

Le cautionnement se définit comme un dépôt destiné à verser à l'établissement lésé le montant total ou partiel d'un débet mis à la charge de l'agent comptable.

¹⁸⁹ Loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, article 60

Le cautionnement est distinct de l'assurance que l'agent comptable peut contracter à titre personnel, assurance destinée à lui rembourser le montant des débits mis à sa charge.

3. La mise en jeu de la responsabilité du comptable public

La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable se trouve engagée dès lors que :

- un déficit ou un manquant en deniers ou en valeur a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée ;
- une dépense a été irrégulièrement payée ;
- par la faute de l'agent comptable, l'établissement public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

L'agent comptable a alors l'obligation de verser immédiatement sur ses deniers personnels la somme égale au préjudice subi par l'établissement.

La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève ou le ministre chargé du budget ou le juge des comptes.

La responsabilité de l'agent comptable est particulièrement lourde car elle couvre un champ d'opérations très vaste et, de plus, elle peut être mise en oeuvre en l'absence de toute faute de la part de l'agent comptable. Aussi, la réglementation a-t-elle prévu des possibilités d'exonération évitant à l'agent comptable, lorsqu'il atteste de certaines situations, de combler le déficit de ses propres deniers. Deux procédures d'exonération sont offertes à l'agent comptable :

- la décharge de responsabilité ;
- la remise gracieuse.

A ce titre, notons que l'article 33 du décret n°2008-618 du 27 juin 2008 invite les établissements et plus particulièrement l'agent comptable à mettre en place un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) par les termes suivants : « Le contrôle des dépenses exercé par l'agent comptable (...) est adapté et proportionné aux risques liés au montant et à la nature de la dépense. » Or le CHD, qui repose sur le principe d'un plan établissant les niveaux de contrôle (exhaustif ou par sondage) selon la nature des actes, soulève par lui-même la question de l'exonération de responsabilité. A ce titre, la fiche 18 du guide de mise en place du CHD dans les EPN, édité par la direction générale des finances publiques (DGFIP), indique que pour la mise en oeuvre d'une remise gracieuse, il faudra « non seulement que le paiement ne figure pas parmi les dépenses qui devaient être vérifiées mais aussi que le plan de contrôle soit cohérent avec les risques et qu'il ait été validé » [par la DGFIP].



Fiche n°23 : La séparation des fonctions d'ordonnateur et d'agent comptable

La séparation des fonctions entre l'ordonnateur et l'agent comptable constitue une des deux règles de la comptabilité publique, l'autre étant celle de la présence d'un comptable public au sein d'un établissement public (cf. fiche n°22). Le principe de séparation signifie que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles. Ils sont chargés, ensemble mais chacun dans son rôle, de l'exécution du budget de l'établissement.

1. Le principe de séparation

La séparation apparaît comme une règle de sécurité dans la gestion des fonds publics grâce à l'obligation qui est instaurée de mettre en oeuvre deux acteurs forcément distincts pour accomplir toute opération de recette et surtout de dépense.

L'exécution du budget résulte de la combinaison obligatoire d'une action de décision et d'une opération de contrôle. La liberté d'appréciation et de choix qu'il est indispensable d'attribuer à un ordonnateur ne peut exister que parce qu'elle s'exerce dans le cadre d'un contrôle de régularité qui incombe au comptable.

Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable conduit à une répartition fonctionnelle des services en fonction des différents stades d'exécution des opérations.

Ainsi, en matière de dépenses, l'ordonnateur est chargé de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des dépenses, et le comptable de leur prise en charge et de leur paiement. Si ce dernier constate une irrégularité lors du contrôle qui lui incombe, il peut suspendre le paiement d'une dépense. En matière de recettes, l'ordonnateur constate la créance, procède à sa liquidation et à l'émission de l'ordre de recouvrement correspondant. Le comptable, pour sa part, assure la prise en charge, poursuit le recouvrement et procède à l'encaissement effectif.

Cette répartition fonctionnelle connaît aujourd'hui des évolutions sensibles tenant à la fois à l'évolution des pratiques et aux possibilités offertes par les outils de gestion. Ainsi, il convient de souligner que l'article 35 du décret n°2008-618 autorise les établissements à mettre en place un service facturier placé sous l'autorité de l'agent comptable. Dans ce type d'organisation, il appartient à l'ordonnateur de se concentrer sur l'acte de d'achat et la réalité du service fait (l'opportunité de la dépense ainsi que la réalité et la qualité du service rendu) et au comptable de veiller aux contrôles matériels et comptables au vu de la facture et de la certification du service fait délivré par l'ordonnateur. La fiche consacrée à la qualité comptable traite de la mise en place d'un service facturier (cf. fiche n°30).

Cependant, quelle que soit l'organisation retenue par l'établissement, la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable demeure et en conséquence la séparation des fonctions perdure. Un tel partage de compétences peut aboutir à des situations de blocage lorsque l'agent comptable, dans le cadre des contrôles qui lui incombent (et de la mise en cause éventuelle de sa responsabilité personnelle), refuse d'exécuter une opération que l'ordonnateur lui soumet sans qu'il lui soit réglementairement possible de trouver une solution permettant de donner satisfaction à l'ordonnateur. Afin d'éviter ces blocages et par souci d'efficacité dans le fonctionnement des établissements le droit de réquisition a été institué.

2. La réquisition de paiement

La réquisition de paiement a pour effet de transférer de l'agent comptable à l'ordonnateur la responsabilité de l'opération. Elle dégage donc la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable, pour autant qu'elle soit régulière, c'est-à-dire que la procédure ait été respectée et qu'il ne s'agisse pas d'un cas où l'agent comptable ne peut pas déférer à une réquisition.

La responsabilité de l'agent comptable ne sera pas mise en cause même si les dépenses correspondantes sont par la suite rejetées par le juge des comptes. L'ordonnateur assume alors la responsabilité personnelle et pécuniaire de sa décision.

La procédure de la réquisition permet d'éclairer la ligne de partage des obligations et des responsabilités.

1. L'agent comptable, parce qu'il est un comptable public, a l'obligation de suspendre les paiements lorsque certains faits se produisent (inexactitude des certifications délivrées par l'ordonnateur ; absence ou insuffisance de crédits ; erreurs de liquidation...).
2. L'ordonnateur peut, par écrit et sous sa responsabilité, requérir l'agent comptable de payer. La réquisition de paiement ne constitue qu'une faculté offerte à l'ordonnateur, et en aucun cas une obligation. Le pouvoir de réquisition constitue une des prérogatives de la qualité d'ordonnateur principal ou secondaire. Cette prérogative ne peut pas faire l'objet d'une délégation de signature.
3. Après avoir vérifié que l'ordre de réquisition est régulier dans la forme et au fond, le comptable doit alors y déférer en procédant dans les meilleurs délais au paiement. Néanmoins, l'agent comptable doit refuser de procéder au paiement si la suspension est motivée par : l'indisponibilité des crédits ; l'absence de justification du service fait ; le caractère non libératoire du règlement ; le manque de fonds disponibles.
4. L'agent comptable doit rendre compte de cette réquisition au ministre des finances, en informer le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Cet ordre de réquisition sera transmis par le ministre des finances à la Cour des comptes.

Les cas de suspension et de réquisition peuvent être révélateurs d'un dysfonctionnement dans le circuit des opérations financières de l'établissement (formation insuffisante, procédure mal comprise, circuit administratif à revoir...). Dans ces situations, on ne peut que recommander la mise en place, en amont, de procédures concertées afin de prévenir ces situations de blocage. Mais, contrairement à une idée répandue, la réquisition ne présente pas systématiquement de caractère conflictuel et peut se révéler être une solution à un blocage réglementaire. En effet, la réquisition de paiement peut permettre à l'ordonnateur d'exécuter une opération non prévue par une réglementation obsolète ou lacunaire, s'il l'estime absolument indispensable au fonctionnement de son établissement. Certes, transférer une responsabilité personnelle et pécuniaire d'une personne à une autre ne solutionne pas un vide réglementaire. Cependant, seul l'ordonnateur est habilité à apprécier l'opportunité d'une décision et par là-même de justifier et de défendre le choix qu'il effectue lors de la réquisition du comptable.

**Fiche n°24 : La structuration du budget des EPSCP**

Afin de faciliter l'appropriation des données budgétaires et d'en renforcer l'approche politique, le décret financier de 2008 prévoit une structuration budgétaire globalisée et introduit une lecture matricielle des crédits. Désormais, le budget présente sous la forme de trois agrégats, les enveloppes, la totalité des crédits de l'exercice. Parallèlement, il permet de connaître en lecture directe les montants alloués pour chacun des objectifs poursuivis.

1. La structure budgétaire d'un EPSCP**1.1. Les principes de la structure du budget**

En dépense, le budget se compose de trois enveloppes qui regroupent des crédits de nature identique : les crédits relatifs à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement, les crédits d'investissement. Ces natures de crédits sont ventilées par finalités représentant la destination prévue de la dépense selon une nomenclature fixée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

En recettes, le budget retrace les origines de financement des activités conduites par l'établissement. La nomenclature est déterminée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Les dépenses et les recettes sont regroupées au sein de deux ensembles : le compte de résultat prévisionnel et le tableau de financement abrégé prévisionnel.

Le compte de résultat prévisionnel regroupe les charges et les produits qui se rapportent à la gestion annuelle de l'établissement, c'est-à-dire à son fonctionnement courant. Il s'agit des crédits relatifs à la masse salariale et aux autres crédits de fonctionnement.

Le tableau de financement abrégé prévisionnel présente l'ensemble des ressources en capital (dont la capacité d'autofinancement) de l'année et l'emploi qui en est fait. Ce tableau renseigne sur l'évolution prévisionnelle annuelle de la situation patrimoniale (immobilisations) de l'EPSCP.

Le tableau ci-dessous fournit une représentation schématique d'un budget.

COMPTE DE RESULTAT PREVISIONNEL

DEPENSES				RECETTES	
DESTINATIONS	masse salariale	autre fonct ^t	TOTAL		TOTAL
Formation .. licence				Subv. Prog. 150	
Formation ... master				Subv. Autres min.	
...				...	
TOTAL				TOTAL	

TABLEAU DE FINANCEMENT ABREGE PREVISIONNEL

EMPLOIS		RESSOURCES	
DESTINATIONS	TOTAL		TOTAL
Formation .. licence		capacité d'autofinancement	
Formation ... master		Subv. Inv. MESR	
...		...	
TOTAL		TOTAL	

1.2. La nature des informations constituant le budget

Comme indiqué ci-dessus, l'établissement doit construire sa programmation budgétaire en croisant deux axes, l'axe par nature et l'axe par destination. Cette prévision matricielle permet de connaître quels sont les moyens alloués par l'établissement pour mener à bien chacune de ses activités. Ces informations combinées relatives aux dépenses ont des statuts différents :

- seuls les crédits inscrits au budget font l'objet des différents contrôles juridiques et financiers auxquels est soumis un EPSCP : équilibre et limitativité des crédits. Ces derniers respectent donc une nomenclature fixée par le ministère. La limitativité des crédits implique que le montant de chacune des enveloppes ne peut être dépassé sans autorisation préalable du conseil d'administration. On parle alors d'enveloppe limitative. Ce point est développé ci-dessous (cf. 2.1. Les crédits limitatifs).
- La répartition entre les différentes actions quant à elle ne fait l'objet d'aucun contrôle réglementaire. Il incombe néanmoins aux EPSCP de respecter la nomenclature fixée par le ministère et établie « ... en cohérence avec les actions des programmes ministériels qui les financent¹⁹⁰ », c'est-à-dire avec les actions de la LOLF. Au lieu et place des comptes par nature, les destinations constituent la traduction financière des programmes et actions définis par le ministère et décrits au sein du projet annuel de performance de l'établissement (PAP) puis du rapport annuel de performance (RAP) de l'établissement.

La nomenclature des destinations correspond pour partie aux missions premières des EPSCP (formation, recherche, diffusion des savoirs) et d'autre part aux activités nécessaires à leur réalisation (pilotage, bibliothèque et documentation, immobilier). Par ce moyen, le ministère dispose d'une base de données financières structurée et homogène décrivant les projets et les réalisations des EPSCP.

Les EPSCP peuvent subdiviser le plan de destination ministériel s'ils le souhaitent.

Il n'existe pas de nomenclature similaire en recettes. Seule une nomenclature budgétaire est déterminée par le ministère (les comptes budgétaires de recettes par grande catégorie).

L'annexe 1 propose une illustration d'un budget présenté sous forme matricielle.

2. Les différents types de crédits

2.1. Les crédits limitatifs

La limitativité des crédits concerne le **budget principal** de l'établissement et s'applique¹⁹¹ :

- Au sein du compte de résultat prévisionnel, à l'enveloppe de crédits relatifs à la masse salariale d'une part ;
- Au sein du compte de résultat prévisionnel, à l'enveloppe de crédits relatifs aux autres dépenses de fonctionnement d'autre part ;
- Au montant de l'enveloppe de crédits d'investissement.

En conséquence, le conseil d'administration vote le budget par enveloppe.

¹⁹⁰ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 4

¹⁹¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 20

Le schéma ci-dessous synthétise et illustre l'articulation de ces différentes notions. Il représente la partie du budget consacrée aux dépenses au sein du budget principal.

BUDGET PRINCIPAL		niveau de vote du CA
compte de résultat prévisionnel		
enveloppe fonctionnement hors masse salariale		OUI
enveloppe masse salariale		OUI
tableau de financement abrégé prévisionnel		
enveloppe investissement		OUI

Le fait de positionner la limitativité des crédits au niveau d'enveloppes d'un volume financier important offre aux établissements une **souplesse de gestion** au sein de ces ensembles afin de s'adapter au mieux à la réalisation des missions. Cette globalisation des crédits permet également aux administrateurs de se concentrer sur l'essentiel à savoir la définition des objectifs de l'établissement et la programmation des moyens correspondante.

Les conditions dans lesquelles ces enveloppes peuvent être modifiées sont décrites dans la fiche n°29.

La notion de limitativité des crédits porte sur toutes les natures de dépenses (prestations de services, biens, dotations aux amortissements, ...). Autrement dit, **il n'existe pas de crédits évaluatifs au sein du budget principal**. Pour ce qui concerne les recettes, la notion de limitativité est inexistante. En effet, rien n'interdit à un établissement de dépasser le montant des recettes prévues, à la condition bien entendu que cette situation ne résulte pas d'une présentation non sincère du budget.

2.2. Les crédits évaluatifs

Un crédit est dit évaluatif lorsque la **prévision de crédits peut être dépassée sans nécessiter une autorisation préalable de l'assemblée délibérante**¹⁹²¹⁹³.

Un EPSCP peut, par délibération statutaire, créer un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC) et une fondation universitaire. Dans les deux cas, les crédits ouverts aux budgets de ces structures ont un caractère évaluatif. En conséquence, les dotations de crédits du budget annexe pour le SAIC et de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) pour la fondation peuvent évoluer en fonction des nécessités de l'activité de ces structures sans que la question de la limitativité des enveloppes de crédits ne se pose comme cela est le cas pour le budget principal.

Les **modifications de crédits peuvent porter tant sur la répartition des crédits entre nature (masse salariale, autres charges de fonctionnement, investissement) que sur le montant même des crédits ouverts au budget**. Ainsi, il est possible d'intégrer dans le budget annexe du SAIC un nouveau contrat de recherche sans avoir à demander préalablement une autorisation au conseil d'administration.

Néanmoins, des **conditions portant sur le respect de l'équilibre budgétaire** sont posées par le décret financier quant aux modifications budgétaires possibles pour ces structures. Ces conditions sont détaillées dans la fiche n°29.

¹⁹² Cf. instruction budgétaire M93, section 3 : « un crédit est dit limitatif lorsque l'abondement ou la diminution du montant inscrit au budget nécessite un vote préalable du conseil d'administration. Un crédit ne correspondant pas à cette définition est dit évaluatif ».

¹⁹³ Extrait du glossaire de la LOLF disponible sur le site internet « le forum de la performance » du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État : « Pour les crédits qui restent évaluatifs, ils sont inscrits dans des programmes évaluatifs dont les montants de crédits inscrits dans la loi de finances n'ont pas, comme c'est le cas ordinaire, le caractère d'un plafond mais d'une simple évaluation pouvant être dépassée sans autorisation préalable du législateur. » : http://www.performance-publique.gouv.fr/glossaire/lettre/c/credit-evaluatif.html?no_cache=1

Cette spécificité tient à la nature même des activités gérées au sein de ces structures. Dans le cas du SAIC, il s'agit de pouvoir s'adapter aux évolutions consécutives à la gestion d'opérations de nature industrielles et commerciales pour lesquelles il est important de pouvoir réagir rapidement. Pour ce qui concerne la fondation, le caractère aléatoire de certaines ressources, tels notamment les dons dont bénéficiera la fondation, implique un dispositif doté de souplesse.

2.3. La fongibilité des crédits

La LOLF a introduit la notion de « fongibilité » des crédits avec pour corollaire, la « fongibilité asymétrique ». La fongibilité offre la possibilité de modifier la destination ou la nature des crédits en gestion (sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires et du caractère soutenable dans la durée des choix de gestion). Elle laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses pour en optimiser la mise en œuvre (le transfert d'une masse limitative à une autre est cependant soumis à un vote préalable du conseil d'administration, cf. fiche n°29). La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense (fonctionnement, investissement), l'inverse n'est pas permis.

Pour les opérateurs que sont les EPSCP, les règles relatives aux caractéristiques des crédits sont celles décrites ci-dessus : enveloppes limitatives au sein du budget principal et crédits évaluatifs au sein du budget annexe du SAIC et de l'EPRD. La question est de savoir si la caractéristique de la fongibilité asymétrique s'applique à la masse salariale inscrite à leur budget. Une note de la direction des affaires financières précise les conditions dans lesquelles doit s'opérer le suivi de la masse salariale¹⁹⁴.

Il est indiqué que le principe de la fongibilité asymétrique concernant les crédits de l'État ne s'applique pas stricto sensu aux opérateurs. En effet, un EPSCP dispose de la possibilité, sous conditions, d'augmenter sa masse salariale en cours d'exercice. Pour effectuer une telle modification, trois conditions sont posées par le décret financier :

- tout d'abord, la dotation annuelle de masse salariale notifiée au sein de la subvention pour charge de service public ne peut pas être dépassée ce qui signifie que l'établissement ne peut augmenter cette dotation en puisant sur le reste de la subvention ;
- ensuite, le montant de la masse salariale peut être augmenté mais uniquement grâce aux ressources propres dégagées par l'établissement et dans le respect des principes garantissant l'équilibre, la sincérité et la soutenabilité du budget ;
- enfin, il est rappelé que tout mouvement de crédits concernant une enveloppe de crédits limitatifs nécessite l'approbation préalable du conseil d'administration.

Les conséquences concrètes de ces dispositions peuvent être résumées de la façon suivante :

- au sein du budget principal, la masse salariale peut être abondée en cours d'exercice par décision du conseil d'administration à condition que le financement provienne de ressources propres (c'est-à-dire de ressources autres que la subvention pour charge de service public) ;
- au sein du budget annexe du SAIC et de l'EPRD de chaque fondation, la masse salariale peut être abondée sans autorisation préalable du conseil d'administration à condition que le financement provienne de ressources propres.

3. Les annexes budgétaires

Ainsi détaillé, le budget donne une vision synthétique et stratégique des ressources et des moyens engagés dans la réalisation des missions de l'établissement. Il a paru utile de compléter ce premier niveau de lecture par un ensemble d'informations plus spécifiques et détaillées dont l'objectif est d'éclairer les termes des décisions que doivent prendre les administrateurs.

¹⁹⁴ Cf. site intranet de la direction des affaires financières, rubrique Opérateurs/LRU-RCE/Fiches techniques : « Le suivi des crédits de masse salariale dans le budget des EPSCP RCE » (<http://idaf.pleiade.education.fr/fichiers/pageframe.htm?sujetId=1>)

Dans ce but, le décret prévoit un ensemble d'annexes obligatoires venant compléter le budget proprement dit. Le décret en dresse la liste, il s'agit¹⁹⁵ :

- du projet annuel de performance ;
- des documents et tableaux permettant le suivi des emplois ;
- des programmes pluriannuels d'investissement ;
- des restes à réaliser sur les contrats de recherche ;
- des moyens consolidés dont disposent les unités mixtes de recherche ;
- enfin, l'instruction financière M93 dont la partie budgétaire a été diffusée en 2009 prévoit la production d'un état détaillé des crédits.

Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que l'article 9 du décret n°85-1118 du 18 octobre 1985 modifié prévoit que « L'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de formation continue de l'établissement est récapitulé dans un état présenté en équilibre réel, annexé au budget de l'établissement et soumis à l'approbation du conseil d'administration ».

Globalement ces annexes relèvent de deux natures d'information. Pour certaines d'entre elles il s'agit d'informations financières permettant de connaître l'état de la situation et le détail des évolutions attendues (tableau des emplois, programmes pluriannuels, restes à réaliser, moyens disponibles ou accordés). Pour d'autres, il s'agit de décrire le projet de performance dans lequel s'inscrit l'établissement. Ce dernier document constitue une véritable nouveauté au regard du précédent décret financier. En effet, le projet annuel de performance de l'établissement prévoit :

- la production d'un descriptif des objectifs poursuivis à travers les moyens budgétaires alloués aux destinations de dépenses ;
- la fixation d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité du service ;
- la mesure des résultats attendus et obtenus.

Ce volet performance est destiné non seulement à l'information du conseil d'administration mais aussi des ministères et est couplé avec le contrat pluriannuel d'établissement.

La fiche n°3 consacrée au pilotage développe ce point.

¹⁹⁵ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, articles 2 et 3

ANNEXE N° 1 : PRESENTATION BUDGETAIRE MATRICIELLE

COMPTE DE RESULTAT PREVISIONNEL

DEPENSES				RECETTES	
	masse salariale	autres crédits de fonctionnement	TOTAL		MONTANT
DESTINATIONS	Formation .. licence			Subvention programme 150 et 231	
	...			Subvention autres ministères	
	Bibliothèques et documentation			...	
	Recherche universitaire ...			Droits d'inscription	
	...			Contrats de recherche	
Pilotage			...		
TOTAL				TOTAL	
			<i>résultat d'exploitation (bénéfice)</i>		<i>résultat d'exploitation (déficit)</i>
			équilibre du CR prévisionnel		équilibre du CR prévisionnel

TABLEAU DE FINANCEMENT ABREGE PREVISIONNEL

EMPLOIS		RESSOURCES	
	MONTANT		MONTANT
DESTINATIONS	Formation .. licence	capacité d'autofinancement	
	...	Subvention d'investissement MESR	
	Bibliothèques et documentation	Autres subventions d'investissement	
	recherche universitaire	
	...	Emprunts	
Pilotage		...	
TOTAL		TOTAL	
Equilibre : apport au fonds de roulement		Equilibre : prélèvement sur le fonds de roulement	



Fiche n°25 : L'architecture budgétaire des EPSCP

L'architecture budgétaire d'un EPSCP répond à une double contrainte, celle du respect des éléments contenus dans la réglementation d'une part et celle des choix d'organisation internes définis par le conseil d'administration de l'établissement d'autre part.

1. L'architecture budgétaire générale d'un EPSCP

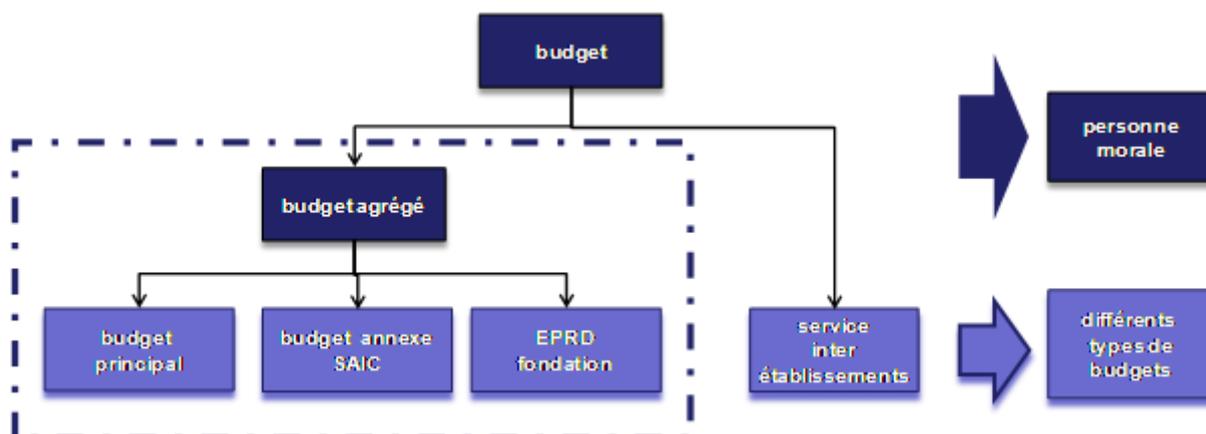
Le budget unique dit budget agrégé d'un EPSCP se compose de différents cadres budgétaires propres aux structures internes créées selon les statuts adoptés par le conseil d'administration de l'établissement.

Dans tous les cas, l'établissement dispose d'un budget principal. Lorsqu'il n'existe aucune autre structure budgétaire particulière de type SAIC (service d'activités industrielles et commerciales) ou fondation ou service inter établissements, le budget principal est le budget de l'établissement.

L'établissement peut avoir créé un service d'activités industrielles et commerciales ainsi qu'une ou plusieurs fondations. Il s'agit alors de cadres budgétaires de même niveau que le budget principal de l'établissement. Dans cette hypothèse le budget agrégé de l'établissement est constitué du budget principal, du budget annexe du SAIC et de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) de chacune des fondations.

Enfin, lorsque l'établissement est désigné par convention comme établissement support d'un ou de plusieurs services communs à plusieurs autres établissements, le budget propre à ce (ou ces) service (s) fait partie du budget de l'établissement mais ne fait pas partie du périmètre de l'agrégation. En effet, dans cette hypothèse, les ressources gérées au sein du service dénommé service inter établissements relèvent d'une « copropriété » entre les différents partenaires.

Le schéma ci-dessous synthétise les situations possibles (les pointillés représentent le périmètre de l'agrégation budgétaire) :



2. L'architecture budgétaire interne d'un EPSCP

Les EPSCP disposent de plusieurs types de structures internes différentes pour mener à bien leurs missions. Ces structures ne relèvent pas nécessairement des mêmes dispositifs en matière d'organisation budgétaire interne. Les différentes sources auxquelles il convient de se référer pour appréhender l'architecture budgétaire interne sont de trois ordres : le Code de l'éducation, le décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008 et l'instruction budgétaire M93 pour la partie publiée en 2009 par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

2.1. Les dispositions du Code de l'éducation

Concernant les dispositions du Code de l'éducation, l'article L 719-5 prévoit que : « Chaque unité, école, institut et service commun dispose d'un budget propre intégré au budget de l'établissement dont il fait partie. Ce budget est approuvé par le conseil d'administration de l'établissement, qui peut l'arrêter lorsqu'il n'est pas adopté par le conseil de l'unité ou n'est pas voté en équilibre réel ».

On peut donc en déduire que les budgets propres intégrés (BPI) sont partie intégrante du budget unique de l'établissement et que chacun des conseils de composante (lorsqu'ils existent) doit se prononcer sur le BPI le concernant. On peut également rappeler que c'est le conseil d'administration de l'établissement qui dispose du pouvoir d'arrêter un BPI lorsque celui-ci s'avérerait ne pas être en équilibre réel.

En revanche, les définitions (périmètre, contenu, présentation) de ce qu'est un BPI, les conditions de vote de celui-ci ainsi que la signification de l'équilibre réel relèvent du domaine du pouvoir réglementaire qui s'est prononcé sur ces sujets au sein de l'instruction M93 dont les dispositions sont développées ci-dessous.

Par ailleurs, l'article L713-9 relatif aux écoles et instituts internes aux universités précise que : « Les instituts et les écoles disposent, pour tenir compte des exigences de leur développement, de l'autonomie financière. Les ministres compétents peuvent leur affecter directement des crédits et des emplois attribués à l'université. »

Le fait pour ces composantes de disposer de l'autonomie financière implique l'existence d'un cadre budgétaire et de son vote par l'instance délibérante de la composante. Pour ce qui concerne l'affectation directe de moyens, il convient de garder à l'esprit qu'il n'existe qu'un seul budget au sein de la personne morale, budget unique adopté par son conseil d'administration. Du reste, l'article L.712-9 indique que : « Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, ..., le montant global de la dotation de l'Etat, ». De façon complémentaire sur ce point, il n'est pas inutile de citer l'article L. 712-10 qui dispose que : « les unités et services communs reçoivent chaque année une dotation de fonctionnement arrêtée par le conseil d'administration ».

Dans le cas des instituts et écoles extérieurs aux universités, des grands établissements, des écoles normales supérieures, et des écoles françaises à l'étranger, la loi n'a pas prévu que les structures internes de ces établissements (départements d'enseignement, laboratoires, services, centres, etc.), soient dotées d'un budget propre intégré à celui de l'établissement.

A des niveaux inférieurs (département d'enseignement, équipe de recherche, services...), l'établissement dispose de toute latitude pour organiser sa structure financière. Pour ces structures également, l'instruction budgétaire M93 apporte un certain nombre de précisions.

2.2. Les dispositions du décret financier

Le décret financier quant à lui ne traite quasiment pas de l'architecture budgétaire. L'article 11 prévoit que la procédure interne d'élaboration du budget est arrêtée par le conseil d'administration sur proposition du président et dans le respect des dispositions des articles L. 719-5 et L.713-9 du Code de l'éducation.

Les seules autres mentions relatives à l'organisation budgétaire portent sur l'existence de budget annexe (SAIC) et d'EPRD pour chacune des fondations universitaires créées par l'établissement. Le décret précise par ailleurs que le budget principal, le budget annexe et l'EPRD de chaque fondation font l'objet d'une agrégation. Par ailleurs, l'établissement siège d'un service inter établissements dispose également d'un budget annexé à ce titre.

Enfin, il faut préciser que le contrôle budgétaire exercé par le recteur-chancelier de l'université ne porte que sur le budget agrégé de l'établissement et ses composants que sont le budget principal et éventuellement le budget annexe du SAIC et l'EPRD de chaque fondation.

2.3. Les dispositions de la partie budgétaire de l'instruction M93

L'instruction M93 publiée en 2009 commente et précise les dispositions contenues dans le Code de l'éducation et le décret financier.

Tout d'abord l'instruction introduit pour ce qui concerne le budget principal la notion de centre de dépenses en complément de celle de BPI. Ensuite, l'instruction précise que si les composantes relevant de l'article L.713-9 du code de l'éducation disposent d'un BPI, les autres composantes sont dotées d'un centre de dépenses. Néanmoins, le conseil d'administration peut décider de doter ces mêmes composantes d'un BPI.

On peut donc noter que l'instruction M93 introduit une condition nouvelle et supplémentaire, au regard des dispositions de la loi et du décret financier, pour mettre en place un BPI.

De façon complémentaire, l'instruction détaille le contenu respectif de ce qui a vocation à constituer le périmètre d'un BPI et d'un centre de dépenses.

Concernant le BPI, l'instruction M93 indique qu'il intègre les ressources directement liées à son activité c'est-à-dire explicitement affectées par des tiers. Ses dépenses répondent à la même logique, à savoir celles générées par l'activité du BPI. Une précision est apportée en matière de charges salariales, dans la mesure où le coût des personnels contractuels recrutés sur ressources propres ainsi que les heures supplémentaires ont vocation à figurer dans le BPI. A contrario, les charges salariales relatives aux personnels titulaires n'ont pas à figurer dans le BPI. Le financement du différentiel entre les ressources et les dépenses du BPI correspond à la dotation de fonctionnement allouée par l'établissement. Celle-ci ne figure pas dans le BPI. Les crédits font l'objet d'une présentation matricielle croisant natures et finalités.

Concernant le centre de dépenses, ce cadre budgétaire ne comprend que des crédits correspondant intégralement à la dotation de fonctionnement allouée par l'établissement (qui ne figure pas dans le centre de dépenses).

Plusieurs commentaires peuvent être formulés au regard de ce descriptif. D'une part, il apparaît clairement que l'activité d'un BPI et d'un centre de dépenses dépendent essentiellement des moyens que l'établissement choisit d'allouer aux activités qui sont réalisées en leur sein. D'autre part, le déploiement de cette architecture budgétaire doit s'effectuer en relation étroite avec la mise en œuvre d'un système de comptabilité analytique indispensable pour fournir une vision des coûts complets de réalisation des différentes activités et des moyens globaux engagés pour permettre leur réalisation.

En effet, il convient de bien prendre la mesure à la fois des finalités de chaque comptabilité (budgétaire et analytique) et des informations qu'elles produisent.

- Le budget, acte de prévision et d'autorisation, a clairement vocation à permettre le contrôle de l'autorisation budgétaire (suivi d'enveloppes de crédits, nature de dépenses autorisées) accordée en fonction d'objectifs assignés au responsable de la structure budgétaire sur un périmètre pour lequel il dispose de moyens d'actions (choix d'opportunité de la dépense notamment).
- La comptabilité analytique, ne comporte pas de caractère contraignant, sa vocation étant le suivi de gestion, la mesure et l'analyse des coûts. Elle permet également une vision transverse des moyens mobilisés pour mener à bien une activité en permettant notamment de déterminer des coûts complets.

En croisant ces informations, il y a matière pour les établissements à redéfinir la cartographie de leur organisation financière dans la mesure où il devient possible, par exemple, d'allouer des budgets à de véritables centres responsables, décideurs (dotés de crédits budgétaires) et en nombre limité tout en permettant un suivi de gestion à des niveaux plus détaillés via le suivi des charges et des produits à l'aide de la comptabilité analytique (centres de coûts et centres de profits).

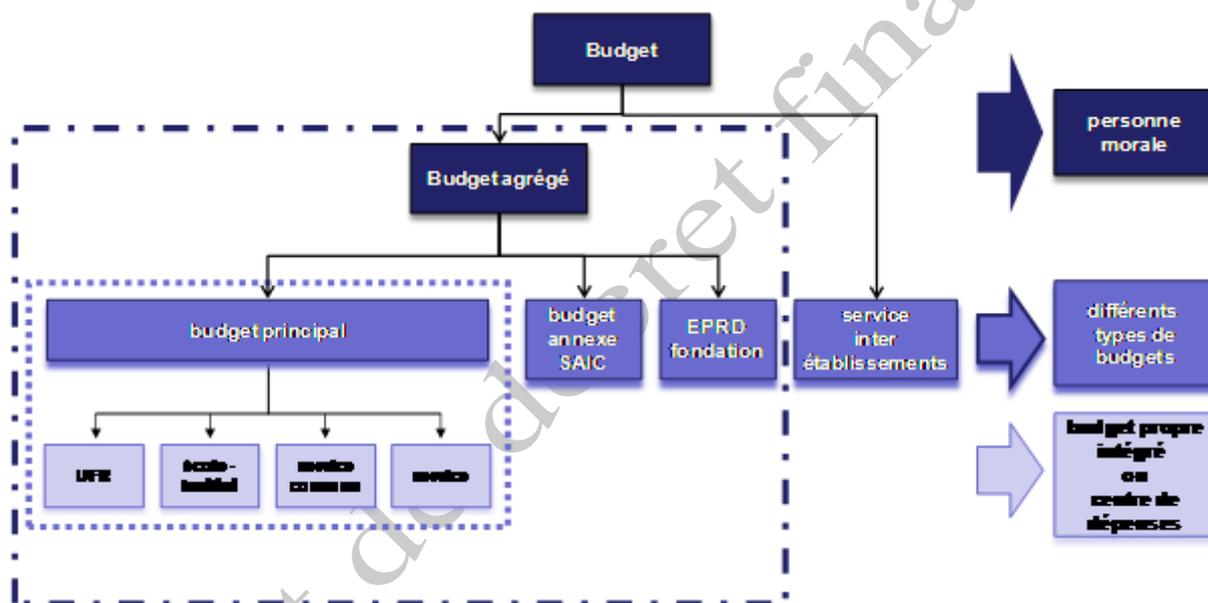
Du reste, l'instruction M93 prévoit que l'ensemble des moyens mis à disposition d'un BPI figurent à titre informatif quel que soit leur niveau de gestion (exemple de l'existence d'unités budgétaires de gestion de type : masse salariale ou investissement ou dépenses générales) ainsi que le nombre d'emplois affectés au BPI.

Pour ce qui concerne le SAIC, les dispositions n'ont pas évolué par rapport au décret créant ce type de service commun. Un SAIC est doté d'un budget annexe au budget de l'établissement, ce qui permet de produire un compte rendu d'exécution budgétaire ainsi que d'identifier un résultat, des réserves propres et un actif spécifique.

On peut toutefois relever que le périmètre des activités pouvant être gérées au sein du SAIC inclus désormais les activités de formation continue à finalité industrielle et commerciale¹⁹⁶.

La fondation universitaire quant à elle dispose d'un EPRD. Il s'agit d'un cadre budgétaire annexé au budget de l'établissement présentant les mêmes caractéristiques, en termes de restitution d'informations financières et comptables, que celles décrites pour le SAIC.

Le schéma ci-dessous synthétise les situations possibles :



Légende :

Pointillés en bleu foncé = périmètre du budget agrégé de l'établissement composé du budget principal et éventuellement du budget annexe du SAIC et de l'EPRD de chacune des fondations.

Pointillés en bleu clair = périmètre du budget principal composé des différents budgets propres intégrés et centre de dépenses créés par le conseil d'administration de l'établissement.

¹⁹⁶ Cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 6

Les cadres ci-après représentent la structure d'un budget propre intégré et d'un centre de dépenses.

BUDGET PROPRE INTEGRE

DEPENSES				
	personnel	autres crédits de fonctionnement	investissement	TOTAL
DESTINATIONS	Formation .. licence			
	Formation .. master			
	Bibliothèques et documentation			
	Recherche universitaire ...			
	...			
	Pilotage			
TOTAL				

RESSOURCES		MONTANT
Ressources directement liées à l'activité de la structure		
TOTAL		

EQUILIBRE	
Contribution apportée par l'établissement (dépenses - ressources)	

CENTRE DE DEPENSES

TOTAL DES CREDITS = MONTANT DE LA DOTATION DE FONCTIONNEMENT				
	personnel	autres crédits de fonctionnement	investissement	TOTAL
DESTINATIONS	Formation .. licence			
	Formation .. master			
	Bibliothèques et documentation			
	Recherche universitaire ...			
	...			
	Pilotage			
TOTAL				

Nota : la totalité des ressources d'un centre de dépenses est apportée par l'établissement.





Fiche n°26 : Le budget des EPSCP : principes

En présentant une traduction chiffrée des choix effectués pour assurer le fonctionnement et le développement de l'établissement, le budget constitue avant tout un acte politique.

Juridiquement le budget correspond à un acte de prévision, réputé sincère. Il est soumis à une actualisation au regard de la réalité des événements économiques survenant tout au long de l'année. C'est également un acte d'autorisation (de percevoir des recettes et d'effectuer des dépenses) puisque le conseil d'administration vote le budget, compétence que cette instance ne peut déléguer.

Le droit commun des finances publiques¹⁹⁷ s'applique aux EPSCP indépendamment de l'existence de décrets financiers spécifiques. Ces derniers peuvent cependant contenir un certain nombre de dérogations aux principes essentiels que sont l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité et enfin l'équilibre.

1. L'annualité budgétaire

L'autorisation donnée par le conseil d'administration de l'établissement est valable pour une année budgétaire qui commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre. Cette période coïncide avec l'exercice comptable.

En matière budgétaire, la notion d'année universitaire n'existe pas.

L'autorisation donnée ne crée des droits que pour l'année en cours. Seuls les crédits concernant des opérations pluriannuelles sont reportables d'un exercice sur l'autre¹⁹⁸. Il s'agit :

- d'une part des crédits relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement de l'établissement ;
- d'autre part des crédits relatifs à des contrats de recherche pluriannuels en cours.

Concernant la question des reports, il convient de se référer à la fiche n°29 pour plus de précisions.

2. L'unité budgétaire

Les structures internes d'un EPSCP peuvent relever de plusieurs natures juridiques, néanmoins, quels que soient le type et le nombre de ces structures, le principe d'unicité budgétaire s'applique : il n'existe qu'un seul budget. Ce dernier est dénommé « budget agrégé¹⁹⁹ ».

La constitution du budget agrégé peut varier selon l'organisation juridique de l'établissement.

- Dans tous les cas, il existe un budget principal qui regroupe les composantes de toute nature : Unité de Formation et de Recherche²⁰⁰ (UFR) ; instituts ou écoles²⁰¹ ; services communs²⁰² ;
- éventuellement, le budget annexe du service d'activités industrielles et commerciales²⁰³ (SAIC) ;
- éventuellement, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de la (ou des) fondation(s) universitaire(s)²⁰⁴.

¹⁹⁷ Cf. notamment le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962

¹⁹⁸ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 7

¹⁹⁹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 2

²⁰⁰ Code de l'Education, article L 713-1

²⁰¹ Code de l'Education, article L 713-9

²⁰² Code de l'Education, article L 714-1 et décrets spécifiques

²⁰³ Code de l'Education, article L 123-5 et L 711-1

²⁰⁴ Code de l'Education, article L 719-12

En conséquence, les charges et les produits doivent, dans leur totalité, figurer dans le budget afin de garantir sa sincérité, permettre de juger de l'équilibre de l'ensemble des dépenses et des recettes et conserver au document budgétaire sa valeur d'autorisation²⁰⁵.

La nature des missions d'un établissement ou son organisation particulière peut conduire à créer des services nécessitant un suivi particulier tant sur le plan budgétaire que sur le plan comptable.

C'est le cas lorsqu'un établissement se dote statutairement d'un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC). Le budget prend alors la forme d'un budget annexe²⁰⁶.

C'est aussi le cas, lorsque l'établissement décide de créer une fondation universitaire c'est-à-dire interne à l'établissement²⁰⁷, son budget prend alors la forme d'un état prévisionnel de recettes et de dépenses (EPRD).

Enfin, des modifications peuvent être apportées au budget initial en cours d'exercice. Dénommées décisions budgétaires modificatives (DBM), elles sont présentées dans les mêmes conditions que le budget. Elles ont pour objet de modifier l'autorisation budgétaire antérieurement accordée par le conseil d'administration de l'établissement. Les conditions propres à ces modifications font l'objet d'une fiche spécifique (cf. fiche n°29).

3. L'universalité

Le budget doit décrire l'intégralité des produits et des charges, sans compensation entre les recettes et les dépenses. Ceci signifie que sont interdites :

- la contraction entre les dépenses et les recettes qui ne ferait figurer au budget qu'un solde ;
- l'affectation des recettes aux dépenses.

Concernant ce dernier point, une exception majeure existe pour les recettes dont l'acte attributif comporte des sujétions particulières et plus particulièrement la mention de l'affectation déterminée des crédits. C'est notamment le cas lorsque les fonds doivent être utilisés dans un but déterminé par obligation légale (exemple de la taxe d'apprentissage) ou par obligation contractuelle. A titre d'exemple, certains contrats conclus avec l'Union européenne conditionnent le versement de la recette à l'acceptation de dépenses ciblées.

4. La spécialité budgétaire

Les autorisations de dépenses, crédits ouverts, sont accordées par nature de dépenses dans la limite d'enveloppe de crédits. Trois enveloppes composent chacun des cadres budgétaires (budget principal, SAIC, EPRD de la fondation) : l'enveloppe de fonctionnement hors masse salariale, l'enveloppe de masse salariale, l'enveloppe d'investissement²⁰⁸.

Les crédits inscrits sur chaque enveloppe du budget principal sont limitatifs. En revanche, les crédits du budget annexe (SAIC) et de chaque EPRD sont évaluatifs.

Le conseil d'administration, lors du vote du budget principal et de ses DBM, se prononce sur les crédits ouverts au titre de chacune des enveloppes.

Si le niveau de vote est l'enveloppe l'instruction M93 (tome budgétaire) prévoit, à titre informatif, une annexe obligatoire présentant les crédits de façon plus détaillée. Une telle présentation permet à l'assemblée délibérante d'obtenir une information plus précise de la composition de chaque enveloppe, information utile notamment lors du débat budgétaire.

²⁰⁵ Il faut noter que pour les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger la règle de l'unité budgétaire s'applique mais que des décrets en Conseil d'Etat fixent leurs règles particulières d'organisation

²⁰⁶ Les services communs créés par plusieurs établissements et désignés généralement par l'expression « services inter universitaires ou services inter établissements » (gestion des services de documentation, de la formation continue...) disposent également d'un budget annexe et d'un SACD.

²⁰⁷ Code de l'Education, article L 719-12 et décret n°2008-326 du 7 avril 2008

²⁰⁸ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 4

Il est rappelé qu'en matière de recettes, les crédits sont toujours évaluatifs. Comme pour les dépenses, une présentation plus détaillée des recettes est de nature à offrir les informations nécessaires au débat budgétaire.

5. L'équilibre budgétaire

Un EPSCP ne peut présenter un budget en déficit. Le budget doit être voté en équilibre réel. Cela signifie que toutes les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère et soutenable. Notamment, les charges obligatoires ou reductibles doivent être correctement évaluées.

L'équilibre s'apprécie pour chacun des budgets composant le budget de l'établissement : budget principal, budget annexe, EPRD.

Il existe en fait un double équilibre puisque :

- d'une part le compte de résultat prévisionnel doit être équilibré ;
- d'autre part, le tableau de financement abrégé prévisionnel doit également être équilibré.

La fiche n°28 revient de façon détaillée sur les conditions de l'équilibre budgétaire.





Fiche n°27 : L'élaboration budgétaire

Le budget, nous l'avons indiqué, recouvre un double objectif. **Acte politique**, il doit traduire les objectifs de développement que ses administrateurs définissent. **Acte technique**, il autorise l'exécution budgétaire permettant ainsi la réalisation des missions à travers ses recettes et ses dépenses. Cette double vision recouvre également une double temporalité. D'une part, il n'est pas concevable de se limiter au court terme pour tracer les lignes directrices du développement de l'établissement et d'autre part, l'autorisation qui sera donnée est encadrée par le principe de l'annualité.

La procédure budgétaire doit être l'occasion de prendre en compte et de concilier ces deux dimensions qui loin d'être contradictoires sont en réalité complémentaires.

Concernant le dispositif réglementaire, le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 ne décrit pas la procédure budgétaire à mettre en place, contrairement au décret financier précédent. Le texte définit en revanche le cadrage général des opérations budgétaires en précisant quelques principes structurants :

- les priorités arrêtées par le conseil d'administration sont en cohérence avec le contenu du contrat pluriannuel ;
- le rôle du président est réaffirmé : « le budget est élaboré sous l'autorité du président... » ;
- le conseil d'administration décide de la procédure interne d'élaboration budgétaire et vote le budget.

1. Le cadrage des objectifs de l'établissement

Le caractère politique du budget est réaffirmé par l'instauration d'un débat d'orientation budgétaire²⁰⁹. Ce dernier porte sur « les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels en cours et envisagés ». Afin de dépasser le stade de la déclaration, le projet d'établissement doit trouver une traduction opérationnelle dans la mise en place d'actions (couplées à des objectifs et des indicateurs) et le cadrage des ressources nécessaires à leurs réalisations. La définition d'un projet s'effectuant sur un horizon pluriannuel, le contrat quadriennal voire au delà²¹⁰, il devient nécessaire de raisonner sur la base de scénarios permettant de confronter la viabilité de ces hypothèses avec les données financières.

Autrement dit, le débat d'orientation budgétaire doit être l'occasion de confronter le projet d'établissement à des scénarios de développement, fondés sur des hypothèses de réalisations prenant en compte les capacités de l'établissement et les effets induits, financiers pour ce qui concerne le budget, de ses décisions.

L'Amue propose une formation dénommée « portée et usage de la politique budgétaire » dans laquelle des méthodes de projection budgétaire sont présentées. Il peut être utile de s'y reporter pour approfondir ce sujet²¹¹. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a quant à elle publié un guide méthodologique intitulé « modélisation financière du plan de développement des activités des universités ». Les différentes méthodologies proposées pour alimenter la réflexion sur la stratégie budgétaire en intégrant une dimension pluriannuelle s'appuient sur :

- La caractérisation de l'établissement d'un point de vue économique : environnement, partenaires, cartographie des personnels, des données financières, des éléments patrimoniaux. Ces informations sont issues du dispositif d'auto-évaluation de

²⁰⁹ Cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 11

²¹⁰ Plusieurs établissements se dotent d'un projet stratégique à long terme, l'horizon retenu correspondant à une dizaine d'années (cf. à titre d'illustrations, le projet de l'université Paul Verlaine de Metz ou celui de l'université de la Côte d'Opale).

²¹¹ Cf. document de référence de la formation « Portée et usage de la politique budgétaire » disponible sur le site internet de l'Agence à l'adresse : « [www...](#) »

l'établissement, d'une analyse rétrospective et se complètent par des éléments prospectifs de type évolution de la population étudiante, pyramide des âges des personnels, axes de développement retenus.

- L'identification des domaines essentiels, cœur de métier, d'intervention de l'établissement sous la forme d'activités (et non de structures) puisque ce qui importe c'est bien le développement de l'établissement et non les modalités structurelles de réalisation (du moins dans un premier temps). Il appartient à chaque établissement de définir la granularité de ces activités. On peut suggérer de prendre appui sur les disciplines s'agissant de la formation (lettres et langues, sciences dures, ...) et sur des thématiques en matière de recherche.
- La caractérisation notamment financière des éléments essentiels de ces domaines (recettes directement affectables, charges directes consommées, personnel et m² affectés au domaine, ...) et l'identification d'inducteurs de coûts, c'est-à-dire de facteurs qui sont à l'origine de la consommation de moyens et sur lesquels l'établissement peut agir (exemples : coût par étudiant, coût moyen d'un enseignant-chercheur, coût par laboratoire, coût par m², ...).
- La projection de ces éléments financiers sur plusieurs exercices en fonction de différents scénarios (création d'équipes de recherche, renforcement d'axes de formation, politique de soutien pédagogique, mise en sécurité des bâtiments, ...) afin de déterminer les besoins de ressources nécessaires et les économies potentielles.

Ce travail de projection budgétaire s'appuie donc largement sur des données issues de la comptabilité budgétaire (consommation recettes/dépenses des exercices précédents), de la comptabilité générale (analyse financière), de la comptabilité analytique (différents types de coûts, inducteurs, définition de standards), de la gestion des ressources humaines (cartographie, bilan social, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), de la gestion du patrimoine (état des bâtiments et schéma directeur). Il croise ces éléments avec les axes de développement du projet d'établissement.

Par ailleurs, le transfert des emplois et de la masse salariale correspondante aux établissements, nécessite que ceux-ci intègrent de façon très importante des éléments relatifs à la gestion des ressources humaines (GRH) dans les opérations de cadrage budgétaire. Cette partie relève à notre sens avant tout de la politique de GRH et est développée dans les fiches consacrées à ce domaine (cf. notamment la fiche n°8 « Le pilotage des emplois et de la masse salariale, et la GPEEC »). Néanmoins, il paraît nécessaire dès ce stade de souligner que le débat d'orientation budgétaire ne pourra utilement se tenir sans que les éléments suivants soient appréhendés :

- Les effectifs et leur répartition par corps et grade des personnels et analyse des perspectives de variation (entrée – sortie).
- La connaissance de la masse salariale (exercices précédents, exercice en cours, simulation sur l'année et les exercices à venir).
- La définition de la politique de recrutement et de rémunération.

La construction du budget annuel s'inscrit comme on vient de le voir dans un horizon pluriannuel tout en actualisant, sur la base des dernières réalisations et des mises à jour des projections, les données propres à l'exercice suivant. Cet ensemble d'informations doit en effet permettre, dans le cadre du budget annuel, de couvrir les engagements déjà pris tout en assurant le fonctionnement courant et l'avancement du projet d'établissement. A la lumière de cet ensemble d'éléments il est possible d'accélérer, de différer, de supprimer ou d'intégrer tel ou tel projet. Il appartiendra évidemment à chaque établissement de définir le contenu des informations pertinentes pour alimenter le débat d'orientation budgétaire.

A l'issue du débat, il incombe au président de l'université d'organiser l'élaboration du budget²¹². Souvent, l'exposé des choix arrêtés par le conseil d'administration et leur déclinaison prend la forme d'une lettre de cadrage émanant du président. Celle-ci a par conséquent vocation à rappeler les

²¹² Cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 11, 1^{er} alinéa

grandes orientations stratégiques et leurs déclinaisons en plan d'actions au sein des composantes en intégrant à la fois des éléments qualitatifs et quantitatifs. Il peut être utile de s'appuyer sur les éléments qui alimentent aujourd'hui les lettres de cadrage mises en place au sein des établissements :

- La présentation des priorités du et des exercices à venir (indicateurs qualitatifs et quantitatifs) et leur traduction financière en référence au contrat quadriennal.
- L'analyse des exécutions budgétaires et financières précédentes (taux d'exécution budgétaire, analyse des recettes et des dépenses, analyse financière).
- La prise en compte des engagements contractés par l'établissement et notamment ceux à caractère pluriannuel (par exemple, à un programme pluriannuel d'investissement ou un programme de résorption d'emploi précaire).
- Le cadrage des moyens de l'établissement présentant l'évolution prévisible des recettes (subvention pour charge de service public, ressources propres, ...).

2. L'association des composantes

S'il appartient à chaque établissement de définir sa propre procédure interne d'élaboration budgétaire²¹³, il convient néanmoins de rappeler que le code de l'éducation prévoit que les composantes sont associées à l'élaboration du budget et qu'elles reçoivent chaque année une dotation de fonctionnement arrêtée par le conseil d'administration²¹⁴. De plus, le code de l'éducation prévoit que « le président associe les composantes à la préparation et à la mise en œuvre du contrat pluriannuel d'établissement »²¹⁵. La logique de déclinaison des axes de développement du contrat quadriennal suppose l'association des composantes à la vie financière de l'établissement. Ainsi, dans le prolongement du dialogue de gestion instauré entre le ministère et les établissements, une animation de gestion interne à chaque établissement doit se développer en reprenant le triptyque : objectifs – moyens – résultats. Il s'agit ici d'impliquer les acteurs de la performance au sein des établissements que sont les composantes.

Cette démarche suppose diagnostic partagé, évaluation quant aux missions et objectifs incombant aux composantes et participation étroite à la définition des objectifs et des indicateurs associés.

La conférence des présidents d'université a diffusé au cours du mois de février 2010 un document proposant un cadre pouvant servir d'outil du dialogue interne de gestion en prenant appui sur le projet d'établissement. Il s'agit du « contrat d'objectifs et de moyen » (le « COM »)²¹⁶. Le terme contrat peut paraître inapproprié dans la mesure où il n'existe aucun « contrat » établi ou à établir entre l'établissement et ses composantes. Du reste, les objectifs de cet outil sont d'aider au développement d'un management liant autonomie et responsabilité et d'inciter les opérateurs principaux de la performance que sont les composantes à contribuer « réellement » à la performance de l'établissement.

Le COM a été conçu et est exploité comme support à la construction du budget de l'établissement et à la répartition des moyens entre les composantes²¹⁷. Il comporte plusieurs parties supports du dialogue :

- Un « état des lieux » détaillé de l'activité et des moyens de la composante.
- La référence au projet d'établissement (formation, recherche, développement international, pilotage).
- La formalisation des actions projetées et des projets des composantes.
- Le récapitulatif des engagements pris et des moyens alloués.

²¹³ Cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 11, dernier alinéa

²¹⁴ Code de l'éducation, article L712-10

²¹⁵ Code de l'éducation, article L713-1

²¹⁶ La documentation publiée par la CPU sur ce sujet est accessible à l'adresse suivante : http://www.cpu.fr/Contrats_d_objectifs_et_de_moy.841.0.html

²¹⁷ Cf. notamment la mise en œuvre réalisée par l'université d'Auvergne

Il est important de noter que l'intégralité des moyens mobilisés pour accomplir les missions fait partie du dialogue : personnel (nombre d'ETPT²¹⁸, corps et grades, ...), moyens financiers (directement gérés par la composante et consommés indirectement car gérés par des services communs), ressources patrimoniales utilisées.

S'inscrivant dans une démarche de performance, les actions retenues et financées dans le cadre du dialogue interne de gestion doivent faire l'objet d'un suivi annuel (voire infra annuel) et sont définies en relation avec les indicateurs du contrôle de gestion (cf. fiche n°32 sur le pilotage financier et fiche n°3 consacrée au pilotage).

Les développements précédents traitent plus particulièrement de la dimension politique du budget. Ainsi que nous l'avons indiqué en introduction, le budget correspond par ailleurs à un acte technique soumis à divers contrôles.

3. La communication du projet de budget de l'établissement au recteur ²¹⁹

Au terme de la procédure interne d'élaboration, le projet de budget de l'établissement complété par ses annexes doit être présenté en équilibre réel (voir fiche n°28).

Les établissements ont l'obligation de communiquer leur projet de budget au recteur d'académie, chancelier des universités²²⁰. Pour certains établissements, la transmission s'effectue auprès du ministre chargé de l'enseignement supérieur²²¹. Cette communication doit intervenir au plus tard quinze jours avant la réunion au cours de laquelle le conseil d'administration de l'établissement doit statuer sur ce projet.

Si ce délai de communication n'est pas respecté, le recteur-chancelier (ou le ministre selon le cas) peut décider, lors de la séance du conseil d'administration au cours de laquelle le budget est examiné, qu'il sera soumis à son approbation.

L'approbation est soit expresse, soit implicite. Dans ce dernier cas, l'approbation est acquise à l'issue d'un délai de quinze jours suivant la date de réception du projet de budget par le recteur-chancelier, ou le ministre selon le cas. La détention d'un accusé de réception de l'envoi paraît donc utile pour l'établissement.

4. Le vote du budget

Afin que le budget puisse être exécutoire au 1er janvier de l'année à laquelle il se rapporte, le président propose au conseil d'administration de délibérer sur le projet de budget de l'établissement avant le 31 décembre de l'exercice précédent.

Si la procédure d'élaboration est laissée à l'initiative de chaque établissement, elle doit néanmoins tenir compte des caractéristiques spécifiques des composantes de l'établissement (vote par leur conseil, lorsqu'ils existent, des budgets propres intégrés (BPI), cf. alinéa 2 de l'article L. 719-5 du code de l'éducation).

4.1. Les composantes ou services communs dotés d'un budget propre intégré

Les dispositions du code de l'éducation sont maintenues pour ce qui concerne l'existence de BPI. Ces derniers doivent être adoptés en équilibre réel par leur conseil de composante puis approuvés par le conseil d'administration de l'établissement.

Ainsi que nous l'avons vu dans la fiche n°25, le contenu de ces BPI de même que la notion d'équilibre réel qui leur est applicable a été précisé par l'instruction M93. Il est simplement nécessaire ici de rappeler que le pouvoir de décision en matière budgétaire incombe au conseil d'administration de l'établissement.

²¹⁸ Equivalent temps plein travaillé

²¹⁹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 12

²²⁰ Code de l'Education, art. L.711-8

²²¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 12

Enfin, en l'absence de conseil propre, le budget des services communs concernés, complété du budget de gestion, est arrêté par le conseil d'administration de l'établissement.

S'agissant des centres de dépenses, il n'est pas prévu que ces derniers fassent l'objet d'un vote particulier.

4.2. Le vote du budget de l'établissement²²²

Le conseil d'administration se prononce sur le budget de l'établissement (budget principal plus éventuellement budget annexe et état prévisionnel des recettes et dépenses). Le vote de l'assemblée porte sur un budget en équilibre réel respectivement pour le compte de résultat prévisionnel et le tableau de financement abrégé prévisionnel de chacun des budgets et sur le montant des crédits limitatifs (cf. fiche n° 28 consacrée aux conditions de l'équilibre budgétaire).

La délibération n'est valable que si la majorité des membres qui composent le conseil assiste à la séance (quorum vérifié au moment du vote).

Les documents annexés au budget (cf. fiche n°24, paragraphe 3) ne font pas l'objet d'un vote spécifique. Autrement dit, le conseil d'administration se prononce sur le budget et ses annexes. L'article 14 du décret financier précise néanmoins que les programmes pluriannuels d'investissement ainsi que l'état prévisionnel des restes à réaliser sur les contrats de recherche sont arrêtés par le conseil d'administration (car justifiant la procédure des reports qui interviendront ultérieurement).

5. Le contrôle exercé par le recteur

Pour être exécutoire, le budget voté en équilibre réel par le conseil d'administration de l'établissement, doit être communiqué au recteur d'académie, chancelier, ou au ministre selon le cas. Il faut noter que, dans la mesure où le projet de budget a été transmis à ces autorités (cf. paragraphe 3 ci-dessus), on peut considérer que la condition de communication a été remplie.

Lors de la séance du conseil d'administration, le recteur-chancelier, ou le ministre selon le cas, peut décider de soumettre le budget à son approbation²²³. Les situations visées sont les suivantes :

- non respect des délais de communication au recteur ;
- le budget (principal ou annexe ou EPRD) n'est pas en équilibre réel ;
- le budget n'ouvre pas les crédits nécessaires au respect des obligations et des engagements de l'établissement (soutenabilité budgétaire) ;
- le plafond d'emplois fixé par l'État relatif aux emplois qu'il finance est dépassé ;
- les dispositions relatives au prélèvement sur fonds de roulement n'ont pas été respectées pour le budget principal.

Le conseil d'administration doit délibérer sur un nouveau projet de budget remédiant à ces irrégularités dans le délai d'un mois suivant la notification du refus. Le budget adopté est soumis alors à une nouvelle approbation du recteur-chancelier, ou du ministre selon le cas et il leur est transmis à cet effet.

Enfin dans l'hypothèse où le conseil d'administration de l'établissement n'a pas remédié aux irrégularités constatées, le recteur-chancelier, ou le ministre selon le cas, arrête le budget de l'établissement dans les conditions prévues à l'article 54 du décret financier (c'est-à-dire avec l'appui du trésorier payeur général).

6. La publicité du budget²²⁴

Le budget doit être publié au plus tard un mois après qu'il a été, selon les cas, adopté, arrêté ou approuvé. En effet, le budget est un acte réglementaire et, pour être opposable aux tiers, il doit être porté à leur connaissance.

La publicité concerne le budget voté et transmis au recteur.

²²² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, articles 13 à 18

²²³ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 16

²²⁴ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 19

7. Le budget non exécutoire

Dans le cas où le budget primitif n'est pas exécutoire le 1^{er} janvier de l'exercice, les opérations de recettes et de dépenses par nature sont effectuées temporairement sur la base des prévisions budgétaires de l'exercice précédent²²⁵.

Ce budget, dénommé budget provisoire, est égal à 80% des prévisions budgétaires définitives de l'exercice précédent, déduction faite pour le budget principal des crédits affectés à des dépenses non renouvelables.

Les prévisions budgétaires définitives concernent :

- les prévisions initiales du compte de résultat prévisionnel et du tableau de financement abrégé prévisionnel ;
- les modifications budgétaires apportées en cours d'année.

Le recteur d'académie chancelier peut décider qu'une partie du budget (principal, annexe ou EPRD) est exécutoire.

Quand le budget d'un EPSCP n'est pas exécutoire au 1er mars, il est alors arrêté par le recteur-chancelier, dans les conditions prévues à l'article 54 du décret financier ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du ministre chargé du budget²²⁶.

²²⁵ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 23

²²⁶ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 24



Fiche n°28 : L'équilibre budgétaire

Le budget de l'EPSCP doit être voté en équilibre réel par le conseil d'administration de l'établissement²²⁷. Le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre selon le cas exerce le contrôle budgétaire et peut décider de soumettre le budget à son approbation s'il constate qu'il n'est pas en équilibre²²⁸ (cf. fiche n°27).

La réalité de l'équilibre repose sur l'évaluation de façon sincère et soutenable de l'ensemble des recettes et des dépenses. Les charges obligatoires ou reconductibles doivent notamment être correctement évaluées.

L'équilibre réel s'apprécie :

- pour chacun des budgets composant le budget de l'établissement (budget principal, budget annexe, état prévisionnel des recettes et des dépenses) ;
- pour chacun des comptes de résultat prévisionnel ;
- pour chacun des tableaux de financement abrégés prévisionnels.

De plus, au sein du compte de résultat prévisionnel, le montant des dépenses de personnel ne peut excéder la dotation annuelle de masse salariale de l'État majorée éventuellement des ressources propres.

Enfin, au sein du tableau de financement abrégé prévisionnel, les ressources, exception faite des recettes provenant d'emprunt, doivent couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt de l'exercice.

Afin de déterminer l'équilibre financier du budget et de s'assurer que les moyens alloués aux objectifs politiques de l'établissement trouveront un financement, il est nécessaire de faire appel à des notions d'analyse financière. Ainsi, le cadre budgétaire des EPSCP présente, en sus des dotations de crédits et des prévisions de recettes, des agrégats issus de l'analyse financière. Il s'agit de la capacité d'autofinancement de l'établissement (CAF) et de la variation prévisionnelle du fonds de roulement.

L'objet de cette fiche est d'explicitier ces notions. En effet, les choix effectués par le conseil d'administration dans le budget vont impacter la situation financière de l'établissement. Le cadre budgétaire des EPSCP permet d'en retracer les évolutions prévisibles en fonction des orientations retenues et d'éclairer les administrateurs qui peuvent ainsi se prononcer en toute connaissance de cause.

1. La capacité d'autofinancement prévisionnelle

La fiche n°24 consacrée à la structuration du budget décrit la composition du compte de résultat prévisionnel. Le résultat prévisionnel qui y figure correspond au solde entre la totalité des produits (comptes de classe 7) et la totalité des charges (comptes de classe 6) de l'établissement. Il doit être positif ou nul. Toutefois, un prélèvement sur fonds de roulement peut être autorisé sous certaines conditions au titre des opérations réalisées au sein du compte de résultat prévisionnel (cf. ci-dessous paragraphe 3).

Cela dit, si le résultat prévisionnel constitue la mesure de l'enrichissement ou de l'appauvrissement de l'établissement au cours d'un exercice donné, il ne permet pas de déterminer sa capacité financière à pouvoir assumer seul les besoins liés à son existence. Cette mesure s'obtient par la capacité d'autofinancement. La CAF correspond à l'ensemble des ressources financières dégagées par l'activité de l'établissement et dont il peut disposer pour couvrir ses besoins tels des investissements ou des remboursements de dettes.

²²⁷ Code de l'Education, art. L.719-5 et Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 14

²²⁸ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 16

Même s'il n'est pas nécessaire ici de lister l'ensemble des ressources du budget qui présente cette double caractéristique, il peut être utile d'illustrer ce qui est susceptible de composer la CAF afin de mieux en comprendre la finalité et l'utilité.

A titre d'exemple, les dotations aux amortissements constituent un élément positif de la CAF. Ceci est logique puisque les dotations aux amortissements :

- doivent être financées par les ressources propres de l'établissement (1^{er} critère),
- constituent une source de financement (2^{ème} critère : disponibilité) permettant le renouvellement des biens selon les choix de l'établissement.

En revanche, et toujours à titre d'exemple, la recette provenant de la neutralisation des amortissements des biens acquis sur subventions (cf. fiche n°34) constitue un élément négatif de la CAF. Là aussi, le raisonnement est logique puisque cette recette ne provient pas d'un véritable enrichissement de l'établissement (il ne s'agit pas d'un droit constaté sur un tiers).

La CAF calculée à l'occasion du budget (cf. annexe 1) est elle-même la prévision de l'évolution des ressources financières que l'établissement dégagera si les prévisions se réalisent dans leur ensemble. Elle permet de mesurer la capacité de l'établissement à autofinancer sa croissance. De ce fait, elle constitue une ressource du tableau de financement abrégé prévisionnel (cf. fiche n°24) puisqu'elle représente une ressource durable pouvant éventuellement être utilisée pour l'acquisition d'immobilisations ou le remboursement d'emprunts.

Il faut noter que lorsque la CAF est négative, elle est dénommée insuffisance d'autofinancement (IAF) et doit être couverte soit par les ressources d'investissement soit par un prélèvement sur le fonds de roulement.

2. La variation prévisionnelle du fonds de roulement

Nous venons de le voir, la CAF prévisionnelle constitue une des ressources du tableau de financement abrégé prévisionnel. En soustrayant les emplois (dépenses d'investissement) des ressources (prévisions de recettes d'investissement et CAF), l'établissement peut dégager la variation prévisionnelle du fonds de roulement de l'établissement pour l'exercice considéré (cf. annexe 1). Cette variation constitue la ligne d'équilibre du tableau de financement abrégé prévisionnel de chacun des budgets.

Une des règles fondamentales de l'équilibre financier d'un établissement est que les emplois durables doivent être financés par des ressources stables.

Les emplois durables pour un EPSCP sont formés des biens inscrits à son actif immobilisé : immobilisations incorporelles (logiciels, droits), corporelles (bâtiments, matériels) ou financières (valeurs mobilières). Il s'agit donc des éléments qui composent son patrimoine, destinés à rester de façon durable au sein de l'établissement.

Les ressources durables pour un EPSCP sont constituées des sommes portées en réserves, des dotations reçues de l'État, des subventions en capital, des éventuels emprunts, des amortissements et des provisions. Il s'agit donc des moyens permettant d'assurer le financement d'opérations pluriannuelles.

Lorsque les ressources sont supérieures aux emplois, l'établissement dispose d'un fonds de roulement positif. Ceci lui permet alors de faire face à d'éventuels aléas de gestion ou d'engager des opérations d'investissement.

Le fonds de roulement représente donc une ressource durable ou structurelle mise à la disposition de l'établissement pour financer des emplois liés au cycle d'exploitation. Au fonds de roulement est associée une idée de SÉCURITÉ car il permet de financer le décalage entre les dettes et les créances de l'établissement par des ressources structurelles. Le fonds de roulement donne ainsi une marge de sécurité financière.

Il est essentiel pour un établissement d'anticiper sur la variation du fonds de roulement lors de l'élaboration budgétaire, de connaître l'influence des choix politiques sur la santé financière de

l'établissement et notamment de déterminer si l'établissement a la capacité d'engager les actions prévues au budget.

Une augmentation ou une diminution prévisionnelle du fonds de roulement traduit respectivement un accroissement ou une réduction des ressources de l'établissement.

Lors d'une phase d'investissement, un établissement est amené à puiser dans son fonds de roulement et le budget peut alors faire apparaître une variation négative. Il convient dans cette situation de vérifier que le fonds de roulement disponible de l'établissement permet d'assurer ces opérations sur leurs durées sans pour autant mettre en péril sa santé financière.

L'annexe 1 présente un exemple de schéma d'équilibre budgétaire avec notamment la place respective de la CAF et de la variation prévisionnelle du fonds de roulement.

3. Les prélèvements sur fonds de roulement

Les prélèvements sur fonds de roulement ont pour objet de puiser dans les ressources durables constituées par l'établissement afin d'assurer le financement d'opérations d'investissement ou de faire face à une dépense imprévue.

Le décret financier autorise les prélèvements sur fonds de roulement pour :

- le financement d'opérations d'investissement ;
- le financement d'autres natures d'opérations dont on peut supposer qu'il s'agisse d'opération de fonctionnement à caractère non répétitif ou d'opération de maintenance en lien étroit avec des opérations d'investissement.

Dans les deux situations le conseil d'administration doit se prononcer afin d'autoriser le prélèvement. Lorsque l'opération concernée n'est pas une opération d'investissement, l'accord du recteur-chancelier préalablement au vote du conseil d'administration est obligatoire.

4. La prise en compte de la masse salariale et du plafond d'emplois global

Le transfert aux EPSCP des emplois financés par l'État et de la masse salariale correspondante, s'accompagne de nouvelles règles de contrôle budgétaire. Ces deux notions sont liées entre elles.

Tout d'abord, il n'existe qu'une seule masse salariale (MS) au sein du budget de l'établissement se composant de la masse salariale du budget principal et éventuellement de la masse salariale du budget annexe du SAIC et de celle de l'EPRD. Ceci signifie que l'équilibre budgétaire doit s'apprécier dans ce cadre global. Il n'est pas interdit à un établissement d'accroître sa masse salariale à condition de disposer des ressources propres nécessaires²²⁹.

La masse salariale se compose du financement État (compris dans la subvention pour charge de service public – SCSP-) et des crédits affectés à ce type de dépenses par l'établissement. Elle est limitative pour ce qui concerne le budget principal mais est évaluative s'agissant du budget annexe du SAIC et des EPRD.

Par ailleurs, le plafond d'emploi est double puisqu'il comprend :

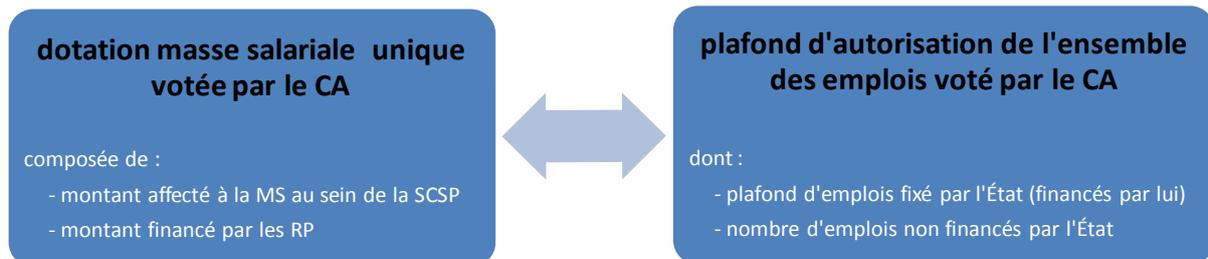
- un plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement ;
- et un plafond d'emplois fixé par l'État relatif aux emplois qu'il finance (par défaut on en déduit donc le nombre d'emplois financés par l'établissement).

Le plafond d'emplois (tout type confondu) est voté par le conseil d'administration. Le plafond d'autorisation de l'ensemble des emplois concerne le budget principal, le budget annexe et les EPRD.

²²⁹ Cf. fiche n°24 et la fiche technique publiée sur le site internet de la Direction des affaires financières du ministère intitulée : « Le suivi des crédits de masse salariale dans le budget des EPSCP RCE » (<http://idaf.plejade.education.fr/fichiers/pageframe.htm?sujetId=1>)

Le lien entre plafond d'emploi et masse salariale tient au fait que la budgétisation de la masse salariale repose sur le nombre et la nature des emplois dont dispose l'établissement. En conséquence, les données sur lesquelles s'appuient la construction budgétaire en matière de charges de personnel ainsi que le fait générateur de la consommation de la masse salariale proviennent de décisions relevant de la politique de ressources humaines de l'établissement. L'anticipation et le suivi de la masse salariale et par voie de conséquence la garantie du respect des conditions de l'équilibre budgétaire nécessitent une collaboration étroite entre les services en charge de la gestion budgétaire et ceux en charge des ressources humaines.

Le schéma ci-dessous propose une modélisation croisée de ces notions :



SCSP : subvention pour charge de service public

RP : ressources propres

ANNEXE 1 : CALCUL DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE AU SEIN DU BUDGET PRINCIPAL - EXEMPLE

COMPTE DE RESULTAT PREVISIONNEL

DEPENSES				RECETTES			
	masse salariale	autres crédits de fonctionnement	TOTAL		MONTANT		
DESTINATIONS	Formation ...	94	4	98	Subvention programme 150 et 231	239	
	...				Subvention autres ministères	6	
	Bibliothèques et documentation	4	1	5	...		
	Recherche universitaire ...	84	4	88	Droits d'inscription	6	
	Immobilier	5	12	17	Contrats de recherche	1	
	Pilotage	31	11	42	...	7	
TOTAL DEPENSES (1)			218	32	250	TOTAL RECETTES (2)	259
			<i>dont DAP sur ressources propres = 1</i>				
			<i>résultat d'exploitation (bénéfice) (3) = (2) - (1)</i>			<i>résultat d'exploitation (perte) (4) = (1) - (2)</i>	
			équilibre du CR prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)			équilibre du CR prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)	259

OBLIGATION : RECETTES >= DEPENSES

Exemple simplifié de calcul de la capacité d'autofinancement = résultat prévisionnel + dotations aux amortissements financés sur ressources propres = 9 + 1

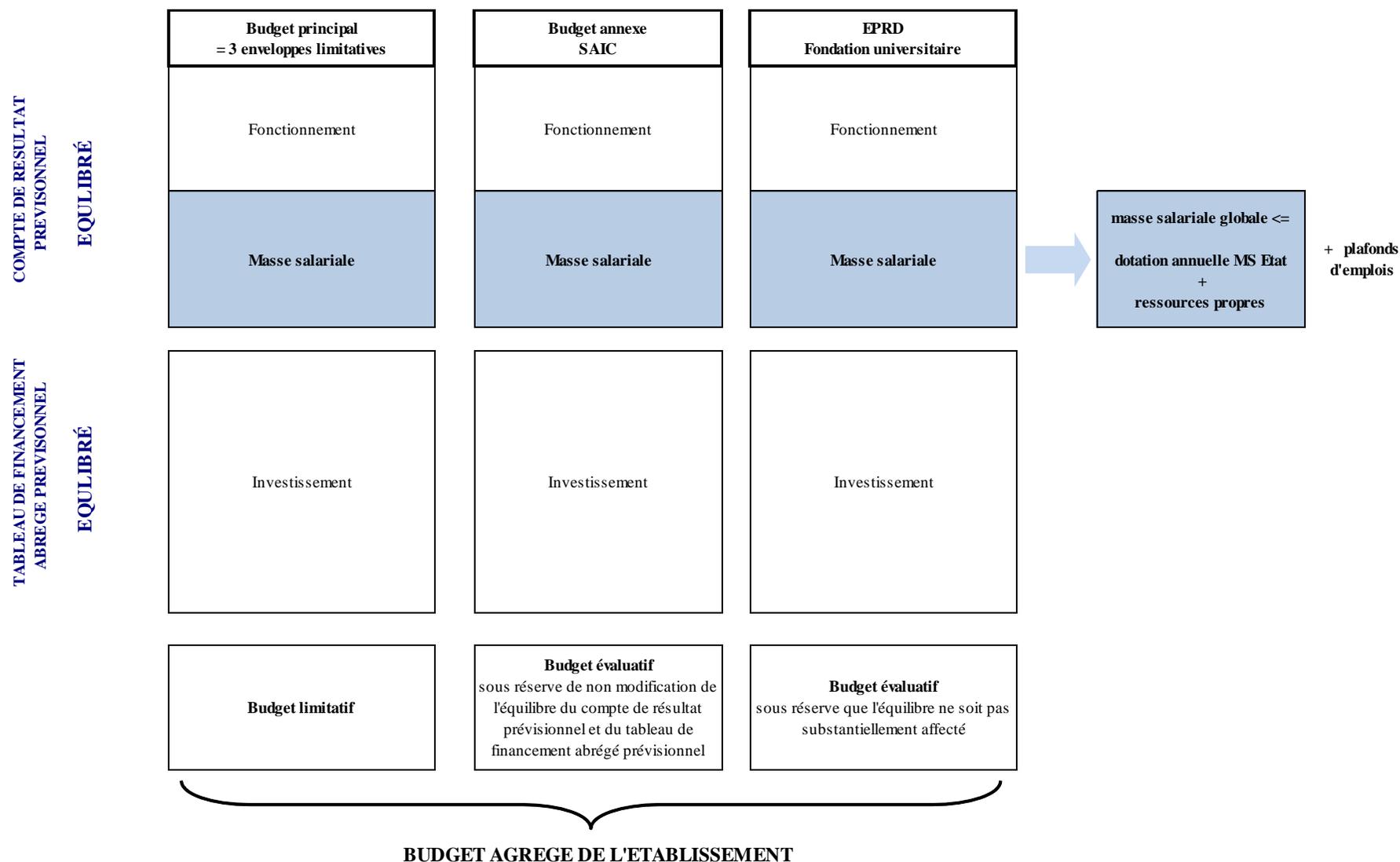
TABLEAU DE FINANCEMENT ABREGE PREVISIONNEL

EMPLOIS		RESSOURCES		
	MONTANT		MONTANT	
DESTINATIONS	Formation ...		capacité d'autofinancement	10
	...		Subvention d'investissement MESR	5
	Bibliothèques et documentation		Autres subventions d'investissement	2
	recherche universitaire ...	1	...	
	Immobilier	3	Emprunts	
	Pilotage	10	...	
TOTAL DES EMPLOIS (5)			TOTAL DES RESSOURCES (6)	17
Equilibre : apport au fonds de roulement (7) = (6) - (5)			Equilibre : prélèvement sur le fonds de roulement (8) = (6) - (5)	

OBLIGATION : (RESSOURCES + PRELEVEMENT) >= EMPLOIS

Nota : prélèvement sur fonds de roulement autorisé pour tout type d'opérations mais accord préalable du recteur pour les opérations autres que celles d'investissement

ANNEXE 2 : EQUILIBRE BUDGETAIRE DES DIFFERENTS BUDGETS CONSTITUANT LE BUDGET UNIQUE





Fiche n°29 : Les modifications apportées au budget

Le budget doit être adopté avant le début de l'exercice auquel il se rapporte afin d'être exécutoire à compter du 1^{er} janvier et de permettre ainsi le fonctionnement normal de l'établissement. Mais le budget n'est pas un document statique établi une fois pour toute en début d'exercice. Il peut en effet enregistrer des modifications tout au long de l'année afin de tenir compte de la réalité de la gestion.

Pour procéder à ces modifications, le président peut être amené à soumettre une décision budgétaire modificative (DBM) au conseil d'administration. Par ailleurs, l'établissement est autorisé, dans des conditions bien précises, à reporter des crédits d'un exercice sur un autre. Ces opérations de report modifient également le budget annuel.

1. Les décisions budgétaires modificatives²³⁰

Le décret financier énonce quatre situations nécessitant que des modifications soient apportées au budget de l'établissement.

- Il s'agit tout d'abord de la situation où l'équilibre du compte de résultat prévisionnel ou du tableau de financement abrégé prévisionnel est modifié. Cette situation peut concerner aussi bien le budget principal que le budget annexe.
- Il s'agit ensuite du cas où l'établissement souhaite opérer des virements de crédits entre enveloppes au sein du budget principal.
- Il s'agit également d'une éventuelle modification du plafond d'emplois global (intégrant le plafond d'emplois fixés par l'État).
- Enfin une augmentation des enveloppes du budget principal nécessite une DBM.

Dans ces situations, le conseil d'administration doit obligatoirement se prononcer sur ces modifications pour qu'elles puissent être intégrées dans le budget de l'établissement et devenir exécutoires.

Le tableau ci-dessous résume les situations possibles selon le type de budget concerné :

Situations possibles	Type de budget	budget principal	budget annexe SAIC	EPRD fondation
Modification de l'équilibre du compte de résultat prévisionnel		OUI	OUI	NON ⁽¹⁾
Modification de l'équilibre du tableau de financement abrégé prévisionnel		OUI	OUI	NON ⁽¹⁾
virement de crédits entre enveloppes		OUI	NON	NON
Modification du plafond d'emplois global		OUI	OUI	OUI
Augmentation des enveloppes		OUI	NON	NON

Légende :

OUI = autorisation préalable du CA obligatoire (DBM)

NON = pas d'autorisation préalable du CA nécessaire

(1) sauf si équilibre substantiellement affecté

Les conditions d'approbation, notamment celles de contrôle financier et de légalité, sont identiques à celles du budget primitif. Dans l'hypothèse où le budget a été soumis à l'approbation du recteur d'académie, chancelier, ou pour les établissements qui lui sont rattachés, au ministre, les modifications qui lui sont apportées sont également soumises à approbation.

²³⁰ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 20

Ainsi que cela a été précisé dans la fiche n°27 consacrée à la procédure budgétaire, désormais, chaque établissement détermine librement sa procédure interne d'élaboration budgétaire. L'association des composantes à ces processus sera donc à définir par chaque établissement notamment pour ce qui concerne l'appréciation de la modification de l'équilibre et du dépassement ou non d'une dotation.

Les DBM concernent avant tout les crédits par nature puisque seuls ceux-ci sont limitatifs (pas de contrôle quant aux imputations sur les destinations). Cependant, il convient de rappeler que la lecture et l'analyse budgétaire sont matricielles. Par conséquent, toute DBM entraînant une modification de l'équilibre du budget nécessite un double ajustement par nature et par destination.

2. Les modifications effectuées sur décision de l'ordonnateur

La loi LRU a prévu que le conseil d'administration puisse, dans des conditions qu'il détermine, déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions budgétaires modificatives du budget²³¹.

Il s'agit d'une délégation de pouvoir dont le champ est potentiellement large. Le conseil d'administration devra délibérer afin de déterminer le périmètre (équilibre budgétaire, nature de crédits, structure, ...) de sa délégation ainsi que les conditions (procédure, montant, ...) posées quant à cette délégation. Il convient de rappeler enfin qu'une délégation ne peut jamais être générale (cf. fiche n°18).

Le décret financier²³² prévoit la mise en place d'un contrôle budgétaire exercé par le recteur-chancelier puisque ces DBM seront soumises à son approbation préalable pour être exécutoires. Ce dernier dispose d'un délai de quinze jours après transmission de la DBM pour éventuellement refuser son approbation.

Les points sur lesquels le recteur-chancelier fait porter son contrôle sont :

- le non respect du délai de communication de la DBM ;
- l'absence d'équilibre réel du ou des budgets concernés par la DBM ;
- l'insuffisance de crédits permettant d'assurer les dépenses obligatoires au sein du budget principal ;
- le non respect du plafond d'emplois fixé par l'État ;
- le non respect des situations permettant un prélèvement sur le fonds de roulement.

Ces modifications font l'objet d'une information du conseil d'administration lors de sa plus prochaine réunion.

Toutes les autres modifications n'ont pas à être soumises préalablement à leur mise en œuvre au conseil d'administration qu'il s'agisse par exemple, de virements de crédits entre composantes ou d'exécution budgétaire excédant une dotation d'un chapitre dès lors que le montant de l'enveloppe d'appartenance n'est pas affectée.

3. Les reports de crédits

Aux termes du décret financier²³³, seuls peuvent être reportés d'un exercice budgétaire sur le suivant les crédits concernant des opérations pluriannuelles :

- d'une part, relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement de l'établissement ;
- d'autre part, relatifs à des contrats de recherche pluriannuels en cours.

²³¹ Code de l'éducation, article L712-3, IV, 8° et décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 21

²³² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 21

²³³ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 7

Le premier cas vise, par exemple, les crédits alloués dans le cadre d'opérations de construction de locaux (ou d'autres dépenses d'investissement) et porte uniquement sur la part des crédits de paiement notifiés par le financeur de l'opération.

Le second cas concerne tout type de crédits, la condition posée reposant sur la nature de l'opération concernée à savoir un contrat de recherche.

Le report de crédits a pour effet d'augmenter le montant des crédits du budget concerné dès la réalisation du mouvement. Les reports de crédits ne nécessitent pas de vote du conseil d'administration, ce dernier devant toutefois en être informé lors de sa prochaine réunion. Il est important de noter que l'instance délibérante aura préalablement reçu information des montants prévisibles des opérations de report puisque lors du vote du budget primitif figurent en annexe²³⁴ d'une part, le tableau de suivi des programmes pluriannuels d'investissement et, d'autre part, l'état des restes à réaliser sur les contrats de recherche.

Par conséquent, les autres natures d'opérations n'ouvrent pas droit à report de crédit. D'autres techniques sont à mettre en œuvre pour assurer leur programmation budgétaire à commencer par la budgétisation des tranches correspondant à chacun des exercices concernés et en ayant recours aux méthodes décrites au sein de l'instruction M93 en matière de rattachement des charges et des produits à l'exercice (notamment produits constatés d'avance, produits à recevoir, technique de l'avancement ou de l'achèvement).

Enfin, il faut rappeler que pour toutes les opérations qui se sont conclues au cours d'un exercice, leur solde est partie intégrante du résultat global et unique de l'établissement. Juridiquement, il n'existe aucun « droit de tirage » au titre du résultat d'une opération ou d'un contrat et cela quelle que soit sa nature. C'est au conseil d'administration de délibérer, dans un premier temps sur l'affectation du résultat de l'exercice et, dans un second temps, sur l'éventuel prélèvement sur le fonds de roulement.

²³⁴ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 2





Fiche n°30 : La qualité comptable

En prévoyant que « les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes », le dernier alinéa de l'article L 712-9 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), est, sans conteste, porteur d'efforts à consentir par les EPSCP quant à l'amélioration de la qualité de leurs comptes et le contrôle interne que cela implique.

Certains éléments d'information disponibles sur les comptes des universités l'ont du reste attesté, que ceux-ci résultent de la réserve majeure émise par la Cour des comptes dans le cadre de la certification, au titre de l'exercice 2006, des comptes de l'État ou encore du bilan des premiers audits de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de l'inspection générale des finances (IGF).

En conséquence, il est primordial pour les EPSCP de se pencher activement sur la question de la qualité comptable. D'autant que de celle-ci dépend l'obtention ou le refus de la certification annuelle des comptes des établissements (sujet exposé dans la fiche n°36).

La présente fiche a pour objet de présenter à grands traits, dans un premier temps, les caractéristiques de la qualité comptable à garantir par les EPSCP puis, dans un second temps, de mettre en relief les enjeux auxquels ces mêmes établissements sont amenés à faire face dans ce contexte, le tout contribuant à la performance par un renforcement du pilotage, élément pivot de leur autonomie.

1. La qualité comptable correspond à un référentiel s'imposant aux EPSCP

La qualité comptable peut se définir par l'existence d'une comptabilité générale reflétant correctement la réalité des opérations effectuées par un EPSCP.

Concrètement, cela signifie que la comptabilité doit, conformément à la réglementation applicable en la matière :

- présenter des comptes réguliers, sincères et constituant une image fidèle de la situation patrimoniale et financière de l'établissement concerné ;
- garantir le respect des principes comptables et de la régularité des procédures comptables ;
- être en état d'être certifiée.

1.1. Un préalable : le référentiel comptable

Répondre à l'objectif de la qualité des comptes implique un respect rigoureux du référentiel comptable applicable à l'EPSCP²³⁵.

Il convient ainsi de veiller tout spécialement à la mise en œuvre du principe fondamental de spécialisation (ou d'indépendance) des exercices comptables traduit à l'article L 123-21 du code de commerce, qui est appelé communément dans le domaine de la comptabilité publique principe des « droits constatés ».

Ce faisant, un EPSCP doit comptabiliser les opérations dès qu'elles ont pris naissance, c'est-à-dire dès lors que les dettes ou créances acquièrent un caractère certain, et ce, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Seule la date de naissance des droits doit donc être retenue pour l'exercice de rattachement de l'imputation d'un ordre de recette ou de dépense émis par l'ordonnateur et pris en charge par l'agent comptable. En conséquence, la date à retenir quant à la naissance du droit à l'encontre d'un client est celle à laquelle le bien est livré, le service est réalisé. Pour ce qui concerne les fournisseurs, un établissement doit prendre en considération la date du service fait, c'est-à-dire la date à laquelle l'ordonnateur atteste que le service est fait (justification que le créancier a droit au paiement de l'opération qu'il a réalisée).

²³⁵ Les universités sont régies par l'instruction comptable M 93 qui s'inspire très largement du Plan comptable général.

On parle alors de comptabilité d'exercice²³⁶ permettant notamment de décrire les actifs et passifs d'un établissement (identification, recensement²³⁷ et évaluation). En tout état de cause, le caractère d'image fidèle de la situation patrimoniale et financière d'un établissement dépend de cette complète constatation des droits et obligations.

Qui plus est, en prévoyant un inventaire physique périodique, la comptabilité patrimoniale permet d'avoir une connaissance et un suivi précis des immobilisations. A cet égard, l'attention est spécialement appelée sur le fait que l'existence et les modalités du pointage régulier de l'inventaire physique relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur à partir de la date d'entrée des immobilisations dans le patrimoine de l'établissement.

1.2. Une nécessité : l'implication de plusieurs acteurs

Le référentiel comptable s'inscrit dans une démarche globale portant en elle un renforcement de l'articulation entre les acteurs, ordonnateur et comptable, assumant respectivement la fonction de l'exécution des opérations financières (dépenses et recettes) et celle de tenue des comptes ainsi que leur production, les deux fonctions étant au demeurant indissociables. Il en va ainsi en particulier pour les opérations d'amortissement, de provision et de charge à payer puisque pour ces opérations la qualité comptable nécessite des informations extracomptables.

Nous ne sommes donc pas en présence de sujets relevant uniquement de préoccupations de nature comptable mais bien, également, du pilotage d'un établissement²³⁸, c'est-à-dire de ce qui est étroitement lié aux fonctions d'ordonnateur. En cela, le référentiel ne peut que contribuer à renforcer la collaboration entre le comptable, gardien de la qualité comptable, et l'ordonnateur conduisant, en particulier, à se pencher sur les enjeux liés à l'information financière ainsi qu'à la fiabilité des documents financiers en tant qu'agrégats représentatifs de la situation financière de l'établissement²³⁹.

Ajoutons, enfin, qu'un tel contexte crée des conditions favorables à l'engagement d'actions fondées sur des concepts de performance et de responsabilisation rénovés de l'équipe de direction.

Cet ensemble d'actions s'avère de nature à permettre aux universités de disposer d'une gouvernance plus efficace autorisant de nouveaux modes de pilotage.

2. La qualité comptable s'intègre dans un processus d'amélioration de la gouvernance des EPSCP

La qualité comptable telle qu'exposée ci-dessus implique un renforcement du contrôle interne comptable et financier²⁴⁰ (CICF) ayant pour but de renforcer la transparence de l'information financière et de sécuriser les procédures financières, c'est-à-dire de mettre en œuvre une démarche de maîtrise des risques²⁴¹ d'anomalies comptables propres à atteindre une telle qualité.

De plus, seul un contrôle de ce type, s'appuyant sur des procédures rationalisées en vue d'éviter les erreurs, prépare au mieux la certification des comptes (cf. fiche n°36).

2.1. La nécessité d'un référentiel de contrôle interne comptable et financier

Dans un souci de rationalisation, un référentiel de CICF apparaît comme nécessaire pour l'ensemble des processus comptables (achats, ventes, application du principe des « droits constatés », enregistrement des opérations d'inventaire²⁴²,...). Son objet est d'identifier et de hiérarchiser les risques inhérents à ces processus et de préciser, en tenant compte de l'environnement et des enjeux,

²³⁶ Les charges et les produits sont rattachés au bon exercice (date à laquelle naissent les créances ou dettes).

²³⁷ Inventaire consistant en un dénombrement, un état des marchandises en stock, des valeurs disponibles et des créances, permettant d'évaluer les pertes et profits. Ce contrôle doit être opéré au moins tous les douze mois.

²³⁸ Cf. fiche 3 « Pilotage »

²³⁹ Deux types d'états financiers : les comptes annuels (ou « comptes sociaux ») comprenant le bilan, le compte de résultat et l'annexe établis à la clôture d'un exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire et les comptes consolidés (existence de filiale(s) ou influence notable sur d'autres entités).

²⁴⁰ Cf. le point 2 de la fiche n°36 dédiée à la certification des comptes et la fiche n°5.

²⁴¹ Le risque peut être défini comme tout événement, tout comportement, toute situation, affectant la réalisation des objectifs.

²⁴² Evaluation des stocks, des provisions, calcul des amortissements, des charges à payer,...

les mesures de contrôle interne clef à prendre pour prévenir la transformation d'un risque en dysfonctionnement. Le CICF contribue donc à la réflexion menée par l'équipe dirigeante au sujet de l'organisation et des sécurités à mettre en œuvre pour réduire les risques et permettre ainsi d'avoir une assurance raisonnable que les objectifs fixés seront atteints (sur le sujet, cf. le 2 de la fiche n°36). Ajoutons que si les dispositifs de contrôle interne sont jugés efficaces, les requêtes au titre de la certification des comptes sont corrélativement allégées alors que dans le cas contraire, les contrôles directs sont renforcés.

Il faut aussi prévoir un volet dit de « traçabilité » visant à garantir un dispositif de suivi et d'archivage (attester de la permanence de la procédure de contrôle) à raison duquel l'« auditabilité » interne des comptes (cf. infra) d'un établissement peut être assurée avec, *in fine*, s'il y a lieu, la correction des procédures pour lesquelles des anomalies sont constatées.

Concrètement, les dispositifs de contrôle interne, vecteurs de qualité comptable, tout en relevant de la responsabilité de l'équipe de direction (de la conception à sa mise en œuvre en passant par le maintien et la documentation), et faisant partie intégrante d'une bonne gestion d'un établissement, contribuent à favoriser le rapprochement de l'ordonnateur et du comptable.

Il ne semble pas exagéré, en outre, de dire que leur travail en commun, pouvant prendre la forme d'une charte définie conjointement, est nécessaire au suivi et au pilotage du contrôle interne permettant d'évaluer la qualité de son fonctionnement sur la durée, en particulier pour garantir qu'il est toujours en phase avec les objectifs fixés (contrôles réguliers, évaluations périodiques et suites qui leur sont réservées). Le CICF est donc au cœur de la chaîne financière en ce qu'il permet d'irradier en amont l'information propre à la gestion et à l'aval l'information comptable. Il participe donc à un pilotage plus fin²⁴³.

2.2. Les modalités d'organisation : deux exemples d'amélioration du processus de gouvernance

Le premier dispositif constituant un levier significatif de qualité comptable a trait au contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Il est destiné à mieux cibler le contrôle des dépenses à risques ou à enjeux et ainsi, à pouvoir consacrer davantage de temps à l'analyse des processus comptables. Il contribue à accélérer les délais de paiement et se substitue aux contrôles exercés *a priori* et de manière exhaustive.

Sur un plan purement comptable, il convient de mettre en place une cartographie des risques comptables, afin de différencier les dépenses selon leurs risques et leurs enjeux et d'associer à chacune d'elles la forme de contrôle la plus appropriée (amélioration de la sécurité juridique pour l'ordonnateur et meilleur retour d'informations). En outre, le CHD, en s'adaptant aux procédures et pratiques des services ordonnateurs (prise en compte de l'environnement, du métier et du volume du service concerné), peut permettre de tirer des enseignements utiles sur la qualité du mandatement des services concernés. La personnalisation des contrôles en fonction des risques et des enjeux offre, en particulier, la possibilité de responsabiliser davantage les gestionnaires en détectant leurs « bonnes pratiques » et en assurant leur reconnaissance au moyen d'une diffusion. Ajoutons que le CHD offre un cadre adéquat pour sécuriser la gestion de la fiscalité ainsi que la gestion des marchés (cf. fiches 33 et 38).

Un autre facteur d'amélioration peut consister à organiser différemment les procédures d'exécution des dépenses en créant un service facturier, dont l'objet est de rendre plus limpide le circuit de la dépense. En effet, point unique d'entrée et de traitement des factures (réception, contrôle, mise en paiement, comptabilisation), ce dispositif participe à la qualité comptable en intégrant la certification du service fait (fait générateur des charges) dès que la commande ou la prestation est effective, indépendamment de la réception de la facture²⁴⁴, supprime les contrôles redondants entre les différents acteurs, ce qui se traduit, en particulier, par une large réduction des délais de paiement (amélioration et accélération du traitement de la chaîne de dépense depuis l'engagement juridique

²⁴³ Le CICF doit être considéré comme une composante de management d'un EPSCP, en ce qu'il participe à la mise en place d'une organisation efficace et d'une gestion rationnelle (pilotage des activités par objectifs avec une formalisation claire et comprise de tous).

²⁴⁴ Le service facturier simplifie en fin d'exercice le calcul spécifique des charges à payer par le recensement des services faits sans réception des factures (exemple : consommation d'électricité depuis le dernier relevé reçu).

jusqu'à l'établissement du dossier de liquidation) et une sécurisation des procédures tout en améliorant l'information de l'ordonnateur et du comptable.

En tout état de cause, pour tout dispositif de CICF mis en place par l'ordonnateur et le comptable, il faut noter l'importance de l'évaluer périodiquement au moyen d'un audit interne. Dans un souci d'efficacité de ce contrôle *a posteriori*, il est préférable de charger un acteur indépendant de procéder à cette évaluation et de détecter, dans un but d'amélioration, les éventuels dysfonctionnements.

Enfin, il est impératif que la mise en place de référentiels de contrôle interne comptable et financier passe par la formation et la sensibilisation de tous les acteurs (par exemple, en élaborant en interne un guide des procédures budgétaires et financières, élément de référence de tous les acteurs dans l'établissement) dans la mesure où en ce domaine, ainsi que nous l'avons vu plus haut, il n'existe pas, en pratique, de véritable séparation des fonctions de tenue des comptes et d'exécution des opérations financières.



Fiche n°31 : Les recettes d'un EPSCP

Les recettes d'un EPSCP se décomposent en deux grandes familles : les ressources propres et les subventions. La première catégorie correspond principalement aux produits des prestations de services (y compris en matière de recherche) et des ventes de biens réalisées par les établissements. La seconde catégorie se rapporte aux aides financières allouées par des tiers afin d'assurer le fonctionnement général de l'établissement, le financement de ses investissements ou la réalisation d'opérations particulières.

1. Les ressources propres

Les ressources propres des universités forment un ensemble composite : droits universitaires, prestations de recherche, contrats de formation continue, ventes de publications, collecte de taxe d'apprentissage, produits financiers, etc. Il s'agit donc essentiellement de prestations de services vendues à des tiers.

Compte tenu du poids des salaires des personnels titulaires et de l'impact de ceux-ci dans le montant de la subvention pour charge de service public perçue à ce titre par l'établissement, les ressources propres représentent en moyenne 5%²⁴⁵ des ressources des universités²⁴⁶.

L'établissement détermine, par délibération de son conseil d'administration, les tarifs à percevoir ainsi que les principes de tarification à appliquer en contrepartie de la réalisation d'une prestation de services ou de la vente d'un bien. Deux informations relatives aux opérations à caractère commercial méritent d'être soulignées. D'une part, ces opérations suivent les règles de droit commun applicables en matière de facturation : toute opération commerciale donne lieu à émission d'une facture. D'autre part, dès lors que ces mêmes opérations ne relèvent pas de la catégorie des services dits « d'intérêt général », elles doivent respecter les règles du droit de la concurrence. Ainsi, l'établissement doit veiller à ce que le prix qu'il propose comporte tous ses coûts, directs et indirects²⁴⁷ ; éventuellement démontrer qu'il n'a pas bénéficié, pour déterminer son prix, d'avantages découlant de ses missions de service public ; et enfin que les données précédentes peuvent être justifiées par des documents probants (et notamment comptables et via la comptabilité analytique).

- **droits d'inscription** : la demande de paiement d'un droit supplémentaire à celui fixé par arrêté interministériel est interdite sauf dans les cas suivants : le prix demandé doit correspondre à un service facultatif, présenté comme tel et il doit représenter la réelle contrepartie d'un service supplémentaire proposé à l'étudiant ;
- **formation continue** : le montant des droits d'inscription est fixé librement par le conseil d'administration (à l'exception du DUFA) ;
- **contrats de recherche et prestations intellectuelles** : il s'agit d'opérations relevant de relations de nature industrielle et commerciale avec un client public ou privé²⁴⁸ ;
- **dons et legs**, notamment grâce aux fondations universitaires²⁴⁹ ;
- **taxe d'apprentissage** : il s'agit d'une taxe destinée à faire participer les employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles. Cette ressource présente la particularité d'être qualifiée de ressource affectée (cf. infra) car destinée à financer des dépenses présentant un lien incontestable pour l'enseignement. Une commission départementale contrôle l'emploi des fonds.

²⁴⁵ Valeur basée sur les données émanant des premiers établissements passés aux RCE

²⁴⁶ Il est important de rappeler que ce chiffre cache une grande disparité entre universités

²⁴⁷ Dans le domaine de la recherche, cf. le décret n°80-900 du 17 novembre 1980 complété par un arrêté du même jour

²⁴⁸ Cf. fiche 33 relative aux structures de valorisation

²⁴⁹ Cf. fiche 34 relative aux fondations

2. Les subventions

Les subventions représentent en moyenne 95% du total des ressources des universités. Le ministère de l'enseignement supérieur assure le financement des universités environ à hauteur de 90% du total de leurs ressources. L'établissement a l'obligation de respecter l'affectation des fonds alloués dans le cadre des subventions dont il bénéficie.

Au sein de cet ensemble, les subventions d'exploitation représentent les aides financières reçues par l'établissement pour lui permettre de faire face à certaines charges d'exploitation (compte de résultat prévisionnel ; cf. fiche n°24). Hormis la subvention pour charge de service public allouée sur la base des critères Sympa²⁵⁰ et destinée à assurer le fonctionnement général de l'établissement, les autres subventions (Agence Nationale de la recherche, Union Européenne...) correspondent fréquemment à un objectif déterminé qui est précisé par le financeur.

Les subventions d'investissement sont les sommes reçues par l'établissement en vue d'acquérir ou de créer des valeurs immobilisées ou de financer des activités à long terme, qu'elles revêtent la forme d'une subvention globale ou d'une subvention spécifique.

Dans cet ensemble, certaines subventions dites de « ressources affectées » revêtent des caractéristiques bien particulières. En effet, ces aides financières ne peuvent être utilisées que pour l'objet précis défini par le financeur, ne sont acquises qu'à condition de pouvoir justifier de la réalité des dépenses et donnent lieu à reversement en cas de non emploi de la totalité des fonds. Si ces trois critères sont réunis, et uniquement dans ce cas, ce type de recette déroge à certains principes de finances publiques (affectation non modifiable, report automatique). Les secteurs d'activité dans lesquels les « ressources affectées » constituent un mode fréquent de financement sont la recherche publique et les financements alloués par l'Union européenne.

²⁵⁰ SYMPA : acronyme du système d'allocation des moyens aux EPSCP mis en place en 2008 : « SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité »



Fiche n°32 : Le pilotage budgétaire et financier

L'élaboration budgétaire constitue, un moment privilégié pour croiser objectifs et moyens et se projeter sur un horizon pluriannuel. Cet exercice indispensable nécessite d'être complété par la mise en place d'un dispositif de pilotage budgétaire et financier dont la vocation doit être de s'assurer que l'établissement est sur la voie qui lui permettra d'atteindre les objectifs fixés et financés au sein du budget annuel et des programmes pluriannuels.

Dans ce cadre, le président ou le directeur de l'établissement est plus particulièrement chargé de piloter la mise en œuvre de ces choix budgétaires. Il importe donc qu'il dispose d'éléments de nature à lui apporter l'information nécessaire à ce suivi et de veiller à ce que chaque responsable dans l'établissement assure, chacun pour ce qui le concerne, la bonne mise en œuvre des décisions budgétaires. Du reste, ce besoin de suivi correspond à la logique de la LOLF promouvant un système par lequel la société assigne des objectifs à son administration, lui alloue des moyens puis analyse ses comptes et mesure sa performance. Ainsi, le décret financier du 27 juin 2008²⁵¹ prévoit que « l'établissement se dote d'instruments d'analyse rétrospective et prévisionnelle et d'outils de restitution et de valorisation de l'information financière ».

Globalement les objectifs assignés au pilotage budgétaire et financier peuvent être synthétisés de la façon suivante :

- anticiper et suivre son activité : analyser les écarts, déceler les tendances, mettre en évidence les anomalies, valider les écarts constatés ;
- réagir afin de ne pas attendre la fin de l'année pour mettre en place des actions correctives ou de réallouer des moyens ;
- piloter en disposant d'éléments concrets ;
- participer à l'amélioration du dialogue de gestion : transparence, partage d'une information unique et fiable,
- répondre aux demandes des ministères de tutelle.

1. Les informations utiles au pilotage budgétaire et financier infra annuel

Les ouvertures de crédits du budget n'ont de réalité qu'en raison de l'inscription des recettes d'un niveau au moins équivalent. Si l'exécution des dépenses suscite beaucoup d'intérêt en ce qu'elle concrétise la réalisation des divers projets, la réalisation des prévisions de recettes revêt une importance d'un niveau au moins équivalent. En effet, faute de donner une réalité à ces dernières, l'établissement s'expose rapidement à se trouver dans une situation financière difficile et en contradiction avec l'atteinte de ses objectifs de développement.

Pour éviter ces aléas, il convient d'assurer un suivi régulier de la réalisation des prévisions de recettes. Les écarts éventuellement constatés doivent donner lieu à réajustement à l'occasion d'une décision budgétaire modificative traduisant une augmentation ou une diminution des prévisions.

Ce suivi n'est possible qu'à la condition d'enregistrer les recettes sur la base de la naissance de la créance c'est-à-dire du constat que l'établissement a un droit acquis sur un tiers et non pas sur la base des encaissements reçus sur le compte bancaire de l'établissement. L'ordonnancement des recettes réalisé par l'ordonnateur matérialise ce constat. Il s'appuie sur l'émission régulière des factures, le suivi des notifications de subventions (subvention pour charge de service public, crédits de paiement des subventions d'investissement, notification des collectivités, ...) et des échanges d'informations réguliers entre les services gestionnaires (échelon central et déconcentré). La situation des restes à réaliser fournit les renseignements correspondants sur l'état d'accomplissement des objectifs budgétaires de recettes.

²⁵¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 52

En matière de dépense, les principes de rattachement des dettes de l'établissement à l'exercice concerné prévalent de la même manière. En cours d'exercice, la tenue d'une comptabilité d'engagement permet de connaître en temps réel la situation des crédits budgétaires disponibles. La situation des dépenses engagées doit impérativement être produite et analysée de façon périodique par chacun des responsables de budget. La périodicité peut être semestrielle, trimestrielle, mensuelle voire plus fréquente selon la nature de l'activité suivie et ou la période de l'exercice (fréquence rapprochée en fin d'année).

Les états indiqués ci-dessus sont produits de façon automatique, à la demande, par les systèmes d'informations actuels et sont disponibles pour les différents niveaux de structures de l'établissement.

Certaines opérations nécessitent un suivi financier particulier, soit parce que leur nature conditionne la recette à la délivrance d'un « livrable » (prestation de services d'étude ou d'analyse par exemple), soit parce qu'elles doivent donner lieu à justification particulière (subvention d'équipement par exemple), soit, enfin, parce que l'établissement souhaite en assurer un suivi détaillé (action du contrat quadriennal par exemple). Pour ce qui concerne les dépenses relevant de la masse salariale de l'établissement un suivi spécifique doit être opéré. La fiche n°8 détaille les éléments permettant de construire et d'assurer le pilotage de la masse salariale.

Les enveloppes budgétaires allouées aux diverses opérations ou activités ou projets doivent être identifiées au sein du budget et faire l'objet de suivis spécifiques. L'établissement peut assurer cette gestion fine :

- à travers ses structures (création d'une structure budgétaire spécifique) ;
- par la création de sous destinations par rapport à la nomenclature ministérielle (il est rappelé que la codification des destinations est établie en cohérence avec les missions et programmes de la LOLF) ;
- par une enveloppe spécifique (identification de l'opération sous forme par exemple de convention ou d'opération, voire par référence à l'origine des fonds) ;
- par le biais de son système de comptabilité analytique.

2. Les informations utiles au pilotage budgétaire et financier pluri annuel

L'annualité budgétaire et les nécessités de la gestion quotidienne imposent, nous venons de le voir, de mettre en place un dispositif de pilotage régulier et réactif. Il en va de la bonne marche de l'établissement dans la réalisation de ses activités annuelles mais également de l'avancée de son projet de développement car annualité et pluri annualité sont liées. L'exécution budgétaire annuelle s'inscrit dans un cadre plus vaste. A défaut de corréliser les deux temporalités, il devient difficile d'avancer que le budget constitue un acte politique et que l'établissement entend mener à bien son projet de développement. Ainsi ce dernier qui s'inscrit forcément dans la durée doit être séquencé et décliné au sein du budget de chacun des exercices concernés et le budget de chaque exercice doit tenir compte des engagements d'ores et déjà pris par l'établissement. Une telle démarche s'appuie sur la définition de projets pluriannuels : plan de développement stratégique à long terme, schémas directeurs immobilier et du système d'information, ... qui constituent la base de la programmation.

Afin d'assurer le suivi pluriannuel l'établissement dispose de plusieurs outils. Les éléments d'information issus de l'analyse financière (cf. fiche n°35) renseignent l'établissement sur sa santé financière et sa capacité à engager, poursuivre, accélérer ou ralentir le rythme des projets engagés ou prévus. Elle propose donc une image rétrospective de l'établissement. Parmi ces indicateurs, le maintien d'une capacité d'autofinancement au niveau escompté, le volume de l'excédent brut d'exploitation, du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement sont à privilégier. Ces informations peuvent être obtenues via le tableau de financement global, de même que le tableau des flux financiers extraits de l'analyse financière. Pour disposer de ces informations, il convient de se reporter à l'analyse financière élaborée par l'agent comptable de l'établissement.

Afin de compléter cette analyse, l'établissement a besoin de se doter d'outils de projection. La fiche n°27 consacrée à l'élaboration budgétaire présente une organisation permettant de construire des

projections financières en s'appuyant notamment sur ces données d'analyse financière. Un autre outil repose sur l'exploitation des informations issues de la comptabilité des engagements pluriannuels²⁵² que l'établissement a l'obligation de tenir. L'objectif de cette comptabilité est de garantir la soutenabilité du budget (préserver les intérêts de l'établissement et de ses partenaires sur la durée) et pour cela, tout établissement doit connaître les engagements pris ou programmés au titre des exercices à venir. De façon synthétique, les éléments d'information à rassembler pour assurer un tel pilotage sont les suivants :

- le suivi de la pluri annualité s'applique à toute opération pluri annuelle c'est-à-dire à toute opération dont la réalisation s'étend sur plus d'un exercice budgétaire qu'il s'agisse d'un projet global ou d'une dépense ciblée, d'une dépense d'investissement ou de fonctionnement.
- pour ces natures d'opérations, l'établissement doit connaître : leur montant total prévisionnel, leur durée ainsi que la répartition de chacune de ses opérations en tranches annuelles de crédits budgétaires.
- les crédits ouverts au budget de chacun des exercices d'une opération pluriannuelle correspondent aux dépenses dont la réalisation (service fait) est prévue au cours de chacun des exercices concerné (i.e. seuls les crédits de paiement nécessaires à la couverture des services faits de l'exercice doivent être ouverts au budget de l'exercice) ;
- l'établissement doit connaître le montant des engagements juridiques pris au titre de chacune des opérations que ces engagements soient d'une portée annuelle ou pluri annuelle.

Il s'agit à la fois de maîtriser les échéances du programme concerné, d'éclairer les marges budgétaires disponibles par la connaissance de ces engagements et, bien sûr, de faciliter le suivi de la réalisation du programme (cf. fiche n°29 §3 concernant les reports de crédits). Ce suivi spécifique doit permettre :

- de rapprocher périodiquement les données budgétaires (ouverture des crédits/prévisions de recettes),
- la réalisation des opérations (paiement des dépenses et constat des recettes),
- la concrétisation des opérations de trésorerie (sortie de fonds et versement des fonds par les financeurs).

3. Le dispositif de pilotage budgétaire et financier

Disposer d'informations est une chose, les exploiter et partager l'information en est une autre. Afin que chaque responsable budgétaire s'approprie pleinement les informations concernant son domaine d'intervention et plus globalement la situation de l'établissement, un dispositif d'animation de gestion doit être mis en place.

Nous avons déjà évoqué dans le premier paragraphe ci-dessus, la production régulière de situations de réalisation des recettes, des dépenses engagées et de suivi de projets. Ces états et d'autres nécessitent d'être analysés, leur contenu partagé entre responsables budgétaires et direction de l'établissement. L'objectif est, rappelons-le, de s'assurer collectivement de la bonne réalisation des objectifs tant pour les volumes (consommation des crédits, non dépassement des crédits budgétaires et « rentrée » des recettes les plus fluides possibles) que pour ce qui concerne les indicateurs d'avancement (indicateurs qualitatifs d'avancement et de réalisation). Il ne s'agit donc de contrôler les responsables. Pour mener à bien ce travail, il est nécessaire de développer un dispositif s'appuyant sur des techniques du contrôle de gestion.

La revue de gestion constitue un des exemples de ce qui peut être mis en place. En résumé il s'agit de veiller en cours d'exercice à la bonne consommation des moyens alloués aux objectifs budgétaires. La revue de gestion se compose de restitutions chiffrées assorties de commentaires. Elle

²⁵² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 42

fait l'objet d'un échange entre les responsables de crédits concernés et les services chargés du contrôle de gestion et des finances.

- Les restitutions doivent porter sur un contenu ciblé en fonction du public, par exemple, soit l'ensemble de l'établissement (direction de l'établissement et directeurs de composantes), soit chacune des composantes (pour les directeurs concernés). Les informations peuvent concerner l'ensemble des domaines d'intervention de l'université, avec des éléments relatifs aux finances, aux ressources humaines mais aussi à la scolarité, à la recherche, ... La nature des informations contenues est tant quantitative que qualitative afin de mesurer en temps réel l'écart entre les objectifs poursuivis et réalisés. Cette information prend souvent la forme d'un tableau de bord.
- Les restitutions sont assorties de commentaires tant pour expliquer que pour repositionner les informations dans leur contexte. Les éléments d'informations doivent permettre de se forger une opinion sur l'état d'avancement de la gestion en proposant des analyses, explications, alertes, synthèse pour les destinataires.
- Ces restitutions constituent l'opportunité de communiquer et d'échanger sur des chiffres / indicateurs de manière régulière en devenant une des composantes du dialogue de gestion.
- Pour faciliter cette exploitation, une adaptation des restitutions à destination des composantes est impérative. Il est également utile de prévoir une réunion formalisée de présentation et d'échanges.

Une illustration de données pouvant alimenter la revue de gestion figure en annexe 1.

4. Les informations financières pouvant figurer dans le tableau de bord

Développer un système de pilotage est aujourd'hui une démarche largement adoptée par les établissements, dans le cadre de l'élaboration et du suivi de leur projet d'établissement et contrat quadriennal. S'engager dans cette voie, c'est être non seulement en mesure de répondre à la politique publique de contractualisation, mais c'est aussi s'inscrire dans une logique de performance globale au regard des orientations stratégiques définies par les instances de décision de l'établissement. La fiche n°3 est plus particulièrement consacrée aux points clés de la mise en œuvre d'une démarche de pilotage au sein d'un établissement d'enseignement supérieur et de recherche.

Pour mesurer le chemin parcouru par rapport à ces objectifs et se donner les moyens d'agir, les établissements développent des dispositifs de contrôle de gestion, qui s'appuient notamment sur la comptabilité analytique (cf. fiche n°6) et les tableaux de bord. Dans les deux cas, il s'agit de fournir des outils d'aide à la décision.

Le tableau de bord est un instrument d'action synthétique, conçu en fonction d'un objectif à réaliser. Il a pour finalité de permettre au président ou directeur et au responsable, de connaître l'état d'avancement de la réalisation de l'objectif. Le tableau de bord est propre à chaque objectif et à chaque entité. Il doit mettre en relation la situation actuelle au regard des objectifs, établir un diagnostic, proposer des actions ad hoc. La périodicité de production des indicateurs alimentant le tableau de bord est déterminée par le délai de réalisation de l'objectif.

Bien évidemment, les aspects financiers ne constituent qu'une partie des éléments nécessaires au suivi des objectifs de l'établissement. Néanmoins, dans le cadre présent, il a paru utile d'illustrer la construction d'un tableau de bord en y intégrant des données financières. L'annexe ci-après fournit plusieurs exemples d'informations financières pouvant s'avérer utiles au suivi financier en cours d'exercice notamment dans le but d'alimenter un tableau de bord financier. Les dates de production des données se situent au 31 mai afin de permettre d'alimenter la réflexion sur d'éventuels mouvements budgétaires à opérer. Cette échéance peut paraître ambitieuse. Quoiqu'il en soit, il est recommandé d'assurer un point de situation le plus régulièrement possible et au minimum en milieu d'exercice (situation au 30 juin par exemple).



**ANNEXE : EXEMPLES DE TABLEAU DE BORD FINANCIER INFRA ANNUEL
(LES VALEURS ET LES REPRESENTATIONS FIGURANT DANS CES TABLEAUX SONT DONNEES A TITRE D'EXEMPLE)**

Dépenses : situation globale de l'université au 31 mai 2010

	budget voté	pris en charge	engagé	taux exécution sur pris en charge	taux exécution sur engagé
fonctionnement	37 210 283	11 072 449	21 079 432	30%	57%
personnel	174 499 360	68 755 193	68 770 160	39%	39%
investissement	12 920 522	3 251 939	4 934 440	25%	38%
	224 630 165	83 079 581	94 784 032	37%	42%

Taux d'exécution conforme à un rythme moyen normal de consommation
 - Fonctionnement : surveiller les factures à payer
 - Investissement : vérifier l'avancée des opérations

Dépenses : situation globale de l'université par domaine d'activité : exemple de l'activité recherche au 31 mai 2010

cartographie à définir par l'établissement (enseignement, recherche, pilotage, maintenance, ...)

	budget voté	pris en charge	engagé	taux exécution sur pris en charge	taux exécution sur engagé
fonctionnement	5 406 805	1 967 186	2 832 431	36%	52%
personnel	859 333	0	0	0%	0%
investissement	2 868 784	289 997	596 963	10%	21%
	9 134 922	2 257 183	3 429 394	25%	38%

Le taux de consommation des crédits est en retrait par rapport aux prévisions budgétaires.
 - Aucune dépense de personnel n'a été enregistrée (pas même en engagement) : se rapprocher des directeurs d'unités
 - L'investissement est en retrait : analyser les raisons du décalage

Dépenses : situation par unité budgétaire au 31 mai 2010

	budget 2010	pris en charge au 31/05/2010	pris en charge au 31/05/2009	écart sur pris en charge / 2009	engagé au 31/05/2010	disponible au 31/05/2010	taux exécution sur pris en charge	taux exécution sur engagé
économie et gestion	3 920 288	278 401	963 501	-685 100	475 781	3 641 887	7%	12%
sciences	4 286 874	1 059 905	1 009 502	50 403	2 871 531	3 226 969	25%	67%
IUT	6 756 773	713 031	2 185 561	-1 472 530	875 648	6 043 742	11%	13%
bibliothèque universitaire	2 334 417	1 631 663	1 753 752	-122 089	1 875 410	702 754	70%	80%
services centraux	167 413 110	69 129 438	67 203 917	1 925 521	74 584 963	98 283 672	41%	45%
...

Le taux d'exécution à fin mai devrait être (idéalement) de 5/12 soit 42% : les UB qui ont un taux inférieur à 35% ressortent en rouge sur le tableau.
 Le taux élevé de consommation de la bibliothèque universitaire est du à l'engagement des abonnements en début d'exercice

Recettes : situation globale de l'université au 31 mai 2010

	budget 2010	pris en charge au 31/05/2010	pris en charge au 31/05/2009	écart sur pris en charge / 2009	recettes enregistrées 31/05/2010	reste à réaliser au 31/05/2010	taux réalisation sur pris en charge	taux réalisation sur recettes enregistrées
fonctionnement	212 930 359	189 559 711	178 987 452	10 572 259	195 873 365	17 056 994	89%	92%
<i>dont SCSP</i>	178 452 215	178 452 215	176 854 723	1 597 492	178 452 215	0	100%	100%
<i>dont prestations</i>	22 587 453	8 651 743	9 873 581	-1 221 838	14 873 692	7 713 761	38%	66%
investissement	4 769 421	1 213 597	368 903	844 694	1 379 681	3 389 740	25%	29%
	217 699 780	190 773 308	179 356 355	11 416 953	197 253 046	20 446 734	88%	91%

- La subvention du MESR (subvention pour charge de service public : SCSP) a été constatée globalement au mois d'avril.
- Les ressources propres (prestations de services : analyse, étude, contrats de recherche, formation continue, ...) accusent un léger retard (38%) par rapport au taux de réalisation "normal" de 5/12 doit 42%. Néanmoins, les recettes enregistrées (mais non encore facturées) sont en avance par rapport aux objectifs (66%).
- Les recettes d'investissement n'ont pas été constatées à hauteur des prévisions : vérifier si les notifications ont été faites et relancer si nécessaire les partenaires

Situation au 31 mai 2010 des opérations d'investissement en cours

Exemple de tableau de bord

Objectif	Indicateurs			Diagnostic	Alerte / Proposition d'action
	tranche 2010	encaissées en mars	encaissées en juillet		
Construction du laboratoire de biologie marine					
union européenne	2 439 184	500 000	500 000	☹	relancer financeur
conseil régional	762 245	350 000	550 000	☺	
conseil général	76 225	76 225	76 225	☺	
fonds propres	1 524 490	1 524 490	1 524 490	☺	

Situation d'avancement des opérations pluriannuelles en cours à la date du 31 mai 2010 (en M€)

Libellé du programme	Date de début	Date de fin	Montant prév. programme		Cumul réalisations au 31 décembre 2009		Réalizations exercice 2010		Reste à réaliser programme		taux d'avancement		état
			Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	
Réhabilitation bâtiment sciences	01-2008	09-2011	4,8	4,8	0,8	1,9	0,7	0,0	3,4	2,9	55%	41%	☹
Construction bâtiment pédagogique	01-2009	06-2011	3,5	1,8	0,0	0,0	0,1	0,6	3,4	1,2	13%	36%	☹
Plateforme technologique génopole	01-2010	09-2012	1,5	0,5	0,0	0,0	0,02	0,5	1,5	0,0	10%	100%	☺
Totaux			9,8	7,1	0,8	1,9	0,79	1,1	8,2	4,0			

- Réhabilitation du bâtiment des sciences : l'opération doit s'achever dans 15 mois et le taux d'avancement n'est que de 55% en dépenses et 41% en recettes ==> re-programmation
- Construction du bâtiment pédagogique : l'opération doit s'achever dans 12 mois et le taux d'avancement n'est que de 13% en dépenses et 36% en recettes ==> re-programmation
- Plateforme technologique : l'opération débute et les recettes externes ont été encaissées en totalité

Situation des principaux créanciers de l'établissement au 31 mai 2010

Principales créances à recouvrer		12 524 201		
<i>dont</i>		montant au 31 mai 2010	taux de recouvrement	taux 2009
Etat		0	100%	29%
Région		4 073 001	37%	44%
autres collectivités		8 451 200	30%	40%

Fonds de roulement au 31 mai 2010		28 039 000	
<i>variation par rapport au FR au 31/12/2009</i>		<i>diminution de :</i>	-6 766 000
<i>Rappel : prévision budgétaire</i>		<i>diminution de :</i>	-2 649 000





Fiche n°33 : La gestion de la fiscalité et sécurité juridique

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) accomplissent des activités qui, en raison de leur nature, se trouvent situées dans le champ d'application des impôts dits commerciaux, à savoir principalement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés (IS)²⁵³. Au demeurant, cela concerne également les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) placés dans une situation similaire.

Néanmoins, l'assujettissement à ces impôts ne signifie pas que toutes les activités concernées sont nécessairement soumises à l'imposition. Le législateur peut, en effet, adopter des dispositions qui exonèrent de cette imposition certaines d'entre elles.

Les conséquences financières qui s'attachent à chacune des deux situations sont bien entendu différentes. Les maîtriser apparaît dès lors incontournable dans le cadre de la gestion d'un établissement, tâche d'autant moins aisée que les deux impôts mentionnés ci-dessus n'obéissent pas à des règles identiques.

Si l'on ajoute que la fiscalité est une matière évolutive, ainsi que l'illustre l'actualité récente, force est de reconnaître qu'un suivi régulier au sein des établissements des modifications intervenant en ce domaine s'avère utile pour apprécier leur impact et fournir des éléments permanents d'information pour les prises de décision des responsables.

En un mot, la fiscalité est ardue et il n'est pas envisageable, *a fortiori* pour des non spécialistes, d'en connaître tous les arcanes.

C'est la raison pour laquelle il paraît raisonnable d'avancer que ce qui importe lorsqu'il est envisagé de réaliser telle ou telle opération, c'est avant tout d'être en mesure de déterminer globalement l'environnement fiscal qui s'y attache, en ayant connaissance notamment des dernières évolutions en la matière, et de savoir s'interroger sur les différents effets, en particulier sur le plan financier, que les règles à mettre en œuvre sont susceptibles de faire naître.

Eu égard à ces considérations, la présente fiche a pour objet de présenter brièvement d'une part le contexte fiscal propre aux EPSCP et d'autre part son impact sur leur gestion.

1. Le contexte fiscal des EPSCP

La fiscalisation des EPSCP répond au double souci de les placer sur un plan d'égalité devant les contributions publiques avec les entreprises et d'assurer un équilibre au regard des conditions de concurrence.

Aux fins de ne pas écorner ces objectifs dans le cadre des décisions politiques prises au sein d'un établissement, il convient de connaître à grands traits les mécanismes de fonctionnement de l'IS et de la TVA. Les précisions qui suivent visent à satisfaire cette exigence tant du point de vue du fond que sur celui de la forme.

1.1. Un assujettissement à l'IS caractérisé par une dichotomie

Assujettis à l'IS à compter du 1^{er} janvier 2003 sur la base d'un dispositif doctrinal élaboré par l'administration fiscale, les EPSCP bénéficient désormais d'une exonération sur le fondement de la loi de programme pour la recherche adopté par le Parlement le 18 avril 2006.

Toutefois, certaines activités accomplies par un établissement peuvent ne pas être situées dans le champ de cette exonération.

En effet, l'article 28 de la loi de programme précitée étend l'exonération d'IS prévue au 1 de l'article 207 du code général des impôts aux seuls revenus tirés des activités conduites dans le cadre des

²⁵³ Les EPSCP sont également assujettis à la contribution économique territoriale qui a remplacé la taxe professionnelle à compter de 2010.

missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche définies aux articles L. 123-3 du code de l'éducation et L.112-1 du code de la recherche.

En revanche, les activités qui ne sont pas couvertes par ladite exonération et qui revêtent un caractère lucratif au sens de l'IS restent passibles de cet impôt.

Une instruction fiscale publiée en 2008²⁵⁴ apporte des commentaires quant la portée de ce nouveau régime. Il convient de s'y reporter en tant que de besoin.

1.2. Un assujettissement à la TVA qui est harmonisé sur le plan communautaire²⁵⁵

L'assujettissement à la TVA n'est pas nouveau pour les EPSCP puisqu'il remonte au début des années quatre-vingt, après la transposition en droit interne de la sixième directive européenne.

En application des principes régissant la TVA, la plupart des opérations effectuées par un EPSCP (formation initiale ou continue, travaux d'analyse, publications, ventes diverses par exemple) sont considérées comme relevant d'une activité économique et se trouvent, par suite, placées dans le champ d'application de cet impôt.

En dépit de cet assujettissement, les EPSCP bénéficient d'une exonération inconditionnelle posée par la loi²⁵⁶ au titre des activités de formation mais également pour les livraisons de biens et les prestations de services qui sont étroitement liées à l'enseignement (par exemple, les ventes de matériels pédagogiques aux étudiants qui peuvent être considérées comme le complément obligé et inséparable de l'enseignement).

Concrètement, la réalisation d'une opération exonérée de TVA dispense un EPSCP de collecter cet impôt auprès des personnes qui lui versent un montant pour bénéficier de ses prestations de formation (droits d'inscription des étudiants, prix de la formation continue²⁵⁷). L'objectif est d'éviter que l'impôt ne renchérisse le coût de la formation.

Ces règles, prévues par une directive du Conseil de l'Union européenne²⁵⁸, s'appliquent dans chacun des Etats membres de l'Union européenne. Autrement dit, tous les établissements publics d'enseignement supérieur établis dans ces Etats sont soumis, au regard de la TVA, à une réglementation identique.

Au demeurant, la Cour de justice est garante de la conformité des règles nationales à la norme communautaire. Ainsi, un Etat membre a été condamné au motif que son droit interne exonérait les prestations de recherche accomplies par les établissements publics d'enseignement supérieur, en contrepartie du paiement d'un prix, au profit de tiers²⁵⁹.

Il convient d'ajouter que l'exonération ou l'imposition à la TVA d'une opération n'est pas neutre au regard du coût des dépenses utilisées pour sa réalisation. En effet, la TVA comprise dans le prix acquitté aux fournisseurs vient ou non s'incorporer dans ce coût. Par suite, il est indispensable de faire le tri entre les dépenses qui concourent à la réalisation d'activités ouvrant droit à déduction de la TVA et les autres. Cela est particulièrement vrai pour les dépenses liées aux activités de recherche menées par un EPSCP. En effet, en ce domaine, une instruction fiscale du 13 juin 2008²⁶⁰ souligne que peut être déduite la TVA grevant les dépenses afférentes à une activité de recherche visant à une valorisation économique (commerciale ou industrielle) des résultats qui en sont issus, y compris lorsque cette valorisation n'est prévue qu'à terme ou simplement projetée. En d'autres termes, il convient de s'attacher à la **potentialité de la réalisation effective d'opérations taxées et facturées à des tiers**. Ce principe est à mettre en œuvre, en particulier, par les EPSCP et les EPST au titre des travaux de recherche menés en collaboration au sein d'UMR.

²⁵⁴ [Bulletin officiel des impôts, 4 H-4-08, n° 58 du 30 mai 2008 \(http://doc.impots.gouv.fr/aida2008/Apw.fcgi?collection=BOI&numero=4H-4-08&FILE=docFiscale.html\)](http://doc.impots.gouv.fr/aida2008/Apw.fcgi?collection=BOI&numero=4H-4-08&FILE=docFiscale.html).

²⁵⁵ Cf. le dossier de l'Agence concernant la TVA adressé à ses adhérents, disponible en ligne sur le site internet de l'Agence : <http://www.amue.fr/Telecharger/PubliAmue/LaTVAdesEPSCP.pdf>

²⁵⁶ (CGI, art. 261.4.4°a).

²⁵⁷ Un résumé schématique figure en annexe.

²⁵⁸ [Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 \(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_347/l_34720061211fr00010118.pdf\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_347/l_34720061211fr00010118.pdf).

²⁵⁹ CJCE, arrêt du 20 juin 2002, Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne, aff. C-287/00.

²⁶⁰ [Bulletin officiel des impôts, 3 A-4-08, n° 63 du 13 juin 2008, points 11 et 16 \(http://doc.impots.gouv.fr/aida2008/Apw.fcgi?collection=BOI&numero=3A-4-08&FILE=docFiscale.html\)](http://doc.impots.gouv.fr/aida2008/Apw.fcgi?collection=BOI&numero=3A-4-08&FILE=docFiscale.html).

Par ailleurs, il convient de rappeler que les EPSCP disposent, depuis le 1^{er} janvier 2008²⁶¹, d'un droit à déduction plus élevé que celui qui résultait du précédent dispositif pour toutes les dépenses supportées et utilisées concurremment pour la réalisation d'opérations taxées et exonérées (dépenses dites « mixtes »). Dans ce nouveau contexte, la constitution de secteurs d'activités distincts, permettant d'isoler les opérations propres à chacune des activités érigées en secteur, reste la règle de droit.

1.3. Les obligations déclaratives en matière fiscale

Le président ou le directeur d'un EPSCP, ordonnateur principal du budget de l'établissement, en est également le représentant légal (cf. fiche n°18)²⁶².

Corrélativement, il lui appartient, en cette qualité, de veiller à ce que l'établissement qu'il dirige remplisse ses obligations déclaratives dans le domaine fiscal : dépôt dans les délais prévus par la réglementation des déclarations propres à chaque impôt, exactitude et complétude des éléments d'information qui y sont mentionnés, paiements spontanés en matière d'IS.

A titre subsidiaire, il est indiqué que, sur le plan des principes, l'omission de déclaration peut constituer un élément de fraude fiscale susceptible d'être sanctionnée par des poursuites pénales²⁶³.

2. L'impact de la fiscalité sur la gestion des EPSCP

Assurément, la fiscalité en général est un domaine qu'il n'est pas aisé de maîtriser. Dans ces conditions, il paraît impératif d'organiser la gestion de l'IS et de la TVA, et plus globalement de l'ensemble des impôts et taxes dont est passible un établissement, de manière à ce que cette gestion puisse bénéficier de la plus grande sécurité.

Au demeurant, un tel schéma d'organisation n'est pas sans fournir un certain nombre de paramètres autorisant une meilleure lisibilité de la gestion globale d'un établissement.

2.1. La nécessité d'une sécurité juridique des activités passibles de l'IS et de la TVA

Bien qu'il paraisse difficile de concevoir que des spécialistes de la fiscalité soient affectés au sein de chaque EPSCP, il s'avère néanmoins indispensable que les personnes qui ont en charge cette sphère puissent *a minima* être à même de connaître sans ambiguïté le mode de fonctionnement des impôts dont est passible un EPSCP, tout particulièrement pour ce qui concerne l'IS et la TVA. Un renforcement de la professionnalisation s'avère donc nécessaire. A cet effet, une mutualisation de la gestion de la fiscalité (veille réglementaire, analyse et impact fiscal d'opérations, ...) pourrait notamment être envisagée par la mise en place, au niveau régional par exemple, d'une structure commune à plusieurs établissements.

En tout état de cause, les incidences financières liées à la fiscalité sont loin d'être négligeables et on ne peut que souligner l'importance pour les EPSCP de sécuriser leurs opérations à cet égard (un contrôle interne de nature à maîtriser globalement les risques fiscaux y concoure ; cf. fiche n°5

Ces deux objectifs militent pour une centralisation de la gestion de la fiscalité. En effet, il apparaît capital, d'autant que l'établissement est la seule entité reconnue par l'administration fiscale, que soit définie une unité d'action en ce domaine, c'est-à-dire que la fiscalité relève d'une véritable politique d'établissement. Ce faisant, les composantes se trouvent déchargées des préoccupations fiscales.

A titre d'exemple, une telle organisation paraît pertinente pour apprécier de manière uniforme les règles de TVA à mettre en œuvre au titre des dépenses exposées pour les besoins des activités de recherche d'un établissement. En effet, ainsi que cela est précisé supra, un établissement peut, le cas échéant, procéder à la récupération de la TVA grevant des dépenses propres à ce type d'activité avant même l'obtention d'un quelconque résultat. Il en va ainsi à la stricte condition que les travaux de recherche concernés soient destinés sans ambiguïté à produire des résultats à finalité commerciale c'est-à-dire donnant lieu à la réalisation d'opération(s) taxée(s). Autrement dit, l'exécution de ces

²⁶¹ Consécutivement à la publication du décret 2007-566 du 16 avril 2007 modifiant les modalités de déduction de la TVA.

²⁶² Code de l'éducation, art. L 712-2

²⁶³ Code général des impôts, art. 1741

travaux est destinée à terme à nourrir la politique de valorisation de la recherche menée par l'établissement (collaboration de recherche, contrats au profit de tiers, cessions et concessions de brevets, de droits de licences...). Il est donc essentiel, pour garantir l'intérêt économique de l'établissement, de mettre en place un suivi très fin des opérations concernées couplé à des connaissances certaines en matière de TVA. D'autant que l'échec d'un projet ou programme de recherche peut entraîner un reversement de la TVA déduite antérieurement²⁶⁴. La sécurité fiscale qui s'impose au cas particulier ne manquerait pas d'être diluée en l'absence d'une gestion centralisée avec l'inconvénient de ne pas mesurer correctement le véritable impact financier de l'opération²⁶⁵.

Cela étant, il est clair que les éléments d'information doivent bien souvent être recueillis auprès des structures qui sont à l'origine des opérations présentant des adhérences avec la fiscalité. Le développement des circuits d'information au sein d'un établissement paraît donc incontournable.

2.2. Une lisibilité accrue au regard de la gestion d'un EPSCP

Le fait de répondre aux obligations fiscales présente indéniablement des vertus sur le plan financier. En effet, cela permet, tout d'abord, d'isoler les opérations marchandes, de les sérier et ainsi de puiser des éléments d'information précieux, notamment pour construire, orienter et développer une politique de valorisation des travaux exécutés par un EPSCP (choix et affectation des investissements en particulier). Parallèlement, la protection de la propriété intellectuelle ne peut que s'en trouver améliorée.

Ensuite, il est possible d'identifier et de mesurer précisément les conséquences financières qui s'attachent à toute opération réalisée par un EPSCP.

Enfin, en respectant les obligations découlant des règles fiscales, un EPSCP se trouve parallèlement en possession, sur le plan comptable, d'outils de gestion pertinents. En effet, il faut savoir que les justifications exigées par la réglementation fiscale au regard des opérations des EPSCP s'appuient sur un ensemble de données figurant dans la comptabilité générale (justification des produits et des charges, état physique et comptable des stocks, suivi des immobilisations et constat de leur dépréciation, de leur cession de leur transfert d'un secteur d'activité distinct à un autre ...) et patrimoniale (inventaire des éléments d'actif du bilan avec leur origine, leur valeur, leur affectation...) d'un établissement (cf. fiches n°34 et 25).

Assurément, outre la connaissance des stocks, cela permet de recenser les biens d'équipement et de mieux exprimer ses besoins en ce domaine (utiles pour les directeurs de composantes et les enseignants-chercheurs notamment), c'est-à-dire de maîtriser ses dépenses d'investissement en assurant une gestion budgétaire et financière prévoyante quant à l'entretien et au renouvellement des biens d'équipement devenant périmés ou obsolètes, ce qui n'est pas négligeable dans le domaine de la recherche en particulier.

De surcroît, l'obligation fiscale d'identifier et de faire figurer en tant que telles toutes les charges qui se rapportent à une opération donnée contribue pour un établissement à la maîtrise de ses activités concurrentielles en lui donnant les moyens d'en connaître précisément tous les coûts. Cela peut notamment se révéler très utile pour l'éligibilité d'une action au financement communautaire dans le cadre d'un programme-cadre de recherche et développement de l'Union européenne.

*

En guise de conclusion, la fiscalité met en relief la nécessité de calculer, de connaître et de justifier précisément les coûts des opérations menées par un EPSCP.

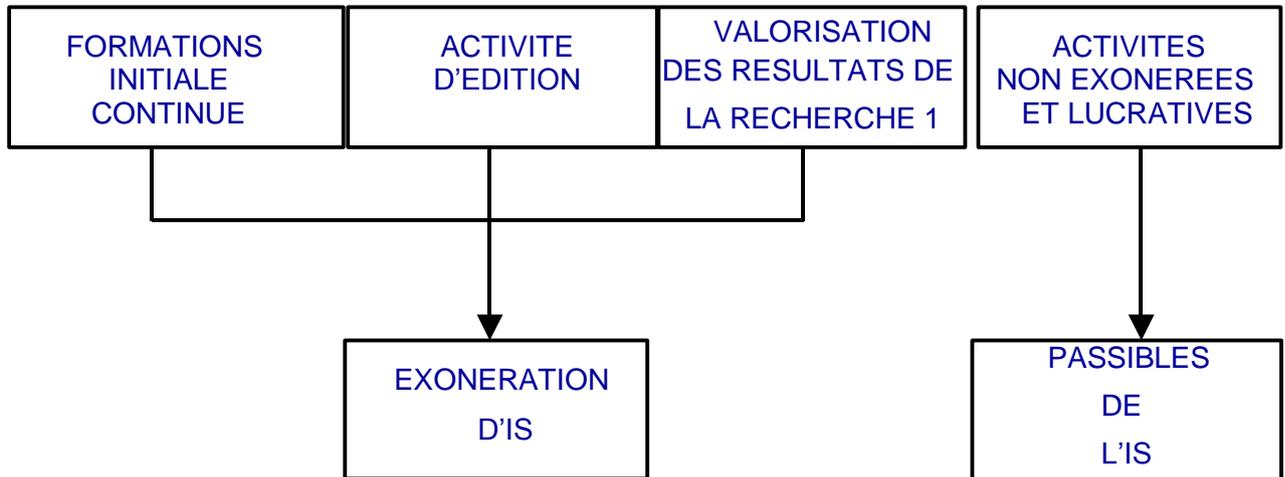
A ce titre, elle ne fait que calquer un support d'information financier qu'il convient de disposer pour rendre plus précise la gestion interne d'un EPSCP, préalable à la maîtrise de sa politique de développement.

²⁶⁴ Pour de plus amples informations, il convient de se reporter à l'instruction fiscale précitée (BOI 3 A-4-08) ainsi qu'au dossier Valorisation/GEINOME (<http://www.amue.fr/Dossier/Valorisation/>) disponible sur le site Internet de l'AMUE et en particulier aux fiches dédiées aux dépenses préparatoires (<http://www.amue.fr/Dossier/Valorisation/Docs/fiche-depense-preparatoires.pdf>) et à la détermination du droit à déduction (http://www.amue.fr/fileadmin/amue/dossiers/valorisation/Determination_du_droit_a_deduction_de_la_TVA.pdf).

²⁶⁵ Toute chose étant égale par ailleurs, ce type de situation peut se retrouver lors de la construction d'un bâtiment affecté concurrentiellement à une activité de formation exonérée de TVA et à une activité soumise à cet impôt, opération se traduisant par la mise en œuvre d'une technique spécifique à la TVA, l'imposition à la TVA d'une livraison à soi-même.

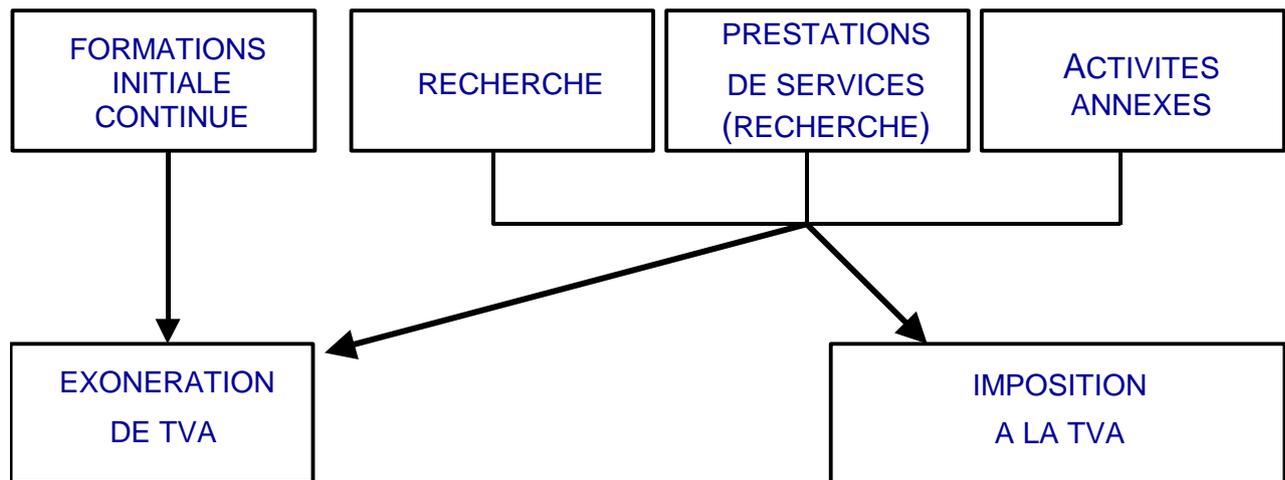
ANNEXE
RESUME SCHEMATIQUE DES REGIMES D'IMPOSITION APPLICABLES AUX EPSCP

Résumé schématique en matière d'impôt sur les sociétés
(Régime résultant de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006)



1 - L'instruction fiscale ([BOI 4 H-4-08, n° 58 du 30 mai 2008](#)) commentant le nouveau régime mis en place par l'article 28 de la loi de programme pour la recherche apporte des précisions au regard des activités concernées.

Résumé schématique en matière de TVA







Fiche n°34 : L'amortissement et les provisions

Piloter un établissement et définir un projet de développement imposent d'anticiper et de préparer autant que faire se peut les évolutions endogènes et exogènes. Ce travail prospectif sous-tend pour partie la définition de la politique financière de l'établissement. Plus particulièrement, la prise en compte de l'état du patrimoine d'une part et l'analyse des obligations de l'établissement à l'égard de ses tiers d'autre part est déterminante afin de disposer d'une information financière de qualité sur laquelle les administrateurs pourront fonder leurs décisions.

Afin d'atteindre ces objectifs, les EPSCP (comme toute structure publique ou privée) doivent mettre en œuvre deux techniques budgétaires et comptables : l'amortissement et les provisions.

1. L'amortissement

1.1. Les biens dont dispose l'établissement

Ainsi que nous l'avons exposé dans la fiche n°24, le budget présente au sein du tableau de financement abrégé prévisionnel l'ensemble des ressources en capital de l'année et l'emploi qui en est fait. La consommation de ces ressources se traduit le plus souvent par l'acquisition de biens immobilisés de natures diverses (logiciel, construction, matériel, ...). Ces biens, propriétés de l'établissement, possèdent la caractéristique de ne pas être destinés à une consommation, transformation ou cession dans l'année, mais d'être conservés, d'une manière durable par l'établissement, en vue de l'accomplissement de sa mission.

Par ailleurs, l'EPSCP jouit de biens dont il n'est pas propriétaire mais dont il dispose pour exercer son activité. Telle est notamment la situation de nombre de bâtiments, souvent propriétés de l'État, au sein desquels les EPSCP accomplissent leurs missions. Cela peut également être le cas pour les biens dont disposent les unités mixtes de recherche d'un EPSCP. Pour les biens propriété de l'État, il convient de rappeler que la loi LRU a inséré un nouvel article dans le Code de l'éducation (article L. 719-14) ouvrant la possibilité pour l'État de transférer aux universités qui le souhaitent la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers de l'État.

Quel que soit leur régime juridique, tous les biens identifiés ci-dessus sont des composants du patrimoine de l'université devant à ce titre être retracés au sein de sa comptabilité à l'actif du bilan. Le critère du régime de propriété des biens qui a longtemps servi de base à leur comptabilisation est devenu inopérant depuis une modification de la réglementation comptable en la matière²⁶⁶. En effet, est désormais considéré comme actif, tout élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire une ressource que l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs ou potentiel de services²⁶⁷. Le contrôle de ces avantages suppose que l'entité en ait la maîtrise et qu'elle assume tout ou partie des risques en découlant.

Afin de garantir la sincérité de l'information financière, il est essentiel de tenir compte des événements qui affectent la valeur des biens et notamment de leur usure.

1.2. La logique financière de l'amortissement

La valeur des biens inscrits à l'actif immobilisé se déprécie au fil de leur vie économique. L'amortissement est la constatation de cette dépréciation irréversible subie par l'usure ou le temps.

Son objectif est double :

- constater comptablement la diminution de la valeur des éléments d'actifs correspondant à la consommation des avantages économiques attendus des biens (c'est-à-dire un gain financier, voir infra 1.3.1) et non plus correspondant à une répartition de leur coût ;

²⁶⁶ Règlement 2004-06 du 23 novembre 2004 du Comité de la Réglementation Comptable

²⁶⁷ Plan comptable général, article 211-1/1

- préparer le renouvellement des biens acquis par l'affectation d'une partie des bénéfices à la reconstitution du capital. En effet, aucune sortie de fonds ne résulte du constat de cette charge interne (les crédits restent disponibles en investissement pour l'établissement).

Du reste, les dotations aux amortissements sont une des ressources venant abonder la capacité d'autofinancement d'un établissement, notion d'analyse financière traduisant notamment la capacité d'un établissement à financer ses investissements (cf. fiche n°28).

De plus, la nécessité de connaître la réalité du coût des activités de l'établissement suppose la prise en compte de la contribution des biens immobilisés à travers leur valeur d'amortissement. Ce raisonnement est valable aussi bien pour l'activité industrielle et commerciale de l'établissement que pour des activités d'enseignement. Il peut ainsi s'agir d'un élément déterminant dans la définition d'une politique notamment lors de la construction de projections pluriannuelles.

Les moyens financiers nécessaires pour assurer la satisfaction de ces objectifs doivent être étalés dans le temps au même rythme que le constat de la perte de valeur des biens. C'est donc logiquement qu'ils trouvent leur traduction dans le budget de l'exercice. De même, la logique qui consiste à assurer par son fonctionnement annuel le financement d'opérations d'investissement, revêtant par définition un caractère pluriannuel, se concrétise parfaitement dans la gestion des biens de l'établissement. Pour assurer le renouvellement de biens acquis, l'établissement doit constituer une épargne au cours de chacun des exercices qui jalonnent la vie économique des biens. Cette épargne se constitue en dégageant du compte de résultat prévisionnel, autrement dit, à raison du fonctionnement normal de l'établissement, les moyens d'assurer le renouvellement de son patrimoine.

Concrètement, c'est l'enregistrement d'une charge d'amortissement au sein du compte de résultat prévisionnel, qui va permettre de concrétiser ce mouvement financier. Cette charge de fonctionnement donne lieu en contrepartie à une ressource dans le tableau de financement abrégé prévisionnel.

Un budget construit en prenant en compte les amortissements permet en outre de clarifier la situation financière puisque les résultats de fonctionnement affectés au compte de réserves sont minorés des moyens financiers nécessaires au renouvellement des biens.

Pour autant, préparer le renouvellement des biens n'est pas synonyme de leur remplacement :

- en effet, tant l'évolution de la nature des besoins que l'état du patrimoine ou des options techniques, peuvent amener un établissement à une décision de remplacement, à l'identique ou pas, ou de non remplacement ;
- si la charge d'amortissement se rapporte à un bien précis, la dotation ainsi constituée n'est pas attachée dans son utilisation à tel ou tel bien mais repose sur une politique d'investissement prédéfinie dont la définition relève nécessairement de la prise en compte des besoins de l'établissement dans son ensemble.

La constatation de l'amortissement est obligatoire dans les EPSCP et les crédits sont limitatifs dans le cadre de l'enveloppe de fonctionnement.

1.3. Les modalités de mise en œuvre de l'amortissement

Le référentiel comptable des établissements publics a connu des évolutions importantes suite aux modifications du Plan comptable général intervenues en 2000, 2002 et 2004. Une instruction comptable a été publiée en janvier 2006²⁶⁸ afin de préciser les nouvelles définitions des passifs, des actifs des amortissements et des dépréciations.

1.3.1. Les actifs amortissables

Si tous les biens répondant à la définition d'un actif doivent figurer au bilan de l'établissement, ils ne constituent pas nécessairement pour autant des actifs amortissables c'est-à-dire des actifs au titre desquels des dotations aux amortissements doivent être comptabilisées.

²⁶⁸ Cf. instruction 06-007-M9 23 janvier 2006

Ainsi un actif amortissable est un actif dont l'utilisation par l'établissement est déterminable²⁶⁹. La notion d'utilisation doit être comprise comme le potentiel (réalisé ou non) d'avantages économiques attendus de l'actif, c'est-à-dire sa capacité à contribuer, directement ou indirectement, à des flux de trésorerie positif²⁷⁰. Par ailleurs, pour que l'utilisation d'un actif puisse être qualifiée de déterminable il est nécessaire que l'usage attendu du bien soit limité dans le temps (pour des raisons physique ou technique ou juridique ou autre).

Si ces critères ne sont pas remplis, aucun amortissement ne doit être constaté au titre des éléments d'actif concernés (c'est le cas en principe des terrains²⁷¹).

Concrètement, les actifs corporels (notamment les constructions, les matériels et outillages industriels, le matériel de bureau et le matériel informatique) ont le plus souvent une utilisation déterminable. Les actifs incorporels tels les brevets ou licences remplissent également ce critère. Il s'agit donc, si les critères énumérés ci-dessus sont remplis, d'actifs amortissables.

Bien évidemment seule une analyse menée par chaque établissement doit permettre d'effectuer le classement des éléments composant son actif.

1.3.2. La détermination d'un plan d'amortissement

Le plan d'amortissement est la traduction de la répartition de la valeur amortissable d'un actif selon le rythme de consommation des avantages économiques attendus en fonction de son utilisation probable²⁷².

Cette définition du plan comptable général implique que l'établissement (vote du conseil d'administration) détermine pour chacun de ses actifs amortissables un plan d'amortissement propre. Ce dernier permet de calculer l'amortissement à constater. « La durée et le mode d'amortissement se réfèrent donc aux caractéristiques propres à l'établissement, c'est-à-dire que c'est l'utilisation probable de l'actif telle qu'elle est arrêtée par l'établissement qui détermine le rythme de consommation de l'actif. Il n'est donc plus possible de se référer aux durées résultant des usages professionnels ou des pratiques généralement admis. En conséquence, la durée d'utilisation probable d'un actif peut être plus courte que sa durée économique²⁷³. » Tel serait par exemple le cas d'un matériel dont la durée de vie économique serait de 5 années mais qui en raison de son fort taux d'utilisation aura une durée d'utilisation probable de 3 ans.

Concrètement, le plan d'amortissement nécessite de déterminer :

- la durée de l'amortissement (cf. ci-dessus) ;
- la date de début de l'amortissement : désormais c'est la date de mise en service du bien qui doit être retenue ;
- le mode d'amortissement (taux d'amortissement) compte tenu de l'utilisation probable du bien (mesurable par exemple en unité de temps ou en unité d'œuvres représentant la consommation des avantages économiques attendus : nombre d'heures d'utilisation, nombre d'heures de cours, nombre d'analyses effectuées, ...) étant précisé que le mode linéaire est appliqué à défaut de mode mieux adapté²⁷⁴ (l'amortissement linéaire consiste à répartir de manière égale les dépréciations sur la durée d'utilisation du bien).
- La base amortissable se fonde essentiellement sur la valeur brute de l'actif (en général sa valeur d'entrée dans le patrimoine).

Enfin, toute modification significative de l'utilisation prévue de l'actif (durée ou rythme de consommation des avantages économiques attendus de l'actif) entraîne la révision du plan d'amortissement.

²⁶⁹ Cf. article 322-1 du plan comptable général

²⁷⁰ Cf. instruction 06-007-M9 23 janvier 2006, paragraphe 3.1.1.

²⁷¹ Une exception est prévue pour les terrains dits de gisement donnant lieu à exploitation (carrières, sablières, tourbières).

²⁷² Cf. article 322-1-3 du plan comptable général

²⁷³ Cf. instruction 06-007-M9 23 janvier 2006, paragraphe 3.3.1.

²⁷⁴ Cf. article 322-4-5 du plan comptable général

1.3.3. Le financement de l'amortissement des actifs amortissables

Les nouvelles normes comptables n'ont pas modifié les règles relatives au financement des dotations aux amortissements. Le critère déterminant à retenir est celui de la charge du renouvellement du bien. Si cette charge incombe à l'établissement, il lui appartient de financer sur ses ressources propres les dotations aux amortissements. Dans le cas inverse, des dispositifs spécifiques (reprise sur subvention et neutralisation) doivent être mis en œuvre.

- L'amortissement des biens acquis sur ressources propres :

Dès lors que l'actif est amortissable et que son financement s'est effectué entièrement sur ressources propres la charge budgétaire de l'amortissement incombe en totalité à l'établissement.

- L'amortissement des biens acquis sur subventions :

Le financement d'un actif amortissable peut s'effectuer pour partie ou en totalité par le biais d'une subvention d'investissement²⁷⁵. Dans ce cas, il convient de s'interroger sur le caractère renouvelable ou non de la subvention en question. Dans l'affirmative, la charge du renouvellement du bien n'incombe pas à l'établissement. Dans cette situation, la charge budgétaire de la dotation aux amortissements est compensée par l'inscription en recette de la quote-part de subvention virée au résultat. Ainsi la charge d'amortissement n'aura pas d'impact dans le résultat de l'exercice puisque la recette sera proportionnelle au montant de la dotation aux amortissements. Dans la négative, la charge du renouvellement du bien incombe à l'établissement et aucune recette ne peut être constatée.

- L'amortissement des biens remis en dotation ou en affectation :

Pour ce type de biens (parmi lesquels figurent essentiellement les biens immobiliers des EPSCP), le critère à retenir est également celui de la charge de leur renouvellement. Si cette dernière n'incombe pas à l'établissement, celui-ci n'aura pas à affecter une partie de son résultat à cet objet. Dans ce cas, la charge budgétaire correspondant à la dotation aux amortissements est neutralisée par l'inscription en recette d'une somme du même montant. On parle alors d'amortissement neutralisé. Si la charge du renouvellement incombe à l'établissement, il lui appartient de financer l'amortissement sur ses ressources.

L'annexe 1 présente un exemple de calcul d'une dotation aux amortissements en fonction des divers modes de financement possibles.

2. Les provisions

Pour mener à bien ses missions, l'établissement contracte un certain nombre d'obligations à l'égard de tiers (contrats de travail, prestations de services, acquisitions de biens, ...). L'exécution de ces engagements donneront lieu, de façon probable ou certaine, à des sorties de ressources (versement de salaires, achat de biens, ...). Ces obligations constituent des éléments du passif de l'établissement. Ils sont comptabilisés en tant que tel au sein du bilan. Les dettes de l'établissement répondent à cette définition.

Cependant, il arrive que des événements (litiges, gros travaux, ...) revêtent un certain degré d'incertitude quant à leur montant précis ou leur échéance. Ces événements doivent se traduire dans la comptabilité et le budget de l'établissement afin de garantir leur sincérité et leur fiabilité. Lorsqu'un établissement est confronté à des situations où il est probable ou certain qu'il devra effectuer un paiement à des tiers sans contrepartie au moins équivalente de la part de ceux-ci, il doit alors constater comptablement une provision pour risques et charges. Le Plan comptable général définit une provision de la façon suivante : « Une provision est un passif dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise²⁷⁶ ».

²⁷⁵ « Les subventions d'investissement sont les sommes versées à l'établissement en vue d'acquérir ou de créer des valeurs immobilisées (subvention d'équipement) ou de financer des activités à long terme (autres subventions d'investissement). »
cf. Instruction M93, Tome 3

²⁷⁶ Cf. article 212-3 du plan comptable général

Les évènements à l'origine de ce constat peuvent provenir par exemple d'obligations légales (amiante), contractuelles ou implicites (provisions pour congés payés, provision pour perte sur contrat, provisions pour impôts, ...).

Les éléments qui permettent de distinguer une provision d'une dette sont l'absence de connaissance précise :

- d'une part du montant de la sortie de ressources nécessaire à l'extinction de l'obligation ;
- et, d'autre part, de son échéance.

Sur cette base, seules peuvent être enregistrées des provisions pour risques et charges à savoir un passif pour l'établissement dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise.

Lorsque l'établissement dispose d'éléments d'information lui permettant d'estimer que des évènements rendent probables des dépenses, il a l'obligation de constater une provision. Ces évènements doivent présenter un caractère de fiabilité suffisante permettant à la date d'arrêté des comptes d'en évaluer le montant et la probabilité.

Comme les amortissements, les provisions constituent une charge de fonctionnement obligatoire pour l'établissement. Des crédits budgétaires doivent donc avoir été prévus et inscrits sur les comptes de dotations aux provisions au sein de l'enveloppe de fonctionnement hors masse salariale. Comme pour les dotations aux amortissements, ces crédits sont inscrits au sein de l'enveloppe limitative des crédits de fonctionnement.

Dès lors que les provisions n'ont pas un caractère irréversible, à la différence des amortissements, les comptes correspondants doivent faire l'objet d'un ajustement à la fin de chaque exercice afin de constater :

- soit l'augmentation ou la diminution de l'amoindrissement déjà comptabilisé ;
- soit la survenance d'une perte définitive ;
- soit la disparition du risque d'amoindrissement.

ANNEXE 1 : EXEMPLE DE CALCUL D'AMORTISSEMENT

Soit un appareillage scientifique d'analyse acquis le 15 janvier 2008 pour un montant de 20.000 euros et mis en service le 1^{er} février de la même année. Il est considéré qu'il s'agit d'un actif amortissable car ses caractéristiques permettent de répondre favorablement à l'existence du double critère définissant ce type de bien. D'une part, cet appareil devant permettre de mener à bien des activités de formation et de recherche (valorisée et non), il existe bien des avantages économiques attendus de l'usage de ce bien. D'autre part, la durée de vie de cet appareil étant limitée dans la mesure où la technologie sur la base duquel il fonctionne évolue rapidement, son utilisation sera limitée dans le temps.

Le plan d'amortissement établi à l'entrée du bien à l'actif recense les données suivantes :

- Durée de l'amortissement : 5 ans (technologie très évolutive)
- Date de début de l'amortissement : 1^{er} février 2008 (entrée en service du bien)
- Mode d'amortissement : linéaire
- Base amortissable : 20.000 euros (valeur brute du bien).

Le taux d'amortissement, dans l'hypothèse où l'établissement a fait le choix de la technique de l'amortissement linéaire, est égal à 100 divisé par le nombre d'années correspondant à la durée de vie économique du bien. Au cas d'espèces le taux est donc égal à $100 / 5 \text{ ans} = 20\%$.

La dotation aux amortissements annuelle s'élève donc à :

$20.000 \text{ euros} \times 20\% = 4.000 \text{ euros}$ (charge à enregistrer au compte 68) (en 2008 l'annuité sera égale à $4.000 / 360 \text{ jours} \times 330 \text{ jours} - 1^{\text{er}} \text{ février au } 30 \text{ décembre-}$) soit 3.667 euros

Dans l'hypothèse où le bien a été financé à l'aide des ressources propres de l'établissement, la charge correspondant à la dotation annuelle d'amortissement d'un montant de 4.000 euros (à imputer au compte 68) doit être intégralement financée par l'établissement sur ses ressources propres.

Dans l'hypothèse où le bien a été financé sur ressources propres de l'établissement pour moitié et pour l'autre part par une subvention d'investissement renouvelable, l'établissement devra effectuer le constat suivant :

- la dotation annuelle d'amortissement s'élève à 4.000 euros puisqu'il s'agit du constat de la dépréciation annuelle de ce matériel (charge à enregistrer au compte 68) ;
- le financement de cette dotation est assuré pour moitié par une recette budgétaire correspondant au financement du bien par le biais d'une subvention : produit à enregistrer = 2.000 euros (quote-part de subvention virée au résultat au compte 777) ;
- le coût budgétaire pour l'établissement sera donc égal à 2.000 euros (financement à trouver sur les ressources propres de l'établissement).

Dans l'hypothèse où d'une part le bien aurait été remis en dotation à l'établissement et, d'autre part, la charge de son renouvellement ne lui incomberait pas le constat suivant devra être effectué :

- la dotation annuelle d'amortissement s'élève à 4.000 euros puisqu'il s'agit du constat de la dépréciation annuelle de ce matériel (charge à enregistrer au compte 68) ;
- le financement de cette dotation est assuré en intégralité par une recette budgétaire correspondant à la remise en dotation du bien par le biais d'une subvention : produit à enregistrer = 4.000 euros (neutralisation de amortissements au compte 776) ;
- Le coût budgétaire pour l'établissement sera donc nul.



Fiche n°35 : Le compte financier

Au terme de chaque année civile (principe de l'annualité) l'exécution budgétaire donne lieu à un compte rendu d'exécution destiné à retracer la situation comptable et financière de l'établissement. Il s'agit du compte financier, document composite émanant tant de l'ordonnateur que de l'agent comptable. Le décret financier du 27 juin 2008 complète cet ensemble par l'introduction d'un volet politique afin de renforcer les liens entre pilotage et information financière.

1. Les opérations de fin d'exercice

La réalisation du compte financier suppose que les écritures de l'exercice concerné soient « arrêtées » et en conséquence, que les opérations budgétaires soient achevées. Pour atteindre cet objectif dans les délais compatibles avec l'exploitation utile des informations, il est impératif, compte tenu des enjeux et du nombre d'ordonnateurs secondaires ou délégués présents dans les EPSCP, que l'ordonnateur principal organise cette période en fixant, en liaison avec l'agent comptable, un calendrier des travaux strict.

L'enjeu pour l'établissement est loin d'être négligeable puisqu'il s'agit de connaître l'état de la situation financière de l'établissement au plus tôt (dès la fin du mois de janvier N+1) et de garantir la sincérité de cette situation.

Pour atteindre cet objectif, au terme de l'exécution budgétaire annuelle, et afin de respecter le principe de sincérité de la comptabilité, de fournir une image fidèle de l'état des comptes et de la situation financière de l'établissement, l'ensemble des droits et obligations de l'exercice doit être constaté. Ainsi, le résultat comptable qui sera dégagé comprendra la totalité des opérations relatives à l'exercice qui s'achève.

Les opérations de fin d'exercice doivent pour la plupart être anticipées et préparées au cours de l'exercice. Lorsque tel n'a pu être le cas, la période dite d'inventaire permet de :

- rattacher à l'exercice des dépenses et des recettes dont le service est fait avant le 31 décembre de l'année intéressée mais pour lesquelles, à cette même date, l'établissement n'a pas reçu les justificatifs nécessaires au paiement des dépenses et n'a pas procédé à la liquidation définitive des recettes : c'est la technique des charges à payer et des produits à recevoir ;
- étaler les charges ou les produits constatés au cours de l'exercice mais qui concernent également pour partie un ou plusieurs exercices ultérieurs : c'est la technique des charges et produits constatés d'avance ;
- constater les dotations aux amortissements et provisions ;
- enregistrer les variations des stocks de l'exercice.

Une fois ces opérations dites d'inventaire enregistrées, l'établissement dispose de tous les éléments pour établir son compte financier.

2. Le compte financier de l'établissement

Le compte financier²⁷⁷ se compose d'un ensemble de documents produits par l'ordonnateur et l'agent comptable. Il contient des informations financières retraçant la situation patrimoniale et financière de l'établissement et l'exécution des opérations budgétaires au terme de l'exercice écoulé. A ce titre sont notamment produits, le bilan, le compte de résultat et l'annexe issus des données de la comptabilité générale. Il comprend également des informations relatives à la réalisation des missions de l'établissement, aux moyens mobilisés et aux résultats obtenus. Ainsi, la consommation des emplois doit être retracée et un rapport d'activité ainsi qu'un rapport annuel de performances doivent être

²⁷⁷ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 48

produits. Ces derniers documents prennent appui sur la comptabilité analytique ainsi que sur les outils de pilotage mis en place au sein de l'établissement.

Les états financiers sont élaborés au niveau de l'entité juridique unique représentée par l'établissement, personne morale de droit public : il n'existe qu'un seul bilan, compte de résultat, compte de réserves, fonds de roulement, ... Il appartient donc au conseil d'administration de se déterminer sur l'affectation de tel ou tel fonds disponible et mobilisable dans le cadre de la politique globale de l'établissement. Le compte financier est approuvé par le conseil d'administration qui se prononce au vu du rapport du commissaire aux comptes²⁷⁸ (cf. fiche n°36).

Les documents de synthèse (compte de résultat, bilan, ...) informent sur la situation passée de l'établissement. Complétés par les informations produites par l'analyse financière, ils sont indispensables pour préparer les décisions futures et asseoir les choix politiques sur une connaissance éclairée de la situation de l'établissement. En résumé, s'ils ne sont pas la source unique d'informations utiles au pilotage de la structure, ils en constituent un élément essentiel.

3. Le compte de résultat de l'établissement

Au terme de l'exercice, les opérations enregistrées au sein du compte de résultat prévisionnel ont, soit généré des recettes comptabilisées en « produits », soit constitué des consommations enregistrées comme « charges ». Le compte de résultat reprend l'ensemble des produits nets et des charges nettes enregistrées au cours de cette période et en détermine le solde qui constitue le résultat de l'établissement.

L'établissement dégage un résultat net de son activité autrement appelé « bénéfice », lorsque celui-ci est positif ou « perte » lorsqu'il est négatif (cf. annexe 1 ; exemple de compte de résultat).

Le résultat excédentaire constitue un moyen de financement de l'établissement généré par sa propre activité et, par conséquent, il sera porté dans les capitaux propres. Le conseil d'administration décide, à l'occasion du vote du compte financier, de l'affectation de ce résultat, à savoir la répartition entre report à nouveau ou réserves.

La fraction du résultat destinée à financer durablement l'activité de l'établissement s'affecte en réserves. Les réserves représentent donc la somme des résultats excédentaires des exercices écoulés.

Le conseil d'administration peut décider de ne pas affecter le résultat, ou une partie du résultat, d'un exercice dans les réserves mais de le porter sur le compte des reports à nouveau²⁷⁹.

4. Le bilan de l'établissement

Le bilan donne une situation au 31 décembre de l'année : c'est une photographie de l'établissement à cette date. Le bilan est alimenté par l'enregistrement comptable de tous les flux (entrée ou sortie de biens, de créances, de dettes) de l'établissement et représente les comptes de situation (cf. annexe 2 ; exemple de bilan). Il se décompose en deux grandes parties : actif et passif.

L'actif du bilan est l'image de l'emploi des ressources de l'établissement (ce qu'il « possède »). Les éléments de l'actif se présentent par ordre de liquidité croissante. Ils sont de deux natures : les actifs immobilisés (ou immobilisations) et les actifs circulants. Les actifs circulants sont principalement constitués des stocks (matières premières, produits finis, marchandises), des créances (sommes dues par les clients ou autres organismes) et des disponibilités (placements à court terme et avoirs sur comptes bancaires).

Le passif du bilan est l'image des ressources dont dispose l'établissement (ce qu'il « doit »). Les éléments du passif se présentent par ordre d'exigibilité croissante. Le passif se compose d'une part des capitaux propres (biens mis à disposition des EPSCP, fonds propres, réserves affectées, résultat

²⁷⁸ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 49

²⁷⁹ Le report à nouveau est le résultat ou la partie du résultat dont l'affectation a été ajournée par le conseil d'administration qui a statué sur les comptes de l'exercice précédent, notamment dans l'hypothèse où le solde des comptes de réserves est inférieur au déficit de l'exercice précédent.

en instance d'affectation, subventions d'investissement, provisions) et d'autre part, des dettes (emprunts, dettes d'exploitation).

5. L'analyse financière de l'établissement

L'analyse financière a pour but d'étudier les points forts et les points faibles d'un établissement en se fondant sur divers éléments d'ordre comptables humains et financiers. En effet, l'analyse financière porte sur la façon dont s'établissent les grands équilibres financiers de l'EPSCP et contribue à déterminer si l'établissement dégage des ressources suffisantes pour assurer les missions qui lui sont dévolues par la loi et pour financer ses projets de développement. L'annexe 3 présente une illustration d'informations extraites d'une analyse financière.

5.1. Capacité d'autofinancement et fonds de roulement

Du reste, deux notions d'analyse financière sont utilisées dans le cadre de l'élaboration budgétaire afin de déterminer les conditions de l'équilibre du tableau de financement abrégé prévisionnel. Il s'agit de la capacité d'autofinancement et du fonds de roulement (et de sa variation plus précisément). Ces notions sont présentées dans la fiche n°28 consacrée à l'équilibre budgétaire ; néanmoins, il n'est pas inutile ici de compléter les informations déjà fournies. Concernant le fonds de roulement, on ne peut donner, dans l'absolu, une signification particulière à son montant. Parce qu'il constitue une marge de sécurité financière, son montant doit être apprécié au regard des besoins qu'il permet de couvrir. Le décalage qui peut exister entre le paiement des dettes et l'encaissement des créances (cycle d'exploitation) nécessite que l'établissement trouve la ressource correspondante. Cette dernière est représentée par le besoin en fonds de roulement de l'établissement (autre notion d'analyse financière). Le fonds de roulement doit couvrir ce besoin de financement.

5.2. L'excédent brut d'exploitation

Un autre agrégat issu cette fois de l'analyse du compte de résultat fournit une indication utile sur la santé financière de l'établissement, il s'agit de l'excédent brut d'exploitation (EBE). On appelle excédent brut d'exploitation la ressource dégagée au cours de l'exercice par l'activité principale de l'établissement par différence entre les ressources et les dépenses courantes. Autrement dit, l'EBE est ce qui permet à l'établissement de se financer lui-même. L'excédent brut d'exploitation intègre l'incidence de la politique en matière de valorisation des activités (formation et recherche) et de recherche de financement par voie de subvention de fonctionnement, la gestion des achats, l'organisation des activités de formation et de recherche et la gestion du personnel. Il mesure la capacité à négocier et gérer :

- la consommation de ses approvisionnements en marchandises, matières premières et en services ;
- ses ventes de produits et services, des financements par voie de subvention ;
- ses coûts salariaux.

En résumé, l'EBE est un bon indicateur de l'efficacité des moyens mis en œuvre par l'établissement (de sa « rentabilité économique » en quelque sorte).

6. Le compte rendu d'activité et le rapport annuel de performance

Les EPSCP sont engagés dans le développement de démarches visant à améliorer leur performance et à renforcer leur pilotage. Dans ce contexte, la rénovation des textes portant sur leur régime financier s'accompagne de la volonté de croiser données financières et projet de développement des établissements. Ainsi, il appartient à l'ordonnateur de produire à l'occasion de la présentation du compte financier un rapport d'activités²⁸⁰. Le décret financier ne précise pas les objectifs ou le contenu de ce document. Il est toutefois indiqué qu'il doit notamment s'appuyer sur les données de la comptabilité analytique. On peut en déduire que le rapport d'activité a vocation à dresser un bilan de toutes les décisions et actions engagées dans chaque secteur d'intervention de l'établissement. Il

²⁸⁰ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 48

devrait notamment apporter une information chiffrée, notamment en termes de coût complet, offrant une vision des actions conduites par l'établissement aussi bien dans la réalisation des missions dévolues à l'université que dans l'avancée des projets structurants et transverses.

De façon encore plus affirmée, le décret financier prévoit que l'ordonnateur produit un rapport annuel de performance, pièce annexée au compte financier. Ce rapport, pendant du projet annuel de performance produit en annexe du budget, dresse le bilan des objectifs poursuivis et comporte en conséquence des indicateurs d'efficience, d'efficacité et de qualité des services fournis par l'établissement.

Pour plus d'informations sur les questions relatives au pilotage et au suivi de la performance, il convient de se reporter à la fiche n°3.

ANNEXE 1 : EXEMPLE DE COMPTE DE RESULTAT D'UN EPSCP

COMPTE DE RESULTAT SIMPLIFIE

CHARGES (hors taxes)	EXERCICE 2009	EXERCICE 2008	PRODUITS (hors taxes)	EXERCICE 2009	EXERCICE 2008
CHARGES D'EXPLOITATION	23 641 838	22 841 729	PRODUITS D'EXPLOITATION	256 840 131	249 462 103
IMPÔTS, TAXES ET VERSEMENTS ASSIMILÉS	3 699 963	3 251 789	ventes, travaux, prestations de services	11 885 367	
CHARGES DE PERSONNEL	206 163 097	204 984 563	Subventions d'exploitation	241 648 849	
DOTATIONS AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	13 948 307	11 547 126	Autres produits	3 305 915	
AUTRES CHARGES	5 963 950	6 421 368			
CHARGES SPÉCIFIQUES			PRODUITS SPÉCIFIQUES		
CHARGES FINANCIÈRES	2 274	15 872	PRODUITS FINANCIERS	906 153	841 569
CHARGES EXCEPTIONNELLES	2 016 923	2 010 258	PRODUITS EXCEPTIONNELS	13 255 716	7 373 121
(Impôts sur les bénéfices)					
<i>Solde créditeur = bénéfice</i>	15 265 648	6 604 000	<i>Solde débiteur = perte</i>		
TOTAL GÉNÉRAL	271 002 000	257 676 793	TOTAL GÉNÉRAL	271 002 000	257 676 793

résultat = moyen de financement
des activités de l'établissement : alimente les
réserves et le fonds de roulement

nature des charges et des produits :
explication de la formation du résultat

ANNEXE 2 : EXEMPLE DE BILAN D'UN EPSCP

BILAN SIMPLIFIE

ACTIF	EXERCICE 2009			EXERCICE 2008	PASSIF	Exercice 2009	Exercice 2008
	Brut	Amortissements et provisions	Net				
ACTIF IMMOBILISE					CAPITAUX PROPRES		
Immobilisations incorporelles	2 151 158	875 950	1 275 208	1 406 733	Dotation et affectation	253 661 957	260 887 191
Immobilisations corporelles	362 255 992	32 482 840	329 773 152	326 382 177	Réserves	31 221 349	24 617 261
Immobilisations financières	60 000		60 000	20 000	Report à nouveau		
TOTAL I	364 467 150	33 358 790	331 108 360	327 808 910	Résultat net de l'exercice	15 265 648	6 604 088
					Subventions d'investissement	63 601 613	71 662 240
					TOTAL I	363 750 567	363 770 780
					PROVISIONS	2 162 793	1 071 243
					TOTAL II	2 162 793	1 071 243
ACTIF CIRCULANT					DETTES		
Stocks et en-cours	34 691		34 691	22 390	Dettes financières	5 219 852	5 258 042
Créances d'exploitations	18 561 069		18 561 069	10 099 341	Dettes d'exploitation	32 344 166	21 069 709
Trésorerie	53 773 258		53 773 258	52 190 280	TOTAL III	37 564 018	26 327 751
TOTAL II	72 369 018	0	72 369 018	62 289 621	GÉNÉRAL	403 477 378	390 098 531
TOTAL GÉNÉRAL	436 836 168	33 358 790	403 477 378	390 098 531			

renseigne sur la composition des biens utilisés pour accomplir les missions (nature) et leur degré de vétusté (amortissement)

renseigne sur les ressources de financement des missions à long terme : financement des biens immobilisés et fonds disponibles pour investir

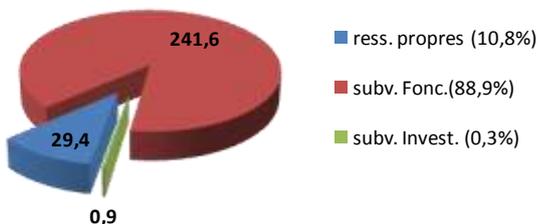
renseigne sur l'état, le volume et la qualité des créances : l'établissement fait-il rentrer l'argent dans ses caisses ?

renseigne sur la capacité de l'établissement à honorer ses dettes

renseigne sur le niveau d'endettement de l'établissement

**ANNEXE 3 : ILLUSTRATION D'INFORMATIONS EXTRAITES DE L'ANALYSE FINANCIERE
(LES VALEURS FIGURANT DANS CE TABLEAU SONT DONNEES A TITRE D'EXEMPLE)**

**Recettes constatées en 2009 (en M€)
Montant total = 271,9 M€**



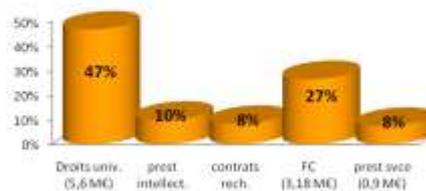
Commentaires :

- Part des subventions : 89,2%
- Part des subventions MESR : 85%
- Part des ressources propres : 10,8%

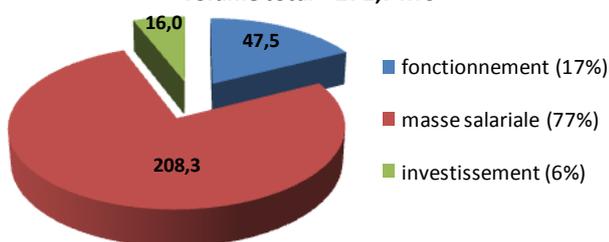
Focus ressources propres (29,4 M€) :

- recettes pour neutralisation de l'amortissement : 13,2 M€
- autres produits (produits financiers, produits divers) : 4 M€
- prestations de services : 11,9 M€ voir détail ci-dessous

**Origine des prestations de services
(montant total : 11,9 M€)**



**dépenses réalisées en 2009 (en M€)
volume total = 271,7 M€**

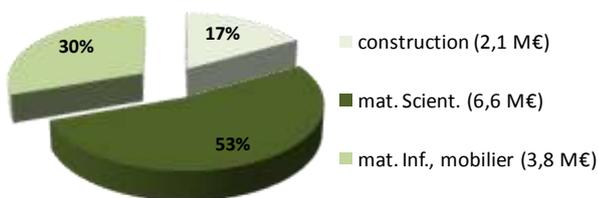


Focus masse salariale

emplois masse salariale	autorisé	consommé	% consommation
nb emplois	3 563	3 539	99,32%
masse salariale (en M€)	210,865	208,258	98,76%

heures complémentaires	2008	2009	% variation
nombre	117 661	131 621	12%
volume financier (en M€)	4,9	5,52	13%
% du service	29,70%	33,70%	13%

**Nature des investissements moyenne sur 5 ans
(en moyenne 12,5 M€ par an)**



ORIGINE DES FINANCEMENTS DE L'INVESTISSEMENT

	2005	2006	2007	2008	2009	moy. 5 ans
CAF	3,8	3,5	5,5	3,4	18,9	7,0
Subventions	7,2	13,4	9,2	12,2	0,9	8,6
Total financement	11,0	17,0	14,7	15,6	19,7	15,6
Dépenses	10,3	8,6	14,2	13,3	16,0	12,5
Taux consommation	94%	51%	97%	85%	81%	80%
Poids autofinancement	35%	21%	37%	22%	96%	45%

Données extraites de l'analyse financière :

Commentaires :

Analyse de l'activité

▸ Excédent brut d'exploitation	20 M€
▸ EBE moyen (5 ans)	9 M€
▸ Résultat de fonctionnement	15,3 M€
▸ Résultat (moyenne sur 5 ans)	5,3 M€
▸ Capacité d'autofinancement	18,9 M€
▸ CAF moyenne (5 ans)	7 M€

▫ le passage aux RCE en 2009, budget multiplié par 3, accroît les volumes et impacte les valeurs moyennes : il faudra attendre deux ou trois exercices pour dégager les nouvelles tendances

▫ l'établissement dégage des ressources lui permettant d'assurer son autofinancement (exploitation et opérations d'investissement)

Analyse financière

▸ Fonds de roulement	34,8 M€
▸ FdR moyen (5 ans)	30,4 M€
▸ FdR disponible	15,6 M€
▸ FdR disponible en nb jours de fonctionnement	25 jours
▸ Besoin en fonds de roulement	-19 M€

▫ l'établissement dispose de ressources lui permettant de faire face à ses besoins de financement liés à ses investissements
 ▫ l'établissement a plus de la moitié de son fonds de roulement engagé sur des opérations en cours
 ▫ l'établissement ne génère pas de besoin de financement pour ses opérations de gestion courante

Ratios
(1) nombre d'étudiants = 27 312

	établissement	moyenne nationale
▸ taux exéc. dépenses	96 %	88 %
▸ taux réalisation recettes	102 %	78 %
▸ masse salariale / produits	77 %	89 %
▸ ress. propres / recettes fonc.	6 %	4 %
▸ dép. fonc. par étudiant ⁽¹⁾	9 364 €	8 523 €
▸ rec. fonc. par étudiant ⁽¹⁾	9 922 €	8 825 €
▸ dép. ime. par étudiant ⁽¹⁾	584 €	725 €
▸ rec. ime. par étudiant ⁽¹⁾	722 €	865 €

▫ l'établissement a des taux de consommation de ses dépenses très satisfaisants
 ▫ le taux de rigidité de ses charges bien qu'important se situe en-deçà de la moyenne nationale (marges manœuvres réduites mais existantes)
 ▫ l'indépendance financière de l'établissement est faible (cf. taux ressources propres)
 ▫ le volume de dépenses (et recettes) par étudiant se situe au-dessus de la moyenne nationale



Fiche n°36 : La certification des comptes

Dans le cadre de la loi LRU, l'article L712-9 prévoit que les comptes des universités qui bénéficient des responsabilités et compétences élargies « font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes ».

Le code de commerce, à l'article L.823-9, indique le contenu et l'objet de la certification annuelle des comptes : « Les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice. »

Selon la taille et les particularités de l'université, cette certification portera soit sur les seuls comptes sociaux de l'établissement, soit sur les comptes consolidés de l'établissement et des entités qu'il contrôle, lorsqu'il est tenu de les établir²⁸¹.

Cette fiche a pour objet de présenter l'essentiel de ce que recouvre la certification des comptes ainsi que les implications de cette nouvelle disposition législative pour les EPSCP.

1. Les commissaires aux comptes et la certification

La certification des comptes est assurée par un commissaire aux comptes. Celui-ci relève d'une profession indépendante, très réglementée (codifiée par un ensemble de normes). Il peut être mis en cause au titre de sa responsabilité civile, pénale et disciplinaire. Il est par ailleurs tenu à une obligation de secret professionnel.

Le commissaire aux comptes produit un rapport annuel sur les comptes de l'établissement ; ce rapport est un constat externe : le commissaire aux comptes n'est pas chargé de gérer l'établissement et il procède à la certification des comptes indépendamment de toute immixtion dans la gestion. Il peut cependant, par ailleurs et moyennant une rémunération complémentaire, se voir confier une mission de conseil par l'établissement dans le respect du code de déontologie de la profession des commissaires aux comptes.

Le commissaire aux comptes dispose de trois options dans son rapport relatif à la certification des comptes de l'établissement :

- il certifie les comptes ;
- il certifie les comptes avec des réserves qu'il énonce ;
- il refuse de certifier les comptes.

Pour porter son appréciation, le commissaire aux comptes a recours à la notion de « risque significatif » quand l'omission ou l'inexactitude de certaines données sont de nature à fausser le jugement fait à partir des comptes.

Les contrôles (et les observations) s'effectuent sur les éléments significatifs pouvant influencer sur les comptes de l'établissement. De plus, ils ne sont jamais exhaustifs et ils peuvent porter sur des éléments différents chaque année, notamment en ce qui concerne l'audit des procédures.

²⁸¹ Les articles 135 et 136 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière font obligation d'établir et de publier des comptes consolidés aux EPSCP qui contrôlent une entité (filiale par exemple) sauf si l'ensemble ne dépasse pas une taille déterminée par référence à deux des trois critères mentionnés à l'article L. 123-16 du code de commerce.

L'intervention du commissaire aux comptes peut être résumée en quatre étapes :

- la prise de connaissance générale de l'entité à auditer afin d'évaluer les risques. Une évaluation du risque liée au contrôle interne est réalisée lors de cette phase afin de déterminer le risque d'anomalies significatives dans les comptes. En effet, de l'existence et de la pertinence du contrôle interne dépendent l'étendue et l'intensité des investigations ;
- l'approfondissement de l'évaluation du contrôle interne, étape indispensable de la démarche d'audit, permettant d'apprécier l'organisation et le système d'information qui concourent à la production des comptes ;
- l'examen des comptes et des états financiers²⁸² ;
- la finalisation de la mission (dont vérification de la qualité des informations de l'annexe au compte financier, examen des événements postérieurs à la clôture de l'exercice, émission du rapport, ...).

Deux points doivent également être mis en exergue :

- D'une part, dans le cadre de la certification des comptes, c'est toute la structure (ou du moins les acteurs essentiels) qui est auditée et pas seulement l'agence comptable. Ceci signifie que les commissaires aux comptes auront à entendre l'ensemble des acteurs de la vie financière de l'établissement.
- D'autre part, la mise en place d'un plan de contrôle interne est une condition préalable à toute certification ou dit autrement, l'absence d'un tel dispositif rend plus aléatoire la certification.

2. Les conséquences pour les établissements

Il appartient à chaque établissement de mettre en place un dispositif de contrôle interne pour prévenir les risques inhérents à ses activités. Ce travail est à conduire tant pour les aspects propres à la comptabilité générale (trésorerie, technique de comptabilisation, ...) que pour l'organisation financière (par exemple, réflexion à conduire quant au circuit de traitement des factures).

Le contrôle interne (cf. fiche n°5) peut se définir comme l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents mis en œuvre par les responsables d'un établissement ou d'un service pour :

- maîtriser le fonctionnement de leurs activités
- fournir une « assurance raisonnable » quant à la réalisation de leurs objectifs :
 - o fiabilité des informations comptables et financières ;
 - o protection des actifs et des ressources financières ;
 - o conformité des opérations aux lois et règlements ;
 - o optimisation des opérations, qualité de gestion.

Ce chantier n'est donc pas celui du seul agent comptable mais concerne l'ensemble de l'établissement. Les travaux à mener en interne recouvrent un champ vaste ayant trait aux cycles principaux de la gestion financière et comptable. Il s'agit par ordre d'importance décroissante : des immobilisations mobilières et immobilières, des amortissements, des provisions, du rattachement des charges et des produits à l'exercice, des stocks, du modèle analytique, de l'annexe.

²⁸² Les observations récurrentes des commissaires aux comptes concernent notamment le contrôle interne, les immobilisations, la mise en œuvre des dispositions de l'instruction n° 2006-07-M9 du 23 janvier 2006 (relative aux passifs, actifs, amortissements et dépréciations des actifs)

Tous ces domaines seront examinés par les auditeurs. A titre d'exemple, en matière d'immobilisations, l'ensemble de leur gestion, depuis l'entrée d'un bien dans le patrimoine de l'établissement jusqu'à sa sortie, doit faire l'objet de procédures rédigées traitant notamment des points suivants :

- Où rentrent les biens : point de livraison unique ou multiple ?
- Qui les intègre dans l'inventaire physique : gestion centralisée ou décentralisée ?
- Comment suit-on les biens : question du marquage d'une part et, d'autre part, de la mise à jour de l'inventaire physique concernant la localisation du bien ?
- Qui gère la sortie des biens et dans quelles conditions ?
- Existe-t-il et selon quelles modalités un pointage régulier de l'inventaire comptable (responsabilité de l'agent comptable, à partir de la prise en charge du mandat permettant l'acquisition du bien) et physique (responsabilité de l'ordonnateur, à partir de la date d'arrivée dans l'établissement : indication du numéro, du responsable du bien et de sa situation) afin de détecter les discordances éventuelles ?
- Des règles claires et écrites concernant l'imputation sur les comptes d'immobilisations sont-elles disponibles ?
- Comment sont comptabilisés et suivis les biens situés dans les établissements mais qui ne leur appartiennent pas (associations, EPST) : application de la notion de contrôle développée par l'instruction n°2006-07-M9 du 23 janvier 2006 ?
- La nouvelle réglementation concernant la comptabilisation par composant (instruction de 2006 susmentionnée) a-t-elle été prise en compte ?

Enfin, en complément, s'agissant des travaux à conduire par les établissements, il convient de préciser que lors de la première année de son mandat, le commissaire aux comptes s'attachera à vérifier que le bilan d'entrée ne contient pas d'anomalies significatives susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes de l'exercice²⁸³. La première année de certification doit donc être préparée afin que le bilan d'entrée puisse être accepté. A cet effet, il paraît indispensable de mettre en place une mission « de préparation » dans l'établissement avant le passage du premier commissaire aux comptes.

Le choix d'un commissaire aux comptes donne lieu à la passation d'un marché de services d'une durée de 6 ans. Le coût annuel de la certification des comptes peut varier de 50.000 à 100.000 euros par an. En conséquence l'établissement doit lancer un appel d'offres formalisé, avec publication européenne (car en principe le seuil des 125.000 euros H.T. est dépassé). Afin de répondre à ce besoin collectif, l'Amue a mis en place un accord-cadre national auquel ses adhérents peuvent recourir s'ils le souhaitent.²⁸⁴

Enfin, il convient de rappeler que la mise en place de la certification des comptes ne retire rien aux attributions du juge des comptes (Cour des comptes, Chambres régionales des comptes), ni à celle des organes de contrôle financier (inspection générale des finances, trésoriers payeurs généraux) agissant sous l'autorité hiérarchique du ministre chargé des finances.

²⁸³ Norme NEP-510 homologuée par arrêté du 7 mai 2007 publié au J.O. n°111 du 13 mai 2007

²⁸⁴ <http://www.amue.fr/finances/metier/articles/article/un-accord-cadre-pour-la-certification-des-comptes-a3c/>



Fiche n°37 : La dévolution du patrimoine immobilier

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, confère de nouvelles compétences et responsabilités obligatoires ou facultatives aux universités.

Parmi ces nouvelles compétences facultatives, l'article 32 de ladite loi, codifié à l'article L.719-14 du code de l'éducation autorise l'Etat à céder aux universités les biens immobiliers qu'il met à leur disposition et qu'elles occupent pour l'accomplissement de leurs missions de service public : « L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public ».

Ces dernières années ont profondément bouleversé le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'immobilier a vocation à devenir un instrument stratégique dans la politique des établissements.

Avec un patrimoine immobilier estimé à plus de 18 millions de mètres carrés souvent mal entretenus, vétustes voire inadaptés, l'immobilier a été longtemps éloigné des stratégies universitaires. Plusieurs facteurs changent aujourd'hui la donne.

Tout d'abord, la compétition internationale implique des universités performantes et attractives et, dans cette perspective, le patrimoine immobilier doit avoir un poids majeur dans la politique des établissements. En effet, des bâtiments performants et accueillants les étudiants dans de bonnes conditions permettront aux universités françaises d'asseoir leur place sur la scène internationale.

Ensuite, en donnant un cadre à la dévolution, le législateur confère aux établissements la possibilité de jouir pleinement de leur autonomie en leur offrant les moyens de définir une politique immobilière d'excellence, adaptée à leurs contextes et à leurs situations.

Du reste, toutes les institutions (Cour des comptes²⁸⁵, Inspection Générale de l'Administration de l'Education nationale et de la recherche – IGAENR - , Sénat²⁸⁶) s'accordent à reconnaître que la dévolution du patrimoine immobilier constitue un élément essentiel de l'autonomie des universités.

Deux pré-requis sont posés à la transmission du patrimoine immobilier. D'une part, les universités doivent faire preuve d'une professionnalisation accrue et maîtrisée dans la gestion et l'administration de leur patrimoine. D'autre part, les universités doivent disposer d'une capacité financière leur permettant d'assurer l'entretien des biens immobiliers qui leur seront transmis, les composants financiers pour parvenir à ce deuxième objectif étant à définir.

1. Les pré-requis à la dévolution du patrimoine universitaire

Pour être en mesure d'assumer ses nouvelles fonctions, l'université devra préalablement à sa demande de dévolution, avoir bénéficiée des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines²⁸⁷.

²⁸⁵ Position notamment de la Cour des comptes, la gestion de leur patrimoine immobilier par les universités condition d'une autonomie assumée.

²⁸⁶ Rapport d'information de MM ADNOT et DUPONT rédigé au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des finances du Sénat : « Autonomie immobilière des universités : gageure ou défi surmontable? », juin 2010 : <http://www.senat.fr/rap/r09-578/r09-5781.pdf>

Outre cette exigence réglementaire, la Cour des comptes et l'IGAENR ont recommandé de prendre en compte des conditions complémentaires²⁸⁸.

L'université devra d'abord définir une politique immobilière pluriannuelle qui s'insérera dans sa politique d'établissement.

La définition de cette politique lui permettra de mener une réflexion sur les cessions, acquisitions et sera l'occasion d'identifier les modes de valorisation potentiels de ses biens immobiliers. L'objectif poursuivi consiste à se donner les moyens de mener une gestion optimale de son patrimoine en conformité avec ses missions de service public.

La détermination et la mise en place de cette politique s'appuient sur l'élaboration préalable d'un schéma directeur immobilier²⁸⁹ intégrant tant un état des lieux de l'état du patrimoine que l'identification des opérations qui s'avèrent nécessaires.

L'université devra ensuite disposer d'un inventaire complet, à jour et fiable. Pour cela, il est nécessaire de remettre à jour la comptabilité patrimoniale de l'établissement afin de disposer d'une image fidèle des biens immobilisés et de leur financement en parfaite concordance avec les montants inscrits au bilan. C'est un point préalable et incontournable à la détermination des conditions du financement des charges induites par le transfert des biens immobiliers.

Il incombera enfin à l'université candidate de mettre en place une structure chargée de la gestion du patrimoine immobilier disposant de moyens nécessaires et suffisants pour assurer cette mission.

Sur le plan des conditions de forme, et conformément à l'article L.719-14 du code de l'éducation l'Etat devra conclure, avant tout transfert une convention avec l'université portant sur « la mise en sécurité du patrimoine » lorsque cela paraîtra nécessaire, et s'accompagnera d'un transfert de moyens. L'évaluation de ceux-ci reposera sur les informations contenues dans les schémas directeurs de mise en sécurité effectués à la demande du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche²⁹⁰.

Compte tenu des enjeux tant stratégiques que financiers de la dévolution du patrimoine immobilier, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a mis en place un accompagnement des neuf premières universités candidates à la dévolution. Le dispositif s'appuie notamment sur les ateliers thématiques suivants :

- la stratégie immobilière envisagée suite au transfert ;
- le pilotage de la gestion immobilière ;
- les perspectives financières pluriannuelles de l'établissement au regard des perspectives de dévolution ;
- le périmètre du patrimoine à transférer ;
- et, les besoins de remise en sécurité préalable, leur urgence et les coûts.

²⁸⁷ Article 3 du décret n° 2008-606 du 26 juin 2008 : « le transfert des biens mobiliers et immobiliers prévu à l'article L. 719-14 du code de l'éducation peut bénéficier aux établissements publics administratifs disposant, conformément aux dispositions de l'article 1er du présent décret, des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines (...) ».

²⁸⁸ Rapport annuel de la Cour des comptes 2009, La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée, et Rapport de l'IGAENR sur la modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités de 2009.

²⁸⁹ Schéma directeur des universités, s'approprier la démarche d'élaboration, collection les Dossiers de l'Agence, 2009 : <http://www.amue.fr/systeme-dinformation/metier/articles/article/schema-directeur-immobilier-des-universites-sapproprier-la-demarche-delaboration/>

²⁹⁰ Circulaire du 15 mars 2009

2. Le financement de la dévolution du patrimoine universitaire²⁹¹

L'article 32 de la loi LRU pose le principe de la gratuité du transfert de la pleine propriété aux établissements : « Ce transfert s'effectue à titre gratuit »²⁹².

Cependant, au-delà de la réalisation du transfert du patrimoine immobilier proprement dit, se pose la question du financement de sa gestion. Les coûts induits, amortissement et entretien notamment, sont sans commune mesure avec les ressources dont disposent les universités à ce jour.

La loi du 10 août 2007 ne mentionne pas une quelconque participation financière de l'Etat pas plus que le calcul d'une dotation.

L'Etat a chargé France Domaine d'effectuer une évaluation en valeur marché de ses biens immobiliers et affectés à ses opérateurs, dont les universités.

Cette estimation vénale va s'inscrire dans l'actif du bilan de l'université qu'elle soit demanderesse ou pas de la dévolution du patrimoine immobilier.

Dans le cas d'un transfert du patrimoine immobilier de l'Etat, l'université, une fois propriétaire, devra supporter l'amortissement des biens reçus (déterminé sur la base de l'évaluation effectuée par France Domaine), sans possibilité pour elle de recourir à la neutralisation des dotations d'amortissement prévue par l'instruction M93 puisque la charge de renouvellement des biens lui incombera.

De ce fait, compte tenu des conditions posées par le décret n° 2008-618 en matière d'équilibre budgétaire, l'université devra dégager suffisamment de ressources propres afin de parvenir à cet équilibre.

Ce coût devra amener l'université à réfléchir sur sa capacité de financement liée à cette nouvelle fonction, et nécessite donc la mise en place d'une stratégie immobilière en vue de produire des sources de financement qui pourront la conduire à s'interroger sur l'opportunité de:

- céder les biens faisant parties de son domaine privé lorsque l'université n'en a plus l'usage,
- louer les biens relevant de son domaine privé,
et dans tous les cas, rationaliser l'occupation des surfaces, notamment dans l'optique d'une diminution des dépenses de fonctionnement,
- ...

Cela dit, quel que soit le volume des ressources supplémentaires dégagé et les économies réalisées, ceux-ci ne seront pas suffisants pour gérer le parc immobilier d'une université.

La contribution de l'Etat et la forme que celle-ci prendra restent des questions encore non résolues mais déterminantes.

²⁹¹ Au moment de la rédaction de cette fiche aucune précision sur le financement de la dévolution n'a été apportée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

²⁹² Article L.719-14 du code de l'éducation.



Fiche n°38 : Les enjeux de l'achat public

La commande publique, qui représente en moyenne 110 milliards d'euros par an, consiste en la mise en adéquation d'un besoin de l'administration et d'une offre des opérateurs économiques, publics ou privés. Ainsi, pour les établissements publics d'enseignement supérieur, l'achat est la principale interface, en volume financier, entre les universités et les entreprises.

Les aspects juridiques sont très présents en matière d'achat public, ce qui est justifié par le fait que les personnes publiques peuvent acheter en se basant sur des considérations autres qu'économiques. En effet, les entreprises sont libres d'acheter comme elles le souhaitent car, étant placées dans un contexte concurrentiel, elles cherchent naturellement à trouver le meilleur rapport qualité/prix par le jeu de la concurrence. C'est leur survie qui est en cause. A contrario, les personnes publiques ne sont pas structurellement obligées de se comporter de la sorte.

Ainsi, le droit français des marchés publics s'est progressivement construit pour forcer la recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse (en prenant en compte les objectifs de développement durable) et, corrélativement, lutter contre la corruption. Les directives européennes²⁹³ sont venues ajouter à ces deux objectifs celui de l'ouverture à la concurrence européenne visant à empêcher la préférence pour les entreprises nationales.

Pour le résumer en une phrase, l'objectif de cet encadrement réglementaire est d'obliger les administrations à acheter comme des entreprises. Mais c'est ce caractère obligatoire qui confère à l'achat public son formalisme administratif, souvent éloigné du comportement d'entreprise.

C'est dans ce cadre paradoxal que doit s'organiser la politique d'achat public de l'université, qualifiée de « pouvoir adjudicateur » dans le code des marchés publics. Le président d'université, de par sa qualité de dirigeant et de représentant légal de ce pouvoir adjudicateur, est l'autorité compétente à titre principal pour l'organisation des processus d'achat et la passation des marchés.

Pour autant, il n'est pas le seul acteur de cette politique. D'abord, le Conseil d'administration (CA) intervient en plusieurs occurrences et notamment pour déterminer d'éventuels niveaux d'évaluation des besoins autres que l'établissement lui-même. Ensuite, d'autres personnes peuvent être désignées comme étant en charge de la mise en œuvre des procédures. Enfin, la passation des marchés mais aussi la mise en place d'une politique d'achat passent nécessairement par la mobilisation, la plus large possible, de la communauté universitaire dans son ensemble, puisque c'est elle qui utilise les fournitures, les services ou les bâtiments acquis pour mener à bien sa mission.

Cette fiche présente donc dans un premier temps les marchés publics, ce qu'ils sont et la manière dont leurs montants sont appréciés, avant d'aborder la question des choix politiques à mettre en œuvre pour satisfaire efficacement et légalement les besoins de l'établissement dans le cadre de la réforme du CMP intervenue le 1er août 2006 et de la loi de programme pour la recherche (LPR) du 18 avril 2006.

1. Les modalités d'appréciation des besoins se définissent par des actes politiques

L'achat public se réalise par des marchés, selon un formalisme déterminé par des seuils.

En effet, depuis 2001, quasiment tous les contrats ayant pour objet l'achat de biens ou de services, quels que soient leurs montants, sont des marchés. En outre, depuis l'article 30 de la LPR, les marchés qui ont pour objet des achats destinés à la conduite des activités de recherche ressortent d'un régime particulier²⁹⁴.

²⁹³ La directive n°2004/18 du 31 mars 2004, véritable code européen des marchés publics, est la dernière directive en date.

²⁹⁴ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et son décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, dispositif complété par le décret n° 2007-590 du 25 avril 2007, précisant les conditions d'application de l'article 30 de la LPR.

Il convient donc de présenter rapidement les différentes catégories de marchés puis de présenter les règles applicables à l'appréciation des besoins.

1.1. Les différents types de marchés publics

Qu'ils concernent la recherche ou pas, il importe de distinguer les deux principales catégories de marchés :

- les marchés passés selon une procédure adaptée, déterminée par l'université en application des principes posés par le code des marchés publics (CMP) ou l'ordonnance, dits à « procédures adaptées » ;
- les marchés passés selon les procédures déterminées directement par le CMP ou l'ordonnance (par exemple, les appels d'offres) dits à « procédures formalisées ».

Pour les activités « hors recherche » de l'université, les marchés publics peuvent être passés selon des procédures adaptées s'ils sont inférieurs à un seuil de 125.000 euros HT pour les fournitures et les services ou de 4.845.000 euros HT pour les travaux.

En deçà, il faut distinguer les procédures adaptées dont le montant est supérieur à 90.000 euros HT, pour lesquelles une publication officielle est obligatoire (bulletin officiel ou journaux d'annonces légales), et celles d'un montant inférieur ou égal, pour lesquelles l'université fixera librement les moyens lui permettant d'assurer une mise en concurrence effective et d'informer les candidats potentiels. Enfin, pour les achats dont le montant est inférieur à 4.000 euros HT²⁹⁵, il n'y a aucune formalité.

En matière de recherche, depuis le décret n°2008-1334 du 17 décembre 2008, les seuils de procédure formalisée sont identiques à ceux du CMP.

Sous ce seuil, les principes évoqués plus haut de publicité adéquate et de transparence des procédures trouvent également à s'appliquer, en vertu de la jurisprudence européenne²⁹⁶ bien que l'obligation formelle de publier au BOAMP dès 90.000 euros ne s'impose pas pour la recherche.

Au dessus de ces seuils, les achats passent par des procédures plus formalisées et donc plus longues, globalement identiques qu'il s'agisse ou non de recherche²⁹⁷. Le tableau ci-dessous récapitule ces différents niveaux de formalisme :

Nature des prestations Seuils	Fournitures et Services	Travaux	Fournitures et Services Recherche	Travaux Recherche
A partir du 1er € HT	Pas de formalités	Pas de formalités	Procédure et publicité adaptées par l'université	Procédure et publicité adaptées par l'université
A partir de 4 000 € HT	Procédure et publicité adaptées par l'université	Procédure et publicité adaptées par l'université		
A partir de 90 000 € HT	Procédure adaptée Publicité officielle	Procédure adaptée Publicité officielle	Procédure formalisée	Procédure formalisée
A partir de 125 000 € HT	Procédure formalisée			
A partir de 4 845 000 € HT				

²⁹⁵ Article 28 du CMP et décision du Conseil d'Etat, 10 février 2010, PEREZ (n°329100)

²⁹⁶ Arrêt CJCE, 7 décembre 2000, Telaustria et Ordonnance CJCE, 3 décembre 2001, Vestergaard

²⁹⁷ Quelques aménagements ont été apportés par le décret du 25 avril 2007, notamment la précision d'un cas de marché négocié sans publicité ni mise en concurrence et la dérogation à l'obligation de remise en concurrence pour l'attribution des commandes au sein d'un accord cadre lorsqu'un seul fournisseur est à même de répondre au besoin.

Ainsi, le délai de satisfaction des besoins dépendant du formalisme imposé, il est important de connaître les modalités d'appréciation de ces seuils.

1.2 Les modalités d'appréciation des seuils

Les seuils s'apprécient par niveaux et, dans ce cadre, par nature de besoin.

- Le niveau d'évaluation des besoins

Depuis 2004, les seuils sont appréciés en fonction de niveaux d'évaluation des besoins que le CA de l'établissement doit déterminer par catégorie de besoin. Bien entendu, il existe des limites à ne pas franchir, la décision du CA ne devant pas avoir pour effet de soustraire les marchés aux procédures auxquelles ils auraient été soumis en vertu du CMP²⁹⁸.

Le vote du CA revêt une importance primordiale pour la politique d'achat de l'établissement puisqu'il détermine le degré de centralisation de chacun des achats de l'établissement. Ainsi, dans l'hypothèse d'un établissement qui retiendrait que le service commun de documentation (SCD) est un niveau d'évaluation pertinent pour les besoins en matière d'achats documentaires, les achats de cette nature prévus par ce service seraient estimés de manière distincte des achats résiduels de même nature du reste de l'établissement. Dès lors, les achats du SCD passeraient, certainement et logiquement, par des procédures formalisées alors que les autres achats documentaires seraient, selon toute vraisemblance, appréciés à part et réalisés de manière plus souple.

Pour ce qui est du cas particulier de la recherche, le rapport D'Aubert²⁹⁹ recommande une politique d'évaluation des besoins au niveau des unités de recherche, qui semble de nature à réaliser l'objectif de la LPR. Cependant, cela pourrait s'avérer un gâchis de moyens humains et financiers si ce n'était pas compensé par une politique de couverture des besoins communs à tout l'établissement par des marchés transversaux, y compris pour lesdites unités. Un important travail de réflexion doit être mené, entre les universités et les EPST, afin de déterminer les meilleures pratiques en matière d'achat scientifique et de s'harmoniser dans ce domaine.

- L'appréciation par nature de besoin : une nomenclature interne

A l'intérieur des niveaux d'appréciation des besoins, les seuils sont calculés par nature de besoins homogènes pour leur montant annuel (en revanche, si le contrat envisagé est pluriannuel, c'est la valeur totale du marché qui sert de référence). Or, depuis 2004, ces besoins ne s'apprécient plus obligatoirement par référence à une nomenclature nationale. Chaque établissement s'est donc doté de sa propre définition de l'homogénéité par le biais d'une nomenclature interne des achats, adaptée à la spécificité de ses besoins.

Ainsi, par exemple, un établissement pourrait considérer que la documentation électronique et la documentation traditionnelle, qui étaient jusque là regroupées sous un même numéro de nomenclature, ne sont pas, de son point de vue, homogènes. Il en résulterait que les montants estimés de ces achats seraient appréciés de manière distincte.

En matière de recherche, une autre question se pose au sujet de la nature des besoins. En effet, pour savoir si l'achat est concerné par l'une ou l'autre des réglementations, il faut définir ce qui est entendu comme entrant dans le champ d'application de l'article 30 de la LPR. En effet, les mots qui y sont énoncés (« achats destinés à la conduite des activités de recherche » puis « achats scientifiques ») ne sont pas suffisants pour qualifier le périmètre de ce champ : les frais de déplacement d'un chercheur sont destinés à la conduite des activités de recherche mais ne sont pas scientifiques, un microscope destiné à des TP est bien un achat scientifique mais il sert à l'enseignement. Dès lors, ainsi que les y invite l'article 2 du décret du 25 avril 2007 susmentionné, il reviendra aux établissements de les définir eux-mêmes par un acte nécessairement politique. Le travail d'harmonisation entre EPSCP et EPST évoqué plus haut pourrait également être opéré sur cette question, afin d'apporter de la clarté aux gestionnaires des laboratoires mixtes.

Une fois posée la manière dont s'apprécient les besoins, il importe d'analyser la manière dont ils seront satisfaits.

²⁹⁸ Art. 5.II du CMP et article 2 du décret du 25 avril 2007 (recherche).

²⁹⁹ Rapport intitulé « Vers un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles » rendu par la Commission D'Aubert le 14 avril 2008

2. La satisfaction des besoins doit être anticipée et organisée

Après que l'établissement ait préparé sa politique d'achat, en adoptant sa cartographie des niveaux d'appréciation des besoins par référence à une nomenclature interne, il lui revient de mettre en œuvre sa politique de satisfaction de ceux-ci.

Pour ce faire, il lui faut d'une part, assurer l'analyse prévisionnelle des besoins et, d'autre part, organiser les niveaux et processus de l'acte d'achat lui-même.

2.1. L'analyse prévisionnelle des besoins

Comme dit plus haut, acheter demande du temps si l'on respecte les principes de concurrence. Si acheter à un fournisseur habituel ne demande pas de délai particulier, mettre en concurrence pour une acquisition suppose que les candidats potentiels soient à même de préparer une offre. Dans le cas de l'appel d'offres ouvert, ce délai est au minimum de 52 jours, auxquels s'ajoute le temps de préparation du dossier de consultation.

En effet, pour que le besoin soit satisfait en temps voulu, il est nécessaire de l'avoir anticipé. Ainsi, certains se demandent pourquoi les achats d'instrumentations scientifiques lourdes du CNRS sont en général plus rapides – et moins chers – que ceux des universités. La raison en est qu'il leur suffit de remettre en compétition les titulaires d'un appel d'offres qui a été conclu au préalable au niveau national, au lieu d'avoir à mettre en place un appel d'offres au coup par coup. Un achat public efficace n'est donc pas un achat spontané mais un achat anticipé.

De surcroît, afin de connaître les procédures qui devront être mises en œuvre pour satisfaire un besoin répétitif de l'établissement, il est nécessaire d'estimer de manière sincère et raisonnable le montant annuel des achats relevant de telle ou telle catégorie. Cette approche impose une anticipation des achats.

Cette anticipation, nécessairement annuelle, peut être réalisée :

- sur la base des commandes passées l'année précédente (lorsque ces chiffres sont disponibles), ce qui ne renseigne que de manière incomplète quant aux besoins futurs, notamment en matière d'équipement ;
- lors de la procédure budgétaire, sur la base des prévisions d'activités, dans la mesure où un recensement des besoins a été effectué. Tel pourrait être le cas par le biais de la lettre de cadrage (cf. fiche n°27) demandant aux centres de responsabilité une présentation suffisamment précise de leurs prévisions de besoins en matière de dépenses.

2.2. L'organisation des achats : la signature des marchés et la définition des procédures adaptées

La signature des marchés était associée, par le droit français, à la qualité de personne responsable du marché (PRM). Pour les établissements publics de l'Etat, cette qualité était presque synonyme de « plénipotentiaire des achats ». Or, à l'occasion de la réforme du CMP intervenue le 1^{er} août 2006 pour transposer le droit communautaire, cette notion a disparu. Il est donc important de s'interroger sur la nature des personnes aujourd'hui compétentes pour mettre en œuvre les procédures et conclure les marchés.

De par la loi³⁰⁰, la personne habilitée à signer les marchés est celle désignée par les textes comme représentant légalement l'établissement c'est-à-dire le président de l'université (cf. fiche 18). Cependant, le président peut déléguer cette faculté par une délégation de signature dans la limite des possibilités offertes par la loi, c'est-à-dire aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de 18 ans, au directeur général des services et aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes, les services communs et les UMR, à leurs responsables respectifs.

L'usage principal de cette faculté est de pouvoir consacrer des acheteurs déconcentrés (pour éviter que tous les contrats ne remontent à la signature du président) ou des acheteurs professionnels

³⁰⁰ Code de l'Education, art. L. 712-2, modifié par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 dite LRU.

(confier à un responsable de service commun la charge de mener à bien l'approvisionnement dans un domaine spécifique).

Par ailleurs, la réforme de 2004 a apporté un autre élément d'organisation nouveau : la mise en place de « procédures adaptées ». Précédemment, les procédures étaient nationalement uniformes à partir de 90.000 euros HT. En dessous, aucune procédure particulière n'était prévue. Depuis 2004, ce sont les établissements qui devront se doter des procédures qu'ils jugent les plus adaptées pour assurer une mise en concurrence effective, et ce jusqu'aux seuils des marchés formalisés (voir tableau point 1.1 ci-dessus), y compris pour les achats de recherche.

Tous les choix évoqués plus haut (niveaux d'évaluation des besoins, nomenclature interne des achats, désignation de délégataires, procédures adaptées...) seront les outils de l'autonomie des universités en matière d'achat public. Les orientations de la politique adoptée seront nécessairement structurantes pour l'établissement puisque c'est une grande partie de son fonctionnement qui en dépend.

**Fiche n°39 : Les structures de valorisation : présentation comparative**

Cette fiche a pour objet de lister les principales dispositions applicables, en matière de régime juridique et financier, à trois types de structures de valorisation pouvant être créées par un EPSCP.

Les structures retenues font partie de celles mises en œuvre le plus fréquemment par les établissements. Deux permettent d'assurer une gestion internalisée de la valorisation (unité budgétaire dédiée et le SAIC) et la troisième (la filiale) confie la gestion de cette activité à une structure externe. Il convient de plus de préciser que ce tableau ne vise pas à l'exhaustivité dans la comparaison entre ces trois structures de valorisation.

Du reste, d'autres organisations sont à la disposition des établissements pour conduire leur politique tout particulièrement dans le cadre de la mise en place des Pôles de Recherche et d'enseignement Supérieur. Ces organisations peuvent notamment prendre une des formes juridiques suivantes : l'Etablissement Public de Coopération Scientifique (EPCS), le Groupement d'intérêt public (GIP), le Groupement d'intérêt économique (GIE), les prises de participation dans le capital d'une société, les associations. En revanche, rappelons que les fondations ne sont pas des structures dédiées à la valorisation.

Enfin, rien n'interdit de compléter un dispositif par un autre comme par exemple la création d'un SAIC (gestion interne) que viendrait compléter une filiale (gestion externe).

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Statut Juridique	Composante relevant de l'article L. 719-5 du code de l'éducation (position prônée par l'IGAENR) Ou service commun relevant du décret n°95-550 sur les services généraux (solution considérée comme non juridique par l'IGAENR) Quel que soit le support choisi, l'unité budgétaire n'a pas de personnalité morale propre.	Le SAIC est un service commun d'un ou plusieurs EPSCP (article L.714-2 du code de l'éducation). Il n'a pas de personnalité morale propre.	Structure distincte de l'EPSCP de type société commerciale. C'est une personne morale de droit privé.

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Représentation légale	<p>Président de l'établissement.</p> <p>Possibilité de déléguer certaines compétences au responsable de l'unité budgétaire. Le responsable peut recevoir une délégation de signature du président s'il est agent de catégorie A pour l'exécution budgétaire.</p>	<p>Président de l'établissement.</p> <p>Possibilité de déléguer certaines compétences au directeur du SAIC. Le directeur du service est nommé par le président de l'établissement, après avis du conseil d'administration. Le directeur peut recevoir une délégation de signature du président pour les missions du service commun.</p>	<p>Le gérant (SARL) ou le président (SA). Nomination des représentants de l'EPSCP et des représentants des associés doit respecter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les conditions posées par la loi de 1999 (art. 25-1). - illégalité de la nomination dans une entreprise d'un agent public ayant été en charge de son contrôle, ou en relation avec elle (contrats de toute nature, expression de son avis sur ses opérations).

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Modalités et conditions de création	<ul style="list-style-type: none"> - nécessité de restructuration interne des activités de recherche (notamment contractuelle et de valorisation) - Vote du CA pour création d'une structure budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Selon la situation existante (composante dédiée ou non) restructuration interne des activités de recherche contractuelle et de valorisation. - Vote du CA à la majorité absolue pour création d'un SAIC, adoption des statuts et transmission de ceux-ci au ministère - Nomination d'un directeur par le président de l'établissement après avis du CA. - Si création d'un conseil au sein d'un SAIC, les statuts doivent prévoir : la définition de la durée du mandat du directeur, a composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce conseil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Externalisation de tout ou partie des activités de valorisation de l'établissement. - Apport de l'établissement dans la limite des ressources dégagées par les activités Industrielles et Commerciales (Code de l'Education art. L. 711-1), - pour être filiale de l'EPSCP celui-ci doit détenir plus de 50% des parts de la filiale, - délibération du CA de l'université soumise à approbation conjointe du recteur et du TPG (silence de 2 mois = décision implicite d'acceptation), - convention avec la filiale approuvée par le CA de l'université ; - un ou plusieurs représentants de l'établissement sont désignés par le CA pour représenter l'établissement au sein de la filiale, - immatriculation au RCS et publication de l'annonce légale. <p>NB : Création impossible en cas de budget de l'EPSCP soumis à approbation.</p>

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Régime budgétaire et financier	<p>Droit public Uniquement centre de dépenses : pas de recettes dans l'unité budgétaire puisque ne correspond pas à la définition d'une composante ou d'un service commun au sens de la loi et que l'instruction M93 n'autorise la création d'un budget propre intégré que pour les composantes et services communs.</p> <p>crédits limitatifs. Modification à l'intérieur du budget possible par l'ordonnateur.</p> <p>Nomination du responsable de l'unité budgétaire en qualité d'ordonnateur délégué possible par le président si agent de catégorie A.</p> <p>Pas de comptabilité distincte, donc pas de résultat ni de bilan spécifique.</p> <p>Exécution selon règles de la comptabilité publique.</p> <p>Certification des comptes si établissement RCE</p>	<p>Droit public Budget annexe : cadre budgétaire spécifique, budget approuvé par le CA (même si un conseil du SAIC est créé, ce dernier ne se prononce pas sur le budget).</p> <p>crédits évaluatifs. Modification en cours d'exercice à l'initiative de l'ordonnateur sauf si équilibre dégradé (alors vote du CA obligatoire).</p> <p>Nomination du directeur en qualité d'ordonnateur délégué possible par le président.</p> <p>service à comptabilité distincte : identification du résultat, des réserves, du fonds de roulement et d'une façon générale existence d'un suivi comptable spécifique.</p> <p>Exécution selon règles de la comptabilité publique.</p> <p>Certification des comptes si établissement RCE</p>	<p>Droit privé Etat prévisionnel (crédits évaluatifs) sans contrainte spécifique d'équilibre et sans contrainte de formalisme pour les modifications en cours d'exercice</p> <p>Comptabilité privée</p> <p>Selon que les critères établis au code de commerce soient ou non satisfaits, la filiale peut être soumise à l'obligation de faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes.</p>

		Structure interne		Structure externe
		Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
ACHATS	Régime des contrats	<p>Deux possibilités pour un EPSCP :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contrat conclu en application du Code des marchés publics (CMP) : contrat administratif (par détermination de la loi) ; - contrat conclu en application de l'ordonnance du 6 juin 2005 : il peut s'agir soit d'un marché public soit d'un marché privé (critères jurisprudentiels). 	<p>Deux possibilités pour un EPSCP :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contrat conclu en application du Code des marchés publics (CMP) : contrat administratif (par détermination de la loi) ; - contrat conclu en application de l'ordonnance du 6 juin 2005 : il peut s'agir soit d'un marché public soit d'un marché privé (critères jurisprudentiels). 	<p>Le régime juridique des contrats à appliquer dépend de la nature de la mission exercée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - industrielle et commerciale uniquement : contrats de droit privé (Sauf application de l'arrêt CJCE 19 novembre 1999 TECKAL), - comportant la satisfaction de besoin autre qu'industriel et commercial : application de l'ordonnance du 6 juin 2005
	Procédures à mettre en œuvre	<p>Principe : Obligation de mise en concurrence et de publicité adaptée.</p> <p>Procédures : déterminées en fonction de la nature de l'activité à laquelle l'achat est destiné :</p> <ul style="list-style-type: none"> - conduite d'activité de recherche : procédures relevant de l'ordonnance du 6 juin 2005 et du décret du 30 décembre 2005 ; - autres activités : CMP. 	<p>Principe : Obligation de mise en concurrence et de publicité adaptée.</p> <p>Procédures : déterminées en fonction de la nature de l'activité à laquelle l'achat est destiné :</p> <ul style="list-style-type: none"> - conduite d'activité de recherche : procédures relevant de l'ordonnance du 6 juin 2005 et du décret du 30 décembre 2005 ; - autres activités : CMP. 	<p>La nature de la mission relève de critères jurisprudentiels.</p> <p>Fonction du régime du contrat :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mission industrielle et commerciale uniquement : règles du Code civil ; - autres activités : ordonnance du 6 juin 2005 et décret du 30 décembre 2005 ou Code des marchés publics.
VENTES	Régime des contrats	<p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marchés publics ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics et de l'applicabilité des critères du contrat administratif dans la jurisprudence du CE.</p>	<p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marchés publics ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics et de l'applicabilité des critères du contrat administratif dans la jurisprudence du CE.</p>	<p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marchés publics ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics.</p>

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Régime fiscal	<p>Régime particulier : TVA : régime de droit commun, applicable aux opérations situées dans le champ d'application de cet impôt et ne bénéficiant pas d'une exonération. Pour les dépenses mixtes : mise en œuvre du coefficient de taxation forfaitaire.</p> <p>IS calculé sur le bénéfice dégagé par les activités lucratives non exonérées par la loi.</p> <p>Contribution économique territoriale : au titre des opérations lucratives. Pas d'exonération possible. Autres impositions : taxe d'apprentissage, taxes foncières, ... Application du crédit d'impôt recherche.</p> <p>Le regroupement des activités soumises à fiscalité permet un premier niveau de réponse aux obligations fiscales et sécurise pour partie l'établissement. La tenue d'une comptabilité spécifique est impossible.</p>	<p>Régime particulier : TVA : régime de droit commun, TVA applicable aux opérations situées dans le champ d'application de cet impôt et ne bénéficiant pas d'une exonération. Pour les dépenses mixtes : mise en œuvre du prorata de déduction et possibilité d'appliquer un prorata physique à la place du coefficient de taxation forfaitaire.</p> <p>IS calculé sur le bénéfice dégagé par les activités lucratives non exonérées par la loi.</p> <p>Contribution économique territoriale : au titre des opérations lucratives. Exonération possible. Autres impositions : taxe d'apprentissage, taxes foncières, ... Application du crédit d'impôt recherche.</p> <p>Le regroupement des activités soumises à fiscalité permet de répondre aux obligations fiscales et sécurise l'établissement sur ce plan. La tenue d'une comptabilité distincte (SACD) permet de mieux identifier les opérations soumises à fiscalité : compte de résultat possible par la comptabilité budgétaire, bilan non spécifique des activités lucratives mais limité néanmoins au SAIC.</p>	<p>Régime de droit commun : TVA : régime de droit commun, applicable aux opérations situées dans le champ d'application de cet impôt et ne bénéficiant pas d'une exonération. Pour les dépenses mixtes : mise en œuvre du coefficient de taxation forfaitaire.</p> <p>IS calculé sur le bénéfice dégagé par l'ensemble des activités de la filiale.</p> <p>Contribution économique territoriale : au titre des opérations lucratives. Pas d'exonération possible. Autres impositions : taxe d'apprentissage, taxes foncières, ... Application du crédit d'impôt recherche.</p> <p>L'ensemble des opérations étant fiscalisé, les données issues de la comptabilité doivent permettre de justifier les déclarations. Dans le cas où la filiale bénéficie de moyens de l'EPSCP ceux-ci doivent figurer dans les prix des prestations et des ventes de biens facturés au tiers.</p>

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
<p>Statut du personnel</p> <p>(pour plus d'information se référer à la fiche n°14)</p>	<p>Personnel fonctionnaire titulaire : pas d'observations particulières.</p> <p>Personnel contractuel : Régime différents selon la catégorie d'agent : - Catégorie A : contrats à durée déterminée ou indéterminée (article 954-3 du code de l'éducation) - Catégories A, B ou C (article 3 loi n°84-16) : contrats à durée déterminée pour assurer soit le remplacement d'un fonctionnement à temps partiel ou indisponible soit faire face (pour une durée maximale d'un an) à la vacance d'un emploi. Parallèlement les dispositions de l'article 6 de la loi n°84-16 restent applicables pour toutes les catégories d'agents en CDD : - six mois pour l'exercice de fonctions correspondant à un besoin saisonnier ; - dix mois pour l'exercice de fonctions correspondant à un besoin occasionnel. Enfin, l'article 4 de la loi n°84-16 permet le recrutement de contractuels pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Il permet également de recruter un emploi de catégorie A, B ou C s'il n'existe pas de corps de fonctionnaire pour occuper les fonctions correspondantes. La durée des contrats successifs ne peut excéder six ans (si reconduction au-delà de cette période alors contrat devient à durée indéterminée) Cotisation possible au régime d'assurance chômage : convention à signer avec l'Unedic, ou constitution de provisions de propre assureur ou gestion du risque chômage sans provisions.</p>	<p>Personnel fonctionnaire titulaire : pas d'observations particulières</p> <p>Personnel contractuel : En plus des dispositions applicables pour l'établissement (cf. colonne unité budgétaire), le décret 2002-1347 du 7 novembre 2002 autorise le recrutement de personnels contractuels de toutes catégories soit : - contrat à durée indéterminée possible ; - contrats à durée déterminée renouvelables dans la limite d'une durée totale maximale de trois ans.</p> <p>Un contractuel de droit privé préalablement embauché dans une structure de type associatif verrait son contrat requalifié en contrat de droit public, en application de la loi et de la jurisprudence du TC dite « Berkani » du 25 mars 1996.</p> <p>Cotisation possible au régime d'assurance chômage : convention à signer avec l'Unedic ou constitution de provisions de propre assureur ou gestion du risque chômage sans provisions.</p>	<p>Personnel fonctionnaire titulaire : par voie de détachement ou de disponibilité.</p> <p>Les contractuels sont régis par le code du travail, le code de la sécurité sociale et par les conventions collectives applicables.</p> <p>La convention entre la filiale et l'établissement peut prévoir des mises à disposition, des détachements ou des délégations de personnels de l'établissement, régis par les dispositions statutaires et réglementaires de leurs postes d'origine.</p> <p>L'employeur est redevable des cotisations d'assurance chômage.</p>

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Régime des biens	Domanialité publique, ce qui suppose l'inaliénabilité (et donc l'impossibilité des voies d'exécutions telles que les saisies) et l'imprescriptibilité.	Domanialité publique, ce qui suppose l'inaliénabilité (et donc l'impossibilité des voies d'exécutions telles que les saisies) et l'imprescriptibilité.	Propriété privée.
Responsabilité juridique	<p>Responsabilité administrative, tribunaux de l'ordre administratif. Le président de l'EPSCP, en tant que représentant légal, est seul susceptible de voir sa responsabilité engagée pour des fautes ou des dommages imputables à l'unité budgétaire.</p> <p>En tant que tel, l'établissement est insusceptible de procédures collectives</p>	<p>Responsabilité administrative, tribunaux de l'ordre administratif. Le président de l'EPSCP, en tant que représentant légal, est seul susceptible de voir sa responsabilité engagée pour des fautes ou des dommages imputables au SAIC.</p> <p>En tant que tel, l'établissement est insusceptible de procédures collectives</p>	<p>Responsabilité civile, tribunaux de l'ordre judiciaire. Les gérants (pour une SARL) ou les administrateurs et le directeur général (pour une SA) sont responsables, individuellement ou solidairement, selon le cas, envers la société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux SARL ou aux SA, soit des violations des statuts, soit des fautes commises dans leur gestion.</p> <p>A ce titre, elle est susceptible de dépôt de bilan et de liquidation judiciaire, soumise aux voies d'exécution de droit commun (mise en demeure, injonction de payer, etc.).</p>

	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'Activités Industrielles et Commerciales	Filiale
Responsabilité financière	<p>Régime de droit commun : le service ne dispose pas de résultat propre ni de bilan spécifique. Le déficit de gestion doit être comblé par l'établissement.</p> <p>Responsabilité financière de l'ordonnateur devant la cour de discipline budgétaire et financière</p> <p>Responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable de l'établissement.</p>	<p>Le déficit doit être comblé par l'établissement. En cas de résultat négatif, le CA détermine les conditions de retour à l'équilibre pour les deux années qui suivent.</p> <p>Le conseil d'administration de l'établissement délibère sur l'affectation du résultat du service (résultat identifié puisque service à comptabilité distincte)</p> <p>Responsabilité financière de l'ordonnateur devant la cour de discipline budgétaire et financière</p> <p>Responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable de l'établissement.</p>	<p>Pour une SARL comme pour une SA, les associés ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports.</p>
Références juridiques	<p>Code de l'éducation et notamment dispositions de la loi LRU n°2007-1199 du 10 août 2007.</p> <p>Loi de programme pour la recherche n°2006-450 du 18 avril 2006.</p> <p>Loi n°2009-972 du 3 août 2009.</p> <p>Décret n°2008-618 du 27 juin 2008.</p>	<p>Idem unité budgétaire dédiée et en plus :</p> <p>Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.</p> <p>Décret n°2002-549 du 19 avril 2002 ;</p> <p>Décret n°2002-601 du 25 avril 2002 ;</p> <p>Décret n°2002-1347 du 7 novembre 2002.</p>	<p>Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche</p> <p>Décret n°2000-1264 du 26 décembre 2000 modifié par le décret n°2008-620 du 27 juin 2008</p> <p>Arrêté du 26 décembre 2000 pris en application de l'article 3 du décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000</p>

**Fiche n°40 : Les fondations**

Cette fiche a pour objet de lister les principales dispositions applicables, en matière de régime juridique et financier, à deux types de fondation pouvant être créées par un EPSCP aux termes de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Au préalable, il convient de rappeler la définition de ce qu'est une fondation telle qu'elle figure dans la loi n°87-571 sur le mécénat du 23 juillet 1987 : « acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable de biens, droit ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ».

Les données présentées dans cette fiche s'appuient notamment sur les éléments d'information fournis par la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale.

	fondations universitaires art L.719-12	fondations partenariales art L.719-13
Objet	Finalité large : <ul style="list-style-type: none">• couvrir toutes les situations dans lesquelles un EPSCP souhaite collecter et gérer des ressources.	Plutôt adaptées à certaines finalités particulières : <ul style="list-style-type: none">• régularisation d'une situation d'une fondation d'entreprise créée par une université via sa filiale de valorisation,• créer une structure commune entre un EPSCP et une ou plusieurs entreprises avec lesquelles cet établissement entretient des liens privilégiés.
Statut juridique	Entité sans personnalité morale : <ul style="list-style-type: none">• adossée à un EPSCP qui la crée,• régie par le droit public,• à gestion partiellement inspirée des fondations privées en fonction des clauses contenues dans les statuts de la fondation,• à vocation généraliste ou spécialisée (une ou plusieurs fondations par établissement),• à vocation permanente (pas de durée limitée).	Entité dotée d'une personnalité morale de droit privé : <ul style="list-style-type: none">• régime copié totalement sur le régime des fondations d'entreprise qui existent depuis la loi du 4 juillet 1990. Deux spécificités introduites par la LRU : <ul style="list-style-type: none">• peuvent avoir pour fondateurs des EPSCP,• peuvent recevoir des dons, des legs et des produits de mécénat. La durée est limitée : au moins 5 ans éventuellement renouvelable. La création est assortie d'une obligation d'un programme d'actions pluriannuel d'une durée également de 5 ans minimum.

	fondations universitaires art L.719-12	fondations partenariales art L.719-13
Conditions de création	<p>L'objet de la fondation doit être conforme aux missions de service public de l'enseignement supérieur. Délibération statutaire du CA nécessaire.</p> <p>Approbation des statuts par délibération du CA après contrôle de légalité du recteur de l'académie.</p> <p>Mécanismes de création et de gestion de grande souplesse, avec trois niveaux de règles :</p> <p>Principes de base définis par la LRU</p> <p>Règles générales définies par le décret n°2008-326</p> <p>l'essentiel des règles particulières de fonctionnement seront fixées dans les statuts</p>	<p>Il n'y a pas de décret cadre, le régime étant fixé par les dispositions de la loi du 4 juillet 1990 sur les fondations d'entreprise.</p> <p>Elles peuvent être créées à tout moment.</p> <p>Le principe de création est décidé par le CA de l'EPSCP mais la création effective résulte d'une autorisation administrative du recteur, chancelier des universités art 139 loi n°2008-776</p>
Représentation légale et Gouvernance	<p>Représentant légal : président de l'université.</p> <p>Conseil de gestion de 12 à 18 membres.</p> <p>Recteur de l'académie qui assure les fonctions de commissaire du Gouvernement.</p> <p>3 collèges obligatoires : établissements, fondateurs, personnalités qualifiées, pas de quota entre les 3 collèges</p> <p>4ème collège facultatif comprenant des donateurs.</p> <p>Le président de l'université peut déléguer sa signature au président de la fondation.</p> <p>Un président et un bureau avec au moins un vice-président, un secrétaire, un trésorier.</p>	<p>Représentant légal : désigné par la fondation.</p> <p>Pas de cadre prédéterminé, seulement quota dans le CA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - obligation de majorité de membres du (ou des) EPSCP concernés ; - 2/3 maximum de représentants des fondateurs.
Modalités de gestion	<p>Liberté d'organisation :</p> <p>Création possible sans aucun agrément ou autorisation préalable</p> <p>Choix du mode de gouvernance</p> <p>Choix du degré de contrôle par l'EPSCP</p> <p>Choix de certaines règles : financières, gestion des personnels</p>	<p>Liberté d'organisation.</p>

	fondations universitaires art L.719-12	fondations partenariales art L.719-13
Lien avec l'EPSCP	<p>Liens très étroits :</p> <p>présence du recteur au CA</p> <p>Rapport d'activité annuel approuvé par CA de l'EPSCP</p> <p>EPRD et comptes approuvés une fois par an</p> <p>Les fonds sont gérés par le comptable de l'établissement</p> <p>Délibérations du conseil de gestion transmises au chef de l'établissement</p> <p>Tous les actes ayant une portée juridique directe sont pris par le chef d'établissement</p> <p>La gestion administrative courante peut être assurée par les services de l'établissement (contre paiement des frais de gestion induits).</p>	<p>Liens faibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - adoption des statuts à la création ; - désignation périodique de membres du CA. <p>Pas d'autre obligation en matière de contrôle.</p> <p>Pas de possibilité de faire gérer la fondation par les services de l'établissement (risque de gestion de fait).</p>
Contrôle externe	<p>Obligation d'un commissaire aux comptes.</p> <p>Contrôle des comptes par la CRC en même temps que les comptes de l'établissement.</p>	<p>Préfet du département : rapport d'activité et comptes annuels.</p> <p>Tous les contrôles de droit commun auxquels sont soumis les organismes privés.</p> <p>Commissaire aux comptes obligatoire en fonction de l'existence de critères.</p>
Régime des actes	<p>Soumis dans l'ensemble au même régime juridique et au contrôle des mêmes juridictions (administratives) que les actes des autres secteurs de l'établissement.</p> <p>En particulier, même régime de marchés : code des marchés publics pour les achats généraux ; ordonnance de 2005 et décret de 2007 pour les achats scientifiques.</p>	<p>soumis au contrôle des juridictions judiciaires (par exemple vis à vis de leurs salariés : prud'hommes).</p> <p>En matière de marchés toutefois, étant contrôlées par un pouvoir adjudicateur, elles relèvent de régime de l'ordonnance de 2005 (directives communautaires en matière de publicité et de concurrence).</p>
Régime financier	LA DOTATION : équivalent du « capital » pour une entreprise	
	<p>Obligatoire mais sans niveau minimum.</p> <p>La dotation d'origine publique est limitée à 50%.</p> <p>Consomptible dans la limite de 20% par an (donc consomptible sur 5 ans) ; la partie de la dotation d'origine publique n'est consomptible qu'à 50%.</p>	<p>Facultative mais obligation d'un programme d'action de 150.000 euros minimum.</p> <p>Consomptible sans limite.</p>

	fondations universitaires art L.719-12	fondations partenariales art L.719-13
	LES RESSOURCES	
	<p>Pas de différences notables sur les types de ressources ni sur les avantages fiscaux dont peuvent bénéficier les donateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dons classiques donnant droit à réduction d'impôt pour les redevables concernés (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et impôt de solidarité sur la fortune) ; - donations ou legs imputables sur les successions (avec ou sans charges). <p>Régimes plus marginaux : attribution de parts sociales ou d'actions dans le cadre de cession ou transmission d'entreprises ; remise en dation de valeurs mobilières.</p> <p>Les fondations universitaires et partenariales peuvent également recevoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des contributions budgétaires récurrentes pour le fonctionnement ; - des subventions de fonctionnement publiques. <p>Elles bénéficient des produits financiers de la dotation et des éventuelles activités accessoires de prestations de services, des revenus, des biens meubles et immeubles dévolus à la fondation universitaire.</p>	
	<p>Budget et exécution :</p> <ul style="list-style-type: none"> - état prévisionnel des recettes et des dépenses : crédits évaluatifs ; - modalités de préparation et de présentation de cet EPRD déterminé par les statuts. 	<p>Tenue d'une comptabilité selon les conditions fixées par le code de commerce (art L612-1 et suivants).</p>
Régime financier (suite)	<p>Les principes fondamentaux de la comptabilité publique (séparation ordonnateur/comptable ; comptable public responsable) s'appliquent. Possibilité de dérogation partielle du décret du 29 décembre 1962.</p> <p>Adaptations possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les statuts de la fondation (c'est-à-dire une délibération du CA de l'établissement) peuvent déterminer de nombreuses règles spécifiques : - régime de remboursements des frais de déplacement ; - possibilité de prise en charge de dépenses particulières. 	

	fondations universitaires art L.719-12	fondations partenariales art L.719-13
Régime fiscal	<p>TVA : mise en œuvre au niveau de l'établissement des règles de droit commun. Nécessité de prendre en considération la nature des opérations réalisées pour déterminer le régime de TVA qui leur est applicable.</p> <p>IS : a priori sans objet, puisque fondations créées pour réaliser des œuvres ou activités à but non lucratif. Au cas où, à titre exceptionnel, des activités à caractère lucratif seraient néanmoins réalisées : exonération pour les opérations relevant des missions d'intérêt général figurant au Code de l'éducation et de la Recherche (donc soumis à l'IS sur ce qui ne relève pas de ces missions sous réserve de leur caractère lucratif). Donc intérêt à veiller au respect de l'objet de la fondation pour éviter la question de l'IS.</p> <p>Taxe sur les salaires : exonération.</p> <p>Impôts locaux : règles différentes selon la nature de l'impôt.</p>	<p>Mise en œuvre du régime fiscal applicable aux organismes sans but lucratif. En principe non soumis aux impôts commerciaux (TVA, IS, CET).</p> <p>Mais l'exercice d'une activité lucrative, a priori exceptionnel puisque l'objet même de la fondation est d'exercer des activités non lucratives, peut mettre en question le bénéfice des exonérations, en particulier si la fondation entretient des relations privilégiées avec des établissements qui en retirent un avantage commercial. Donc intérêt à veiller au respect de l'objet de la fondation pour éviter la question de l'IS.</p> <p>Taxe sur les salaires : pas d'exonération.</p> <p>Impôts locaux : application du droit commun.</p>
Dons et legs	<p>Les fondations peuvent recevoir des dons et legs. La fondation universitaire peut recevoir des dons d'établissements publics s'ils proviennent des fonds propres de ceux-ci.</p> <p>Il convient d'être vigilant quant à la qualification de don des sommes ou biens reçus des donateurs. Notamment il est nécessaire de s'interroger sur l'existence ou non d'une contrepartie pour le donateur. En effet, le fait de délivrer des reçus fiscaux (destinés à permettre aux donateurs de bénéficier d'une réduction d'impôt) considérés comme irréguliers par l'administration fiscale est sanctionné par une amende de 25 % des montants ayant donné lieu à la délivrance des reçus (article 1740 A du code général des impôts³⁰¹)</p> <p>Sur ce dernier point, il est souligné qu'une distinction doit être opérée³⁰² .</p>	

³⁰¹ Des éléments d'information sont disponibles sur le site Internet de l'Amue dans le dossier « [Fiscalité et valorisation](#) ».

³⁰² [BOI 7 S-3-09](#), points 5 et 10.

	fondations universitaires art L.719-12	fondations partenariales art L.719-13
	<p>Une fondation universitaire n'étant pas dotée de la personnalité morale, seul l'établissement au sein duquel est créée cette fondation est habilité à délivrer des reçus fiscaux.</p> <p>Dans ce cas, le reçu fiscal (cf. ci-contre s'agissant du modèle) doit faire référence à l'affectation du don à la fondation universitaire.</p> <p>Toutefois, lorsque le président de la fondation universitaire a reçu délégation de signature du chef d'établissement le reçu fiscal peut être délivré par la fondation universitaire.</p>	<p>Dotée de la personnalité morale, une fondation partenariale est habilitée à délivrer les reçus fiscaux conformes au modèle établi par l'administration³⁰³.</p>
Statut du personnel	<p>Les personnels sont tous de droit public.</p> <p>Tous les personnels sont juridiquement des agents de l'établissement et sont associés à ses instances de représentation : conseils, CTP, CPE...</p> <p>Les fondations peuvent employer cumulativement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des fonctionnaires ; - des contractuels soumis au régime de l'EPSCP abritant des contractuels soumis à un régime propre à la fondation 	<p>Salariés soumis dans leur totalité au code du travail.</p> <p>Ils sont donc normalement en CDI</p> <p>Leurs organes de représentation sont ceux prévus par le code du travail (comité d'entreprise, délégué du personnel, délégué syndical).</p>
Dissolution	<p>Créée pour une durée illimitée.</p> <p>Dissolution décidée par le CA de l'EPSCP.</p>	<p>Créée pour une durée de 5 ans minimum.</p> <p>Dissolution en raison de l'arrivée du terme, par le retrait de l'ensemble des fondateurs ou retrait de l'autorisation administrative.</p> <p>Nomination d'un liquidateur judiciaire par le CA, ou si retrait de l'autorisation par l'autorité judiciaire.</p> <p>Dissolution publiée au BO de l'enseignement supérieur et de la recherche.</p>
Références juridiques	<p>Code de l'éducation art L.719-12</p> <p>Décret n°2008-326 du 7 avril 2008.</p>	<p>Loi n°87-571 sur le mécénat du 23 juillet 1987.</p> <p>Décret n°91-1005 du 30 septembre 1991</p> <p>Code de l'éducation art L.719-13.</p>

³⁰³ [arrêté du 26 juin 2008](http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/documentation.jsessionid=EJBDYSMUC11SBQFIEMQCFFOAVARXAIV1?paf_d m=full&paf_gm=content&paf_gear_id=100006&pageId=rch_formu_res&sfid=05&action=resultImprime&requestid=2209628) - n° de CERFA du reçu : 11580*03 pouvant être téléchargé sur [impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr)