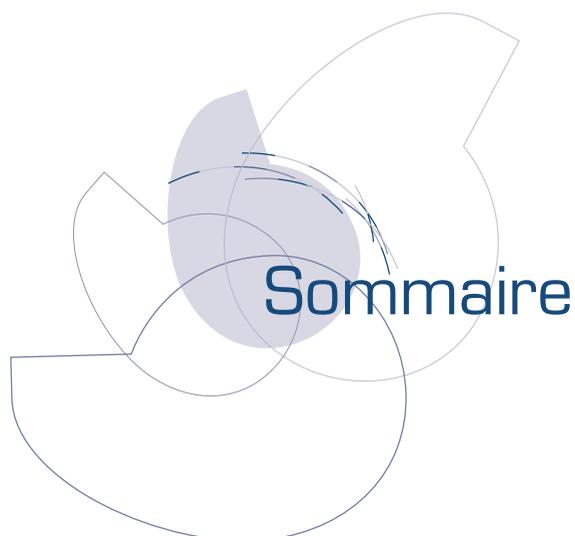


Guide relatif au fonctionnement et à la gestion des universités

Guide relatif au fonctionnement et à la gestion des universités



Fiche n°1	Les EPSCP, éléments de contexte et apports de la loi LRU	7
Fiche n°2	Le pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision	15
Fiche n°3	Le contrat pluriannuel d'établissement	25
Fiche n°4	Le contrôle interne pour maîtriser le fonctionnement de ses activités	31
Fiche n°5	La comptabilité analytique	33
Fiche n°6	Les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle	39
Fiche n°7	La fonction ressources humaines au sein de l'établissement	41
Fiche n°8	Les personnels de l'enseignement supérieur : les grands principes	47
Fiche n°9	Les personnels enseignants titulaires des EPSCP	55
Fiche n°10	Les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, sociaux et de santé des EPSCP (BIATSS fonctionnaires)	69
Fiche n°11	Les personnels non-titulaires des EPSCP	73
Fiche n°12	La gestion des emplois	81
Fiche n°13	Le pilotage de la masse salariale	87
Fiche n°14	La politique indemnitaire primes et décharges pour les personnels des EPSCP	93

Fiche n°15	La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)	99
Fiche n°16	La formation des personnels BIATSS / et enseignants-chercheurs	105
Fiche n°17	Le dialogue social : rôle des instances dans la gestion des personnels	113
Fiche n°18	L'ordonnateur : attributions, délégations	123
Fiche n°19	La responsabilité de l'ordonnateur	129
Fiche n°20	Les services financiers	131
Fiche n°21	Les comptables publics et les régisseurs	135
Fiche n°22	La responsabilité de l'agent comptable	139
Fiche n°23	La séparation des fonctions d'ordonnateur et d'agent comptable	141
Fiche n°24	La structuration du budget des EPSCP	143
Fiche n°25	L'architecture budgétaire des EPSCP	149
Fiche n°26	Le budget des EPSCP : principes	155
Fiche n°27	L'élaboration budgétaire	159
Fiche n°28	L'équilibre budgétaire	167
Fiche n°29	Les modifications apportées au budget	173
Fiche n°30	La qualité comptable	177
Fiche n°31	Les recettes d'un EPSCP	181
Fiche n°32	Le pilotage budgétaire et financier	183
Fiche n°33	La gestion de la fiscalité et sécurité juridique	191
Fiche n°34	L'amortissement et les provisions	197
Fiche n°35	Le compte financier	203
Fiche n°36	La certification des comptes	211
Fiche n°37	La dévolution du patrimoine immobilier	215
Fiche n°38	Les enjeux de l'achat public	219
Fiche n°39	Les structures de valorisation : présentation comparative	225
Fiche n°40	Les fondations	235

1 L'évolution du statut des universités : toujours plus d'autonomie sur le plan juridique, mais une autonomie restant limitée

Pour comprendre le fonctionnement des universités actuelles, un bref historique s'impose¹. L'Ancien Régime vit la création des « facultés », dirigées par des « doyens », auxquelles la personnalité morale fut accordée par un décret du 25 juillet 1885, avant que la loi du 10 juillet 1896 ne vînt créer les « universités » administrées par un conseil d'université présidé par le recteur, et qui regroupèrent les facultés, lesquelles conservèrent leur autonomie.

Il a fallu attendre la loi d'orientation de l'enseignement supérieur n°68-978 du 12 novembre 1968 (dite loi « Edgard Faure ») pour que les universités deviennent des établissements publics et en constituent une catégorie nouvelle : « les établissements publics à caractère scientifique et culturel (EPSC) », jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie administrative (ils déterminent leurs statuts et leurs structures internes), financière (ils reçoivent un budget global de fonctionnement) et pédagogique (détermination des activités d'enseignement, des programmes de recherche-par le conseil scientifique-, des méthodes pédagogiques et des modalités de contrôle des connaissances), constitués d'« unités d'enseignement supérieur et de recherche (UER) » pouvant éventuellement recevoir le statut d'établissement public à caractère scientifique et culturel -mais ces UER furent en majorité les anciennes facultés, désormais dépourvues de la personnalité morale-. Les universités sont alors administrées par un « conseil de l'université » élu, et dirigées par un président élu par ce conseil. Le recteur devient chancelier des universités de son académie. Dans un souci de participation, les conseils sont composés d'enseignants, de chercheurs, d'étudiants et de personnels non enseignants. Ces représentants sont désignés par collèges distincts. En outre, doit être prévue la participation de personnes extérieures choisies en raison de leur compétence et, notamment, de leur rôle dans l'activité régionale.

La loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (dite « loi Savary ») maintient les grands principes de la loi du 12 novembre 1968 -autonomie, participation et pluridisciplinarité- mais traduit le souci du législateur de mettre l'accent sur la démocratisation et la professionnalisation de l'enseignement supérieur. Elle confirme le statut d'établissement public des universités qui deviennent des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) auxquels sont reconnus, non seulement l'autonomie administrative et financière, mais également l'autonomie pédagogique et scientifique. Ces EPSCP regroupent diverses composantes : des instituts ou des écoles, des unités de formation et de recherche -les anciennes UER-, des départements, des laboratoires et des centres de recherche.

La loi a par ailleurs modifié le nombre de conseils centraux en augmentant leur nombre de deux à trois : en plus du conseil d'administration (qui remplace le conseil de l'université) et du conseil scientifique, elle prévoit la création d'un conseil plus spécialisé portant sur la vie étudiante et les questions pédagogiques (CEVU). Les membres des trois conseils réunis en assemblée élisent le président d'université.

¹ Source : code de l'éducation Dalloz commenté, édition 2012



Les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 ont été codifiées dans le code de l'éducation, partie législative annexée à l'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000, publiée au Journal officiel du 22 juin 2000, qui a, par voie de conséquence, abrogé les dispositions de ladite loi, ainsi que celles de la loi du 12 novembre 1968 qui étaient encore en vigueur. Les EPSCP, et avant eux, les EPSC, 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 élu² (ce n'est pas le cas pour les autres catégories d'établissements ni même pour les autres EPSCP). En outre, ils déterminent eux-mêmes leurs statuts et leurs structures internes³.

Mais ils n'en sont pas moins des établissements publics de l'État et restent donc soumis à certaines règles communes à ces derniers relatives à leur organisation et à leur fonctionnement. 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) ;

- il prend des décisions qui peuvent être individuelles ou réglementaires, unilatérales ou contractuelles. Les décisions des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres EPSCP et les délibérations des conseils entrent en vigueur sans approbation préalable, à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales et sous réserve des dispositions prévues en matière budgétaire par le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008. En outre, les décisions et délibérations à caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur. Ces différents actes engagent l'établissement lui-même ;
- il peut posséder un patrimoine propre comprenant 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. Les EPSCP relèvent de la tutelle du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et sont soumis au contrôle administratif et financier. En outre, les décisions ou délibérations prises par les autorités des EPSCP sont soumises au contrôle de légalité du recteur d'académie, chancelier des universités, qui peut mettre en œuvre le déferé

2 Code de l'éducation, article L. 712-2

3 Code de l'éducation, article L. 711-7

rectoral⁴. Les établissements publics ont, en vertu du principe de spécialité, des compétences d'attribution qui sont limitativement fixées par la loi. Pour les EPSCP, ces dernières figurent dans le code de l'éducation⁵. 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. »

Force est de reconnaître que, même si les EPSCP disposaient, depuis la loi du 26 janvier 1984, de l'« autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière », de nombreuses voix s'élevaient pour dénoncer les obstacles à cette autonomie : les contrôles tatillons de l'État, une gouvernance faible, une gestion des ressources des établissements effectuée à 90 % par l'État (les ressources correspondant à la masse salariale des fonctionnaires de l'État) et ne figurant pas au budget des établissements, un patrimoine immobilier appartenant pour l'essentiel à l'État, une gestion des ressources humaines ressortissant encore en partie à la compétence des services ministériels de gestion, une autonomie scientifique mise à mal par le classement de Shanghai.

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et sa mise en application en 2006 ont permis la mise en place d'un nouveau pilotage des établissements devenus « opérateurs de l'État ».

C'est ainsi que les députés Michel Bouvard et Alain Claeys ont déposé, le 14 juin 2006, au nom de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle, un rapport sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF dans lequel 23 propositions adoptées à l'unanimité inspirèrent fortement la réforme de 2007.

2 La loi relative aux libertés et responsabilités des universités : une autonomie renforcée

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU, après avoir redéfini les missions du service public de l'enseignement supérieur, a modifié plusieurs règles d'organisation et d'administration des universités afin d'y mettre en place un nouveau **mode de gouvernance** dans un délai d'un an et prévu qu'elles pourraient toutes bénéficier des **responsabilités et des compétences élargies (RCE)**⁶ en matière budgétaire et de ressources humaines dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi. Un nouveau cadre général a donc été mis en place progressivement dans tous les établissements, modifiant leurs règles et pratiques en matière de gouvernance et d'aide au pilotage, financière et de gestion des ressources humaines.

4 Possibilité, pour le recteur d'académie, chancelier des universités, de saisir le tribunal administratif des actes des autorités des EPSCP qu'il estime illégaux : cf. article L. 719-7 du code de l'éducation.

5 Code de l'éducation, article L. 123-3, dans sa version issue de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

6 Les établissements publics pouvant bénéficier des RCE sont, en premier lieu, les universités en vertu de l'article L. 712-8 du code de l'éducation (article créé par l'article 18 de la loi LRU, mais application de plein droit à toutes les universités au plus tard dans un délai de 5 ans à compter de la date de publication de la LRU). 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 du I de l'article L. 711-9 du code de l'éducation. Il s'agit enfin des autres EPA exerçant des missions d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi que le prévoit le II de l'article L. 711-9 du même code dont les modalités d'application ont été précisées par l'article 1^{er} du décret n° 2008-606 du 26 juin 2008.



La mise en œuvre de la réforme a conduit à des croisements entre les différentes sphères de gestion (ressources humaines, finances, patrimoine, systèmes d'information, etc.). Ainsi, les fiches qui suivent, construites autour des principaux domaines, font apparaître que le passage aux RCE nécessite la maîtrise de méthodes de travail transversales et l'adoption d'une démarche de conduite de projets.

2.1 La nouvelle gouvernance

Si l'on retrouve les mêmes organes que dans la loi du 26 janvier 1984, leur rôle et leur composition, ont été redéfinis. Ainsi l'article L. 712-1 du code de l'éducation pose le principe, dans sa rédaction modifiée, que « le président de l'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire par leurs avis assurent l'administration de l'université. ».

Le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire n'ont désormais plus qu'un rôle consultatif et le conseil d'administration, qui est le seul organe de délibération, se voit confier un rôle stratégique et, par voie de conséquence, le nombre de ses membres est réduit de moitié. Tous sont élus, à l'exception des personnalités extérieures dont le nombre de membres a été légèrement augmenté.

Le mode de désignation du président d'université est totalement modifié par la LRU. Auparavant élu par l'ensemble des membres des trois conseils réunis en une assemblée, à la majorité absolue des membres en exercice de celle-ci, pour un mandat de cinq ans non renouvelable, il est désormais élu par les membres élus du conseil d'administration pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. La loi met toutefois en cohérence la durée du mandat du président avec celui des membres élus du conseil d'administration, y compris dans le cas d'une interruption du mandat du président.

Le président continue à présider les trois conseils et il est ainsi le seul à pouvoir siéger dans les trois, une règle d'incompatibilité interne étant posée (interdiction de siéger dans plus d'un conseil de l'université), faisant le pendant de l'incompatibilité externe consistant en l'interdiction de siéger dans le conseil d'administration de plusieurs universités et de celle d'être président de plus d'une université.

Enfin, les composantes sont créées selon des modalités assouplies traduisant la plus grande autonomie accordée aux universités.

2.2 Les nouvelles compétences

2.2.1 Certaines de ces compétences ont été rendues applicables dès la publication de la loi :

- possibilité donnée aux universités, par la création d'un article L. 719-14 dans le code de l'éducation, de demander le transfert en pleine propriété du patrimoine immobilier et mobilier mis à leur disposition par l'État : cf. fiche n° 37 ;
- possibilité de créer deux types de fondations, prévues respectivement par deux articles créés dans le code de l'éducation : respectivement articles L. 719-12 et L. 719-13 pour, d'une part, les fondations universitaires non dotées de la personnalité morale, « abritées » par les universités, mais autonomes sur le plan financier et, d'autre part, les fondations partenariales dotées de la personnalité morale : cf. fiche n° 40 ;
- création d'un bureau d'aide à l'insertion professionnelle : cf. fiche n° 6 ;

- enfin, possibilité donnée au président d'université ou de tout autre établissement public d'enseignement supérieur, de recruter des étudiants pour assurer des activités de tutorat ou de service en bibliothèque.

2.2.2 D'autres compétences ne sont devenues effectives qu'après l'installation du nouveau conseil d'administration :

La mise en place des comités de sélection qui se sont substitués aux anciennes commissions de spécialistes, la possibilité de recruter des contractuels à durée indéterminée dans les cas prévus par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relatives à la fonction publique de l'État (par abrogation du 2^e alinéa de l'article L. 951-2 du code de l'éducation).

2.2.3 Les responsabilités et compétences élargies (RCE)

Les universités ayant demandé et obtenu le passage aux RCE se sont vu attribuer de nouvelles compétences en matière de gestion des ressources humaines et de gestion financière.

2.2.3.1 Les nouvelles compétences en matière de gestion de ressources humaines

Dans le domaine des ressources humaines, les principales innovations introduites par la LRU concernent les recrutements, qu'il s'agisse des nouvelles modalités de recrutement et d'affectation des personnels titulaires ou des nouvelles possibilités de recrutement de contractuels, et également la modulation des services des personnels enseignants et de recherche ainsi que les marges de manœuvre données aux universités en matière indemnitaires dans le cadre plus général de la gestion des crédits de masse salariale.

En matière de recrutement et d'affectation des personnels titulaires, deux points doivent être soulignés : d'une part, la possibilité donnée au président d'université d'émettre un avis défavorable motivé à l'affectation des personnels, y compris des enseignants-chercheurs (cf. fiches n° 9 et 10) et, d'autre part, le recrutement des enseignants-chercheurs (cf. fiche n° 9). Par ailleurs, la LRU permet au président d'université, par création d'un article L. 954-3, de **recruter de nouveaux types de 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 recrutement est de pourvoir des fonctions administratives ou techniques dans des domaines rares et d'attirer des profils ayant des compétences particulières telles 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 du code de l'éducation, notamment de son 2^e alinéa, qui dispose 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* ».

Pour ce qui concerne la modulation des services des personnels enseignants et de recherche, la création de l'article L. 954-1 confère au conseil d'administration la mission de définir, « *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* ».

Ces autres missions sont, en vertu de l'article L. 952-3 du même code, la diffusion des connaissances, la liaison avec l'environnement économique, social et culturel, la coopération internationale et l'administration et la gestion de l'établissement.



En matière indemnitaire, l'article L. 954-2 du code de l'éducation⁷ dispose, d'une part, que le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels affectés à l'établissement et, d'autre part, que le conseil d'administration est autorisé à créer des dispositifs d'intéressement destinés à améliorer la rémunération des personnels.

Les établissements en mode RCE ont désormais, dans le cadre du contrat d'établissement, un budget global incluant, en plus des crédits de fonctionnement et d'investissement, les crédits de masse salariale correspondant à la rémunération des agents de l'État qui leur sont affectés, assortis d'un plafond d'emplois autorisé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Plafond d'emplois en ETPT

En la matière, l'université passe d'une logique de postes ouverts en loi de finances à une logique de plafond d'emplois global à l'intérieur duquel l'établissement décide des repyraminages, voire des transformations d'emplois en indemnitaire ou même des transformations de crédits de masse salariale en crédits de fonctionnement ou d'investissement. C'est une dimension majeure de la réforme introduite par les RCE. Ce point est traité en détail fiche n°12.

Plafond de masse salariale

À proprement parler, il n'y a qu'un seul plafond de masse salariale global, pour tout le budget de l'établissement (lequel comporte le budget principal, les budgets annexes ainsi que les budgets des éventuelles fondations, appelés états prévisionnels des recettes et des dépenses ou EPRD) : cf. fiches n° 25, 26 et 28.

Le montant du plafond de masse salariale est arrêté annuellement par le conseil d'administration lors du vote du budget de l'établissement. Il ne peut « excéder la dotation annuelle de masse salariale de l'État éventuellement majorée des ressources propres d'exploitation de l'établissement » (cf. article 9 du décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies).

Ce plafond de masse salariale auquel est associé un plafond d'emplois est un outil, particulier à la GRH⁸, de la responsabilité de l'université exigé 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.

2.2.3.2 Les nouvelles compétences en matière de gestion financière

Les universités, opérateurs de l'État, sont soumises, en matière budgétaire et financière, à une autonomie encadrée résultant des dispositions du décret précité du 27 juin 2008, lequel s'inspire des dispositions de la LOLF et précise les dispositions financières de la LRU. Par rapport au décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP non passés aux RCE, il modifie l'organisation et la procédure budgétaires et impose aux établissements de se doter d'outils de pilotage et de mesure de la performance (élaboration d'un projet annuel de performances de l'établissement qui présente les objectifs poursuivis, production d'indicateurs ou de rapports d'analyse destinés au pilotage financier et patrimonial de l'établissement, information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur la situation financière de l'établissement, le respect de ses engagements contractuels et l'évolution de sa masse salariale et de ses emplois) et de s'assurer de la qualité de ses comptes.

⁷ Créé par l'article 6 de la LRU

⁸ Voir les fiches n°s 12, 13 et 15 intitulées « La gestion des emplois », « Le pilotage de la masse salariale » et « La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) »

Sur les nouvelles modalités d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget, il convient de se reporter aux fiches n° 24, 25, 26 et 27 qui y sont consacrées.

La question de la performance et de l'analyse des coûts, qui découle de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, aux termes duquel 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* » est traitée de façon détaillée dans la fiche n° 2 : « Pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision » et la fiche n° 5 : « La comptabilité analytique ».

En ce qui concerne la qualité des comptes, qui doit refléter une image fidèle de la situation patrimoniale et financière des universités, elle passe par la mise en place d'un contrôle interne comptable au regard d'un référentiel partagé entre les services de l'ordonnateur et du comptable. Pour plus de détails, se reporter aux fiches n° 4, 30 et 36.

Enfin, il est à noter que si la qualité des comptes est une exigence ancienne qui ne fait que revêtir une nouvelle importance à l'occasion des responsabilités élargies accordées en matière budgétaire et financière, l'obligation faite aux établissements de faire certifier annuellement leurs comptes par un commissaire aux comptes est totalement nouvelle. Cette certification ne préjuge cependant pas de la position du juge des comptes.

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 découlant du plan stratégique de l'établissement. 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 (fixés). Il suppose au préalable que les cibles soient déterminées. Et que l'écart avec celles-ci soit analysé afin que des décisions d'actions correctives soient mises en œuvre 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'éducation 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 5).

Par ailleurs, le renforcement de ce pilotage a été introduit par le 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, 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 pluriannuel. Le PAPET est voté par le conseil d'administration avec le budget et les autres annexes.

À 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.). »

1 Mise en œuvre de la stratégie d'établissement à travers une démarche de pilotage

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 performances) 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-métiers** pour décrire les processus et identifier les vecteurs clés du pilotage ;
- **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).

L'absence de référentiel unique rend la consolidation des données ainsi que leurs comparaisons dans le temps, difficiles voire impossible.

2 Indicateurs et tableaux de bord

L'indicateur traduit en critères mesurables les points clés sur lesquels le pilotage est mis en œuvre (finalités, processus, actions de réglage). Le tableau de bord présente des représentations d'indicateurs suivant une période fixée, 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, modélisé 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 (indicateur : flux d'étudiants étrangers entrant)	Promouvoir l'université à l'international	Participer à des salons, colloques... ...
	Fonctionner en réseau avec des partenaires à dimension internationale (répartition géographique du taux de missions à l'étranger)	Développer un système d'évaluation des conventions (taux d'évaluations réalisées sur le nombre de convention) ...
	Intégrer les étudiants étrangers (sélectionner, accueillir, soutenir...) (taux de satisfaction à l'accueil)	Mettre en place des tutorats (taux d'étudiants bénéficiant d'un tutorat)
		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 : répartition géographique du taux de missions à l'étranger, taux de satisfaction à l'accueil...) ;
- **traduisent les actions de réglage** (exemple : taux d'évaluations réalisées sur le nombre de convention, taux d'étudiants bénéficiant d'un tutorat...) ;
- **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'État 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

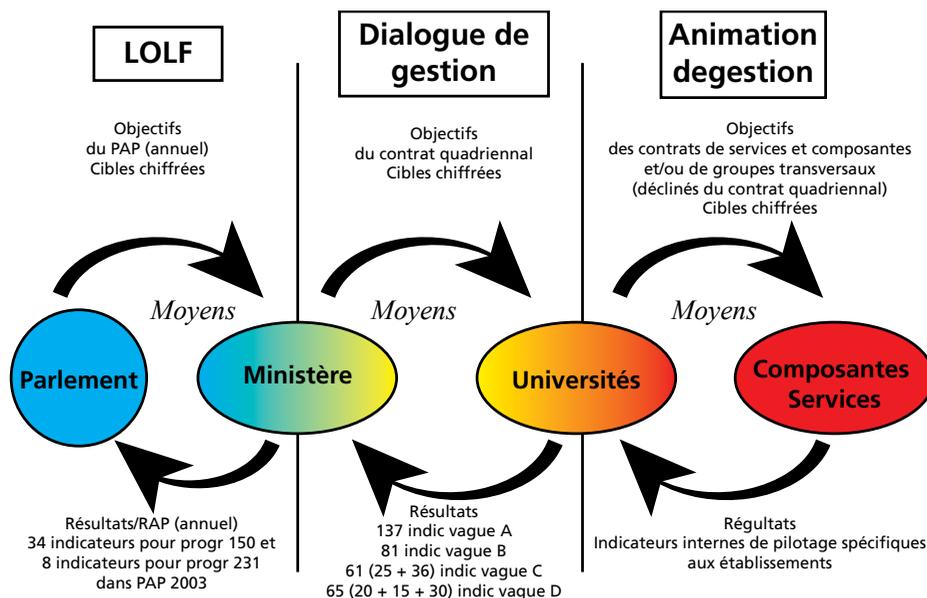
La forme des tableaux de bord facilite l'analyse en attirant l'attention des utilisateurs sur les écarts ou risques d'écart (indication des valeurs cibles, commentaires...).

2.2.2 Fiabilité et complétude des données

Le système d'information générateur de tableau de bord s'appuie sur des applications informatiques. Les tableaux de bord nécessitent un outil de restitution des données. 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 une aide à la décision, 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.**

À 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'écarts, 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 »¹ :

- 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.

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



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 d'indicateurs administratifs, non exploités 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.

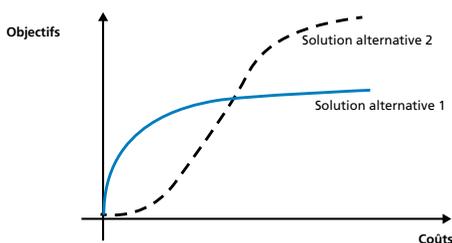
3.2 Composantes de l'animation de gestion

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 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 « règles » 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, DGS, 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 :
 - des indicateurs contractuels qui seront communs à tous les établissements ;
 - des indicateurs contractuels propres à chaque établissement ;
 - des indicateurs internes.

3.3 Lien ressources / niveau de contribution (efficacité)

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 efficacité, 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

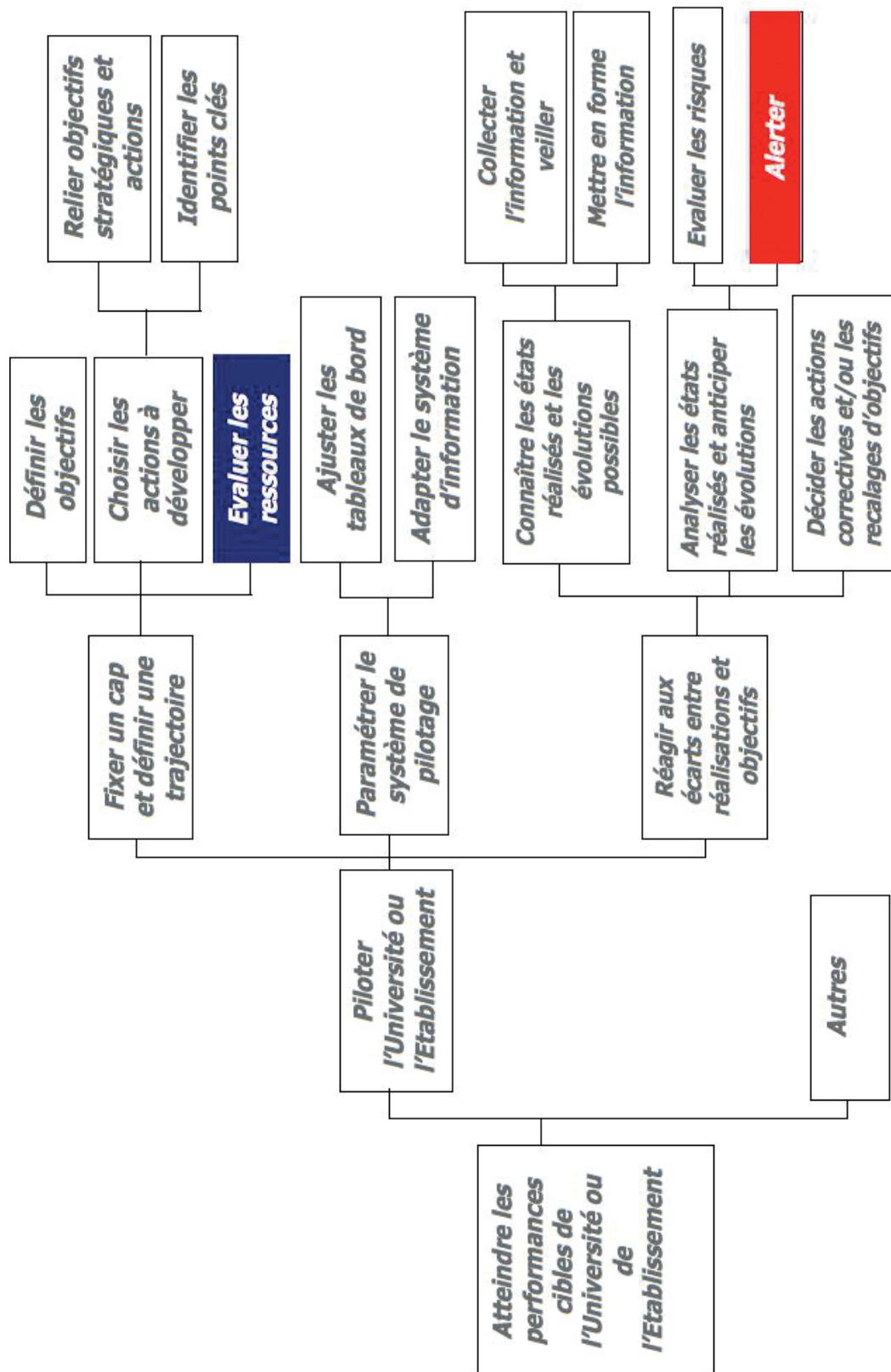
(Source : université de Reims Champagne Ardennes)

FICHE DE QUALIFICATION D'INDICATEUR	
Service responsable : SEPE (Service Études Prospective et Évaluation)	
Intitulé de l'indicateur	
Nombre d'étudiants entrants dans le cadre d'un programme international (IN)	
Code de l'indicateur (et éventuellement n° d'indicateur contractuel et/ou PAP correspondant)	
Codification unique établie suivant une typologie PIRI01 (LORI01, LORI02 etc...)	
Utilisation (contrat ou pilotage interne) et par qui	
Pilotage interne PI	
Formule de calcul en précisant les champs informatiques des données utilisées	
Par année universitaire, le nombre d'étudiants arrivés à l'université Reims Champagne Ardennes dans le cadre d'un programme international	
Dates d'observation	
15 janvier et 15 juin	
Source(s) d'information (collecte)	
APOGEE	
Traitement de la source au tableau de bord	
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 »	
Forme du tableau de bord (support) et fréquence de production	
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	
Lié à quels indicateurs aval et amont	
Amont : Nombre d'actions menées à l'international (salons, conférences...) Nombre de conventions actives... Aval : Nombre d'étudiants à l'université	
Commentaires	



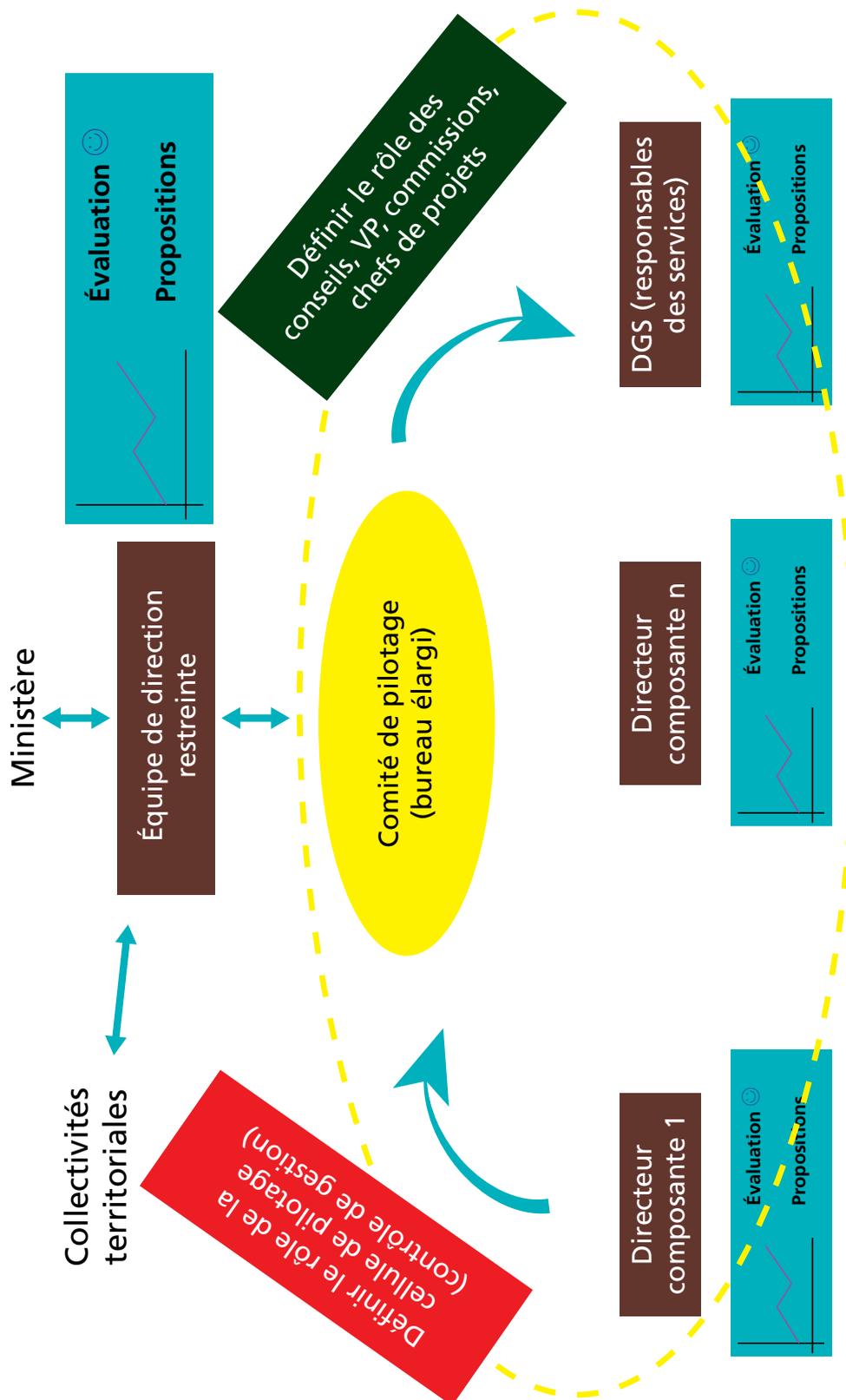
Annexe 2 Fonctions du système de pilotage

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



Annexe 3 Animation de gestion, structure de pilotage

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



Fiche n°3 Le contrat pluriannuel d'établissement

version octobre 2012

La contractualisation des EPSCP s'effectue depuis 1984 dans le cadre de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dont l'article 20 repris a été codifié à l'article L. 711-1 du code de l'éducation :

« 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'État. 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 par l'article 17 de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) :

« 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'État. »

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'État 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'État 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'État 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 historiques¹

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'État et chaque université qui définissent les axes de développement, la liste des équipes reconnues et les apports financiers sur 4 ans de l'État et des organismes de recherche pour le fonctionnement, les vacances et l'investissement (fléché).

Ce n'est qu'en 1988-1989² 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'établissement³. 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 de 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 2005⁴, 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 État/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

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.

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

3 La DPDU avait été chargée d'impulser la politique de contractualisation avec les établissements.

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

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 2006⁵ confirme, pour la vague B, la direction tracée par celle de 2005. Elle décrit la nouvelle procédure contractuelle⁶ composée de **quatre phases** :

- **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 ;
- **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 directeur général de l'enseignement supérieur (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'Agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (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'État 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 fixé 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 1^{er} 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 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,

5 Signée conjointement par le DGES et le DGRI.

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



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'État 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'enseignement supérieur 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'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 1^{er} janvier 2011, la durée des contrats est passée 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'État 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 (auto-évaluation 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 pluriannuels

Comme le souligne le rapport de 2004, «*Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation*», 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 ans⁷. Sur la période 1993-2002, en moyenne près de 33 % des dotations accordées par l'État aux universités (hors universités technologiques et instituts nationaux polytechniques) fait l'objet de contrats quadriennaux.

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) :

- 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.

⁷ 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

Fiche n°4 Le contrôle interne pour maîtriser le fonctionnement de ses activités

version octobre 2012

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 université (cf. le 2.1 et le 2.2 de la fiche n°2).

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).

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.

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 permet 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 décision¹.

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. À 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.

¹ cf. fiche n°2 « Pilotage de l'établissement, contrôle de gestion et aide à la décision »



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 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. À 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 responsabilités² ». 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

² Code de l'éducation, art. L. 711-1

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 ;
- 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 amortissements³. 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 oeuvre 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.

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 oeuvre 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. À 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. À ce titre, il faut veiller à la production régulière des informations issues de la comptabilité analytique afin

3 cf. fiche n°34 « L'amortissement et les provisions »

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, tests de méthodologie menés au sein de deux établissements expérimentateurs, séminaires en 2006, 2007 et 2011, 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/>).

L'article L. 123-3 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de 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 supérieur.

Dans ce cadre, la création d'un bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP) est rendue obligatoire¹ :

« 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 rapport² remis au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en préconise l'élaboration.

À 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'insertion³, 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 *a posteriori*.

1 cf. article L. 611-5 du code de l'éducation

2 Rapport Uhaldeborde-Chaudron de juin 2008 : « Contribution à la mise en œuvre de bureaux d'aide à l'insertion professionnelle dans les universités »

3 Le dernier alinéa de l'article L. 612-1 du code de l'éducation prévoit que « Les établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures rendent publiques des statistiques comportant des indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes, de poursuite d'études et d'insertion professionnelle des étudiants. »



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 »⁴, et les BAIP y 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 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.

4 cf. page 11 du rapport Uhaldeborde-Chaudron précité

Les évolutions les plus importantes liées aux « responsabilités et compétences élargies » ont impacté fortement la fonction ressources humaines des établissements qui ont la responsabilité de l'ensemble de leurs personnels. Ainsi, les enjeux liés au pilotage de la fonction prennent une dimension particulière et doivent tendre vers :

- un équilibre besoins/ressources qui 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.
- un équilibre contribution/rétribution qui 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 administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines est indispensable pour répondre aux enjeux actuels des établissements¹. La GRH nécessite une implication forte du président qui « a autorité sur l'ensemble des personnels de l'université » (4° de l'article L. 712-2 précité du code de l'éducation) 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° de l'article L. 712-2 précité).

La mise en œuvre d'une politique de GRH, pour les enseignants-chercheurs comme pour les personnels BIATSS, implique 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 ressources humaines, 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 siège(nt) dans les différentes instances et/ou les président.

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

- le conseil d'administration ;
- le conseil scientifique ;

¹ cf. « responsabilités et compétences élargies » introduites par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 dite loi LRU qui a notamment modifié l'article L. 712-2 du code de l'éducation.



- le comité technique (CT) qui est créé dans chaque EPSCP en application de l'article L. 951-1-1 du code de l'éducation. 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 BIATSS ;
- la commission consultative paritaire des non titulaires instituée par l'arrêté du 8 avril 2008.

Le rôle des instances dans la gestion des ressources humaines est détaillé dans la fiche n°17.

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 directeurs généraux des services (DGS), ex-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 fixé par le décret n°2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur. L'article 2 de ce texte prévoit qu'ils prennent le titre de directeur général des services.²

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.

Le DRH et/ou DGS adjoint

L'évolution de la fonction RH, liée notamment au contexte des « responsabilités et compétences élargies » introduites par la LRU a positionné le rôle de directeur des ressources humaines comme garant de la cohésion des différentes fonctions de la direction des ressources humaines, afin de disposer de données fiables, de les analyser et de les exploiter pour accompagner la prise de décision politique et la bonne communication interne. Ces missions impliquent, notamment, de renforcer les liens entre le service des affaires financières et celui des ressources humaines.

Il développe progressivement 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 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 allouée aux DGS.

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 de gestion, des éléments financiers et de contrôle de gestion afin de disposer d'une vision intégrée des moyens humains. Elle renforce les aspects initiaux, liés notamment au développement des compétences, à la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (GPEEC) et à la prise en compte d'une nouvelle politique de RH, notamment au travers de la responsabilité sociale de l'employeur.

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 BIATSS 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 liaison 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 emplois, effectifs et 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 (personnels BIATSS) et l'optimisation du recrutement (concours, mutations et détachements) pour les personnels titulaires et contractuels et doit intégrer une vision pluriannuelle : cf. fiche n°15.



La fonction « formation continue des personnels » répond aux objectifs de la politique de ressources humaines, par notamment 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. Elle peut être intégrée à la DRH ou constituer un service général selon la volonté politique des établissements.

Les services Hygiène et sécurité, la médecine de prévention selon les établissements, peuvent être également rattachés à la DRH.

Pour réussir cette évolution, la direction des ressources humaines réfléchit à l'optimisation de 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 populations (BIATSS, enseignants-chercheurs, ATER, vacataires, contractuels, etc.), par corps et catégories, 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, la « gestion intégrée » associant la gestion financière et la gestion administrative (collective et individuelle) des personnels serait plus opérationnelle. 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 modalités de services, 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 administrative : rémunérations principales, indemnités et accessoires, etc.

Elle peut également se décliner à différents niveaux. La répartition des activités 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 pluriannuel, de produire des indicateurs contractuels³.

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 BIATSS).

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** par la mise en place et la pratique d'une GPEEC au sein de l'établissement.

Le bilan social⁴ est alors un outil de pilotage, d'aide à la décision et surtout de contrôle de gestion (du fait de son caractère rétrospectif) de la politique des ressources humaines.

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

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

⁴ 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/>



- le président et 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 grâce à un système d'information RH complet et à jour.

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 au sein d'une administration publique (Fonction publique État, Fonction publique territoriale et Fonction publique hospitalière). Il est nommé dans un emploi permanent et titularisé dans un grade.

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'État et dans la magistrature, **la durée légale du travail de l'ensemble des fonctionnaires de l'enseignement supérieur est de 1607 heures par an.**

1.2 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'État – Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État,

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.

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 constituent un **« corps »**.

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 ¹	ADAENES	1 à 12
IGE ²	1 ^{ère} classe	1 à 5
MCF ³	Hors classe	1 à 6
PR ⁴	2 ^e classe	1 à 6

Le statut de la fonction publique définit la position du fonctionnaire. Chaque fonctionnaire est obligatoirement placé dans une des 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 statuts 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.

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, 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.

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 contrats aidés⁵.

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

2 Ingénieur d'études.

3 Maître de conférences.

4 Professeur des universités.

5 Voir fiche n°11

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.

3 Le pouvoir de veto du président de l'université

Depuis 2009, le président de l'université peut s'opposer à toute affectation d'un personnel au sein de son établissement.

Le « pouvoir de veto » résulte des dispositions du 4^o de l'article L. 712-2⁶ du code de l'éducation et s'applique à l'ensemble des personnels (pour les enseignants-chercheurs, il résulte des dispositions combinées de cet article et de l'article L. 952-6-1 du même code).

En matière d'affectation, l'avis défavorable, motivé, du président crée l'obligation de définir précisément les motifs de refus d'affectation. Il convient ainsi, pour l'administration, d'élaborer des fiches de poste précisant les critères de sélection et rendues publiques, de réaliser des entretiens et, pour les candidats, de produire des CV lors de la procédure de recrutement notamment pour les personnels administratifs tels que ceux appartenant aux corps de l'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (AENES).

4 Le principe de carrière :

4.1 Pour les personnels fonctionnaires

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 publique 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.

La carrière du fonctionnaire est composée d'un certain nombre d'éléments définis par le statut de la fonction publique :

- la titularisation ;
- les positions ;
- l'avancement ;
- la mutation ;
- la cessation de fonction ;
- la rémunération ;
- l'évaluation (thème développé dans le fiche n°15 sur la GPEEC).

6 L'article L. 712-2 du code de l'éducation dispose que « (...) [le président] a autorité sur l'ensemble des personnels de l'université. / Sous réserve des dispositions statutaires relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur, 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. »



■ Le stage et la titularisation

À l'issue du processus du recrutement, tout agent est donc nommé dans un emploi permanent comme fonctionnaire stagiaire ayant vocation à être titularisé à l'issue de cette période.

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.⁸

■ Les positions

Tout au long de sa carrière, le fonctionnaire peut évoluer en occupant différentes positions décrites par le statut de la fonction publique⁹ et rappelées ci-après¹⁰ :

- **La position d'activité** (voir annexe 1)
C'est la position normale du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade.
Il existe deux modalités d'exercice de la position d'activité :
 - la position normale d'activité¹¹ qui correspond à la situation du fonctionnaire affecté dans un poste dont les fonctions correspondent aux missions définies dans son statut ;
 - la mise à disposition¹² correspond à la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais effectue son service dans une autre administration que la sienne.
- **Le détachement**¹³ :
C'est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.
- **La disponibilité**¹⁴ :
C'est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement ou à la retraite.
- **Le congé parental**¹⁵ :
C'est la position du fonctionnaire placé hors de son administration d'origine pour élever son enfant.

■ L'avancement

- **l'avancement d'échelon** se traduit par l'augmentation du traitement. Il est fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle du fonctionnaire. 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 qui s'effectue sur proposition du chef d'établissement ;

8 Décret n°94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics précise les règles applicables aux fonctionnaires stagiaires de l'état (le temps partiel, les divers congés possibles, la discipline...)

9 Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions

10 On peut également ajouter la position « Accomplissement du service national »

11 Décret n°2008-370 du 18 avril 2008, circulaire n°2179 du 28 janvier 2009

12 Articles 1 à 12 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985

13 Articles 14 à 34 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985

14 Articles 42 à 49 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985

15 Articles 52 à 57 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985

- 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 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.

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.

À 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 (État, 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.

Ces éléments réglementaires définissent la « carrière » des agents titulaires au sein de la fonction publique. À 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 publique¹⁶.

■ La cessation de fonction

Pour un fonctionnaire, elle est le résultat de l'admission à la retraite, de la démission, du licenciement ou de la révocation.

■ La rémunération

Le fonctionnaire est nommé dans un grade et classé à un échelon qui comporte un indice majoré. Après service fait, le fonctionnaire a droit à percevoir une rémunération dénommée traitement. Le traitement brut mensuel d'un agent public ne peut être inférieur à celui correspondant à la valeur du SMIC, soit l'indice majoré 308, au 1^{er} juillet 2012.

Les éléments de la paie autre que le traitement sont les suivants :

- indemnité de résidence ;
- supplément familial de traitement ;
- indemnité exceptionnelle (première nomination ou recrutement dans la fonction publique avant le 1^{er} janvier 1998) ;

¹⁶ 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'État NOR : BCF0926531C du 19 novembre 2009.



- indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat, le cas échéant ;
- primes et indemnités statutaires ;
- la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

4.2 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 contrat¹⁷. Cependant, les établissements seront amenés à élaborer une politique de gestion du parcours de ces personnels au sein de leur établissement.

En outre, certains éléments de gestion de la carrière des fonctionnaires peuvent s'appliquer aux personnels contractuels mais avec des règles spécifiques : le temps partiel, les congés, la mise à disposition...¹⁸

17 Le Conseil d'État, dans une décision récente, a précisé qu'une clause dans un contrat « instaurant un déroulement de carrière pour un agent non titulaire méconnaissait une règle d'ordre public et que le contrat était donc, dans cette mesure entaché d'irrégularité ». En l'espèce, la clause irrégulière consistait à prévoir l'évolution de la rémunération de l'agent par référence à une grille indiciaire d'un corps de fonctionnaire de catégorie C (Conseil d'État, 3^{ème} et 8^{ème} sections réunies, n°343039 du 30 mai 2012, M^{me} Véronique A).

18 Ces éléments seront développés dans la fiche n°11 : Les personnels non titulaires des EPSCP

Annexe 1 Les modalités de service et les congés

Dans le cadre de la position d'activité, le fonctionnaire peut bénéficier de différentes modalités de service et de congés :

Modalités de service

Le temps partiel (décret n°82-624 du 20 juillet 1982)

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 le 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 prolongation d'activité

La limite d'âge d'exercice de l'activité (67 ans) peut être reculée pour certaines raisons, notamment familiales.

Congés

Les congés annuels (décret n°84-972 du 26 octobre 1984)

Tout fonctionnaire en activité a droit pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés.

Le compte-épargne temps : il permet d'accumuler des jours de congés rémunérés sur plusieurs années (modalités décrites dans les textes suivants : décret n°2002-634 du 29 avril 2002, arrêté du 28 août 2009, circulaire n°2010-205 du 17 septembre 2010)

Les congés pour raisons de santé (décret n°86-442 du 14 mars 1986)

- congé ordinaire de maladie ;
- congé pour accident de service ou maladie professionnelle ;
- congé de longue maladie ;
- congé de longue durée.

Les congés pour raisons familiales

- congé de paternité ;
- congé d'adoption (art. L. 331-7 du code de la sécurité sociale) ;



- congé de présence parentale (décret n°2006-536 du 11 mai 2006 relatif aux modalités d'attribution aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'État du congé de présence parentale) ;
- congé de solidarité familiale (art 34-9° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984).

Les dispositions législatives relatives aux personnels enseignants de l'enseignement supérieur figurent dans le chapitre II du titre V (Les personnels de l'enseignement supérieur) du livre IX « Les personnels de l'éducation » du code de l'éducation.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 952-1 du code de l'éducation, « *Sous réserve des dispositions de l'article L. 951-2, le personnel enseignant comprend des enseignants-chercheurs appartenant à l'enseignement supérieur, d'autres enseignants ayant également la qualité de fonctionnaires, des enseignants associés ou invités et des chargés d'enseignement.* ».

Le dernier alinéa du même article prévoit en outre que « le recrutement de chercheurs pour des tâches d'enseignement est organisé dans des conditions définies par décret. ».

Il existe aussi dans le chapitre II du titre V du code de l'éducation des dispositions propres aux personnels enseignants et hospitaliers qui, en vertu de l'article L. 952-21, « *exercent conjointement les fonctions universitaire et hospitalière* », et aux personnels enseignants de médecine générale qui « *exercent conjointement des fonctions d'enseignement, de recherche et de soins en médecine générale* » aux termes de l'article L. 952-23-1.

L'ensemble des personnels enseignants titulaires des établissements publics d'enseignement supérieur est divers et comprend plusieurs statuts¹ :

■ Les enseignants-chercheurs

- les enseignants-chercheurs régis par le décret n°84-431 du 6 juin 1984 (professeurs des universités (PR), maîtres de conférences (MCF) ;
- les enseignants-chercheurs assimilés aux enseignants-chercheurs régis par le décret du 6 juin 1984 précité et appartenant à des corps propres aux établissements d'enseignement supérieur dont la liste figure en annexe au décret du 6 juin 1984. Ces enseignants-chercheurs assimilés restent soumis aux dispositions statutaires de ces corps propres, par exemple ceux des grands établissements ;
- 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 professeurs des universités et maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherches dentaires des centres hospitaliers et universitaires régis par le décret n°90-92 du 24 janvier 1990 ;
- les professeurs des universités de médecine générale et les maîtres de conférences des universités de médecine générale régis par le décret n° 2008-744 du 28 juillet 2008 ;
- les assistants de l'enseignement supérieur dont le corps est en voie d'extinction.

■ Les autres enseignants

- les enseignants du second degré : professeurs agrégés (PRAG) et professeurs certifiés (PRCE), professeurs de l'Ecole nationale supérieure d'arts et métiers (PREN) ;
- les enseignants du 1^{er} degré.

¹ L'ensemble des différents statuts des personnels enseignants titulaires de l'enseignement supérieur est précisé en annexe 1 de cette fiche



La carrière des personnels enseignants titulaires de l'enseignement supérieur comporte certaines spécificités décrites dans la présente fiche.

1 Les enseignants-chercheurs

1.1 Le recrutement :

Les enseignants-chercheurs regroupent les professeurs des universités (PR) et les maîtres de conférences (MCF). Le décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié² fixe les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et porte statut particulier du corps des PR et du corps des MCF. Leur procédure de recrutement est dérogatoire au droit commun des personnels titulaires de la fonction publique d'État.

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 : procédure locale : article 9, 9-1, 9-2 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié³.

Les comités de sélection 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).

■ Composition 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.

2 Dernière modification : décret n°2009-460 du 23 avril 2009.

3 Article 9 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié par le décret n° 2008-333 du 10 avril 2008

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-chercheurs, chercheurs et personnels assimilés, les noms des membres du comité de sélection⁴. 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'établissement⁵. Il se prononce à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, **le président a voix prépondérante**.

■ Rôle des comités de sélection et du conseil d'administration

Le comité de sélection, qui apprécie les mérites scientifiques des candidats, **constitue le jury du concours de recrutement**. Il lui appartient donc de choisir ceux des candidats présentant des mérites, notamment scientifiques, suffisants et, le cas échéant, de les classer par ordre de leurs mérites respectifs.

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.

⁴ 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 ressortit à la seule compétence du CA.

⁵ 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 ».



Après avoir procédé aux auditions, le comité de sélection émet un avis motivé sur chaque candidature⁶ et peut établir une liste de classement des candidats.

Il est mis fin à l'activité du comité de sélection après adoption de l'avis émis par ce dernier.

Au vu de la délibération du comité de sélection, **le conseil d'administration** siégeant en formation restreinte aux seuls enseignants-chercheurs et assimilés de rang au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir, exprime sa proposition, dans une délibération qui lui est propre, sous la forme d'un nom ou d'une liste de noms, sans toutefois pouvoir remettre en cause l'appréciation des mérites scientifiques des candidats retenus par le comité de sélection et, partant, l'ordre de classement de la liste établie par ce comité (cf. Conseil d'État, 15 décembre 2010, n° 316927, au recueil Lebon).

Il lui appartient seulement d'apprécier l'adéquation des candidatures à la stratégie de l'établissement en matière d'enseignement et de recherche et il doit motiver sa délibération lorsqu'il décide de ne pas reprendre la proposition du comité de sélection ou de ne proposer aucun nom (cf. décision précitée du Conseil d'État).

En ce qui concerne le droit du président d'université de s'opposer à la nomination d'un candidat proposé par le conseil d'administration, la réserve d'interprétation énoncée par le Conseil constitutionnel⁷ impose au président d'université de fonder son appréciation sur des motifs tenant exclusivement à l'administration de l'université. Ainsi, dans sa décision de ne pas transmettre au ministre la délibération du conseil d'administration portant proposition de nomination, il ne peut se fonder sur une critique de la qualification scientifique des candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection (cf. également décision précitée du Conseil d'État).

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.

Dans les instituts ou écoles⁸, 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 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.

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 écoles⁹, la proposition de titularisation du président ou du directeur doit recueillir l'avis du directeur de l'institut ou de l'école.

6 Article 9-2 du décret n°84-431 du 6 juin 1984, modifié, cet avis peut être communiqué aux candidats sur leur demande.

7 Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010

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

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

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 concours¹⁰

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 sont dispensés d'inscription préalable sur la liste de qualification.

À l'issue de leur recrutement, il est procédé au classement de chaque enseignant-chercheur afin de déterminer un échelon permettant de le rémunérer. Cette opération de gestion est faite selon les règles décrites par le décret n°2009-462 du 23 avril 2009. Ce texte, permettant de valoriser les années de doctorat et certaines expériences professionnelles, a contribué à la revalorisation de la carrière des enseignants-chercheurs.

1.2 Les missions et les obligations de services

En annexe 2, 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.

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 leur 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.

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.

¹⁰ cf. décret n°84-431 du 6 juin 1984 relatif au statut particulier des PR et MCF



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 :

En application de l'article L. 954-1 du code de l'éducation et du II de l'article 7 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié, 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 2009¹¹. 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 pour une 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.

Un tableau de service pour chaque enseignant-chercheur doit être arrêté en début de chaque année universitaire par le président de l'université et lui est transmis. Il doit reprendre l'ensemble des activités de l'enseignant-chercheur ainsi que les modulations et décharges de services éventuelles.

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.

1.3 La carrière des 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

¹¹ Arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalence horaire, note DGRH n°2010-0233 du 21 avril 2012 parue sur le site GALAXIE

dans leur statut. Depuis la déconcentration des actes de gestion, les décisions affectant la carrière des enseignants-chercheurs sont prises par le président de l'université.¹²

1.3.1 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'ancienneté**¹³ est prononcé par arrêté du président de l'université ou du directeur de l'établissement. L'ancienneté requise pour passer d'un échelon à un autre est définie statutairement¹⁴. 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 PR¹⁵. Il existe des dispositions spécifiques pour les petits établissements.

Par ailleurs, des **dispositions particulières** sont applicables aux maîtres de conférences et professeurs des universités exerçant des fonctions autres que d'enseignement et de recherche. Les propositions d'avancement sont alors établies sans consultation préalable du conseil d'administration.

1.3.2 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 égal.

1.3.3 Autres éléments permettant de construire une carrière

Les enseignants-chercheurs bénéficient de l'ensemble des droits des fonctionnaires de l'État (développé à la fiche n°8). En outre, ils bénéficient d'un certain nombre de dispositions qui leur sont propres. Elles leur permettent de développer leurs carrière et parcours professionnel, en leur accordant la possibilité de se consacrer uniquement à la recherche, d'intégrer d'autres établissements, de se reconvertir, etc.

12 Décret n°93-1335 du 20 décembre 1993 modifié, arrêté du 10 février 2012 fixant la liste des actes de gestion pour lesquels le président de l'université est compétent. Cette délégation est large car le président de l'université a reçu délégation de pouvoir pour tous les actes sauf pour la nomination des enseignants-chercheurs et radiation des cadres. Il est à signaler que le président de l'université peut, pour ces actes, déléguer sa signature au secrétaire général de l'établissement et, en cas d'absence du secrétaire général, à un fonctionnaire de catégorie A placé directement sous l'autorité de ce dernier.

13 cf. décret n°84-431 du 6 juin 1984 modifié, article 39 pour les MCF et article 55 pour les PR.

14 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

15 cf. articles 40 et 56 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984, modifié.



■ Les différentes positions spécifiques aux enseignants-chercheurs

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 ;
- **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.

■ Les dispositions particulières applicables aux professeurs des universités

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 HETD ;
- **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 de l'organe en tenant lieu siégeant en formation 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.

■ Modalités de service et congés

Les enseignants-chercheurs peuvent également bénéficier de l'ensemble des modalités de services et des congés accordés aux fonctionnaires (voir fiche n°8).

La circulaire n°2012-0009 du 30 avril 2012 relative aux congés légaux des enseignants-chercheurs et des autres enseignants exerçant dans l'enseignement supérieur précise le cadre réglementaire des congés, autorisations d'absence et leurs incidences sur leurs obligations de service.¹⁶ Notamment, elle apporte des éclaircissements sur le bénéfice du congé de maternité et du congé annuel, sur l'impact des congés sur les primes.

2 Les enseignants hospitalo-universitaires

2.1 Le recrutement des enseignants hospitalo-universitaires

Le principe de **recrutement** diffère de celui des enseignants-chercheurs : il existe différents types de concours selon les disciplines.

La liste des admis est arrêtée par la section du Conseil national des universités (CNU) pour les disciplines médicales, odontologiques et pharmaceutiques. Après avis du conseil de l'unité de formation et de recherche (UFR) et de la commission médicale d'établissement, les propositions sont soumises aux deux ministres en charge, respectivement de l'enseignement supérieur et de la santé.

Les enseignants hospitalo-universitaires 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 enseignants hospitalo-universitaires sont nommés par décret du président de la République.

2.2 La carrière des enseignants hospitalo-universitaires

À compter du 1^{er} septembre 2012, certaines décisions relatives à la carrière des enseignants hospitalo-universitaires sont déconcentrées aux présidents des universités¹⁷.

Elles sont énumérées par l'arrêté du 12 mars 2012 : classement, octroi ou renouvellement des congés, autorisation de cumul, délégation, détachement sortant, mise en disponibilité, avancement d'échelon, avancement de grade, octroi d'un service à temps partiel pour raison thérapeutique...

Les présidents des universités pourront déléguer, par arrêté, leur signature au directeur de l'UFR de médecine, d'odontologie ou de pharmacie concernée ou au directeur de département qui assure ces formations.

Les enseignants hospitalo-universitaires doivent consacrer l'ensemble de leurs activités **à leurs missions hospitalières, d'enseignement et de recherche universitaires.**

L'ensemble des règles générales du statut de la fonction publique s'applique aux enseignants hospitalo-universitaires : les positions, notamment la mise à disposition, le détachement, les congés, le surnombre, l'éméritat... Cependant, certaines de ces dispositions bénéficient d'une adaptation.

- **la délégation** : ils peuvent en bénéficier mais selon des modalités un peu différentes de celles des enseignants-chercheurs¹⁸ ;
- **la mission temporaire**¹⁹ : cette modalité est possible pour trois mois par période de deux ans.

¹⁶ Cette circulaire a été publiée au BO n°23H du 7 juin 2012

¹⁷ Décret n°93-1335 du 20 décembre 1993, circulaire du 27 juillet 2012 publiée sur le site GALAXIE du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

¹⁸ Article 35 du décret n°84-135 du 24 février 1984

¹⁹ Article 34 du décret n°84-135 du 24 février 1984



Il est à noter qu'ils 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.

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 générale des ressources humaines du ministère de l'enseignement supérieur prend l'acte d'affectation.

Lorsque des emplois de professeur 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 vacants²⁰.

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'enseignants-chercheurs (ou de chercheurs) ou poursuivre des travaux de recherche (un an maximum)²¹. Les décisions sont prises par le chef d'établissement sur proposition du conseil scientifique dans la limite du contingent qui lui est fixé.

20 Décret n°92-131 du 5 février 1992 relatif au recrutement d'enseignants contractuels dans les établissements d'enseignement supérieur.

21 Décret n° 2000-552 du 16 juin 2000.

Annexe 1 Les personnels enseignants titulaires de l'enseignement supérieur

Les enseignants-chercheurs :

I) Les enseignants-chercheurs de droit commun

- Enseignants-chercheurs (décret n°84-431 du 6 juin 1984) : maîtres de conférences et professeurs des universités.

II) Les enseignants-chercheurs hospitalo-universitaires

- Personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires (décret n°84-135 du 24 février 1984) : maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers/ maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers des disciplines pharmaceutiques, professeurs des universités-praticiens hospitaliers/ professeurs des universités-praticiens hospitaliers des disciplines pharmaceutiques ;
- Personnels enseignants et hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires des centres hospitaliers et universitaires (décret n°90-92 du 24 janvier 1990) : maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires, professeurs des universités-praticiens hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires ;
- Personnels enseignants des universités de médecine générale (décret n°2008-744 du 28 juillet 2008) : maîtres de conférences des universités de médecine générale, professeurs des universités de médecine générale.

III) Les enseignants-chercheurs assimilés

En outre, il existe quelques corps d'enseignants-chercheurs assimilés ou encore appelés spécifiques qui sont soumis à certaines règles dérogeant au statut de droit commun du décret du 6 juin 1984 précité. Chaque corps est ainsi géré par un statut particulier. Ces enseignants-chercheurs dépendent, soit d'un seul établissement (ex : les enseignants-chercheurs du Muséum), soit sont répartis dans de nombreuses universités (les astronomes-physiciens).

- Professeurs de l'École des arts et manufactures (décret n°50-1370 du 2 novembre 1950) ;
- Professeurs du Conservatoire national des arts et métiers (décret n°53-566 du 15 juin 1953) ;
- Professeurs du Collège de France (décret n°67-955 du 24 octobre 1967) ;
- Astronomes et physiciens / astronomes adjoints et physiciens adjoints (décret n°86-434 du 12 mars 1986) ;
- Directeurs d'études et maîtres de conférences de l'École des hautes études en sciences sociales (décret n°89-709 du 28 septembre 1989) ;
- Directeurs d'études et maîtres de conférences de l'École pratique des hautes études, de l'École nationale des chartes et de l'École française d'Extrême-Orient (décret n°89-710 du 28 septembre 1989) ;
- Professeurs et maîtres de conférences du Muséum national d'histoire naturelle (décret n°92-1178 du 2 novembre 1992) ;
- Assistants de l'enseignement supérieur (décret n°99-170 du 8 mars 1999) : ce corps est en voie d'extinction.



Autres personnels enseignants :

Les enseignants du second degré et ceux du premier degré peuvent être affectés dans les établissements d'enseignement supérieur pour y accomplir leur mission.

I) Les personnels enseignants du second degré

- Professeurs agrégés (décret n°72-580 du 4 juillet 1972) ;
- Professeurs de chaires supérieures (décret n°68-503 du 30 mai 1968) ;
- Professeurs certifiés (décret n°72-581 du 4 juillet 1972) ;
- Professeurs d'éducation physique et sportive (décret n°80-627 du 4 août 1980) ;
- Professeurs de lycée professionnel (décret n°92-1189 du 6 novembre 1992) ;
- Professeurs de l'Ecole nationale supérieure d'arts et métiers (décret n°88-651 du 6 mai 1988).

II) Les personnels enseignants du premier degré

- Professeurs des écoles (décret n°90-680 du 1^{er} août 1990). En outre, il peut rester quelques personnes encore soumises au statut des instituteurs (décret n°61-1212 du 7 septembre 1961).

Annexe 2 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 ²² <i>(128h de cours, 192h TD 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	Décret n° 93-461 du 25 mars 1993	384 HETD ²³

22 HETD : heures d'enseignement équivalent travaux dirigés (1 h de cours = 1,5 HETD ; 1h TP = 2/3 HETD).

23 Avec un service hebdomadaire inférieur ou égal à 15 HETD pour les agrégés et 18 HETD pour les certifiés

Les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, 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 administratives¹.

Les différents personnels BIATSS sont précisés à l'annexe 1 de la présente fiche.

1 Recrutement et nomination

Dans la fonction publique, le mode de recrutement de droit commun d'un fonctionnaire est la voie du concours.

Par dérogation à ce mode de recrutement, 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.

Désormais, la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) fait partie intégrante du processus de recrutement des fonctionnaires : elle est obligatoirement prévue dans le cadre du recrutement des agents bénéficiant des dispositions de la « loi Sauvadet » du 12 mars 2012 et dans les épreuves de concours, notamment ceux de la filière AENES.

1.1 Les personnels ingénieurs, techniciens de recherche et de formation (ITRF) et leurs missions²

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)³. Ces concours sont organisés selon deux modalités : au niveau national pour les corps de catégorie A, au niveau de l'établissement pour les corps de catégories B et C.

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.

1 Article L. 953-1 du code de l'éducation.

2 Les personnels ITRF sont régis par le décret n°85-1534 du 31 décembre 1985

3 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/>.



Les personnels de catégories 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.

1.2 Les personnels administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (AENES), sociaux et de santé (ASS)

Le recrutement des personnels administratifs, sociaux et de santé s'opère par concours externe, interne ou par la voie du 3^e concours et par liste d'aptitude. Ces concours sont organisés selon deux modalités : au niveau national pour les corps de catégorie A 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 grades 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 des personnels sociaux et de santé dans les universités se fait sur demande individuelle 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.

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 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 recherche⁴ (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

⁴ 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.

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 respectivement de l'enseignement supérieur et du budget. 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) et ingénieurs d'études de recherche et de formation (IGE).

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 heures⁵. Il est à signaler que si les agents n'ont pas utilisé la totalité de leurs jours de congés sur la période écoulée, ils disposent de la possibilité de les épargner sur un compte épargne-temps⁶.

2.2 La carrière des personnels BIATSS

Les personnels BIATSS bénéficient de l'ensemble des dispositions applicables aux fonctionnaires d'État telles que décrites à la fiche n°8. La commission paritaire d'établissement joue un rôle central dans la gestion des carrières des BIATSS (voir fiche n°17).

5 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.

6 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.



Annexe 1 Les personnels BIATSS de l'enseignement supérieur

Les personnels administratifs sont traditionnellement désignés sous le terme : BIATSS qui regroupe plusieurs filières gérées selon leur propre décret statutaire. Ces différents personnels administratifs vont être énumérés par filière et par ordre décroissant d'importance numérique dans les établissements d'enseignement supérieur.

Filière ITRF (décret n°85-1534 du 31 décembre 1985)

- Ingénieurs de recherche (catégorie A) ;
- Ingénieurs d'études (catégorie A) ;
- Assistants ingénieurs (catégorie A) ;
- Techniciens (catégorie B) ;
- Adjointes techniques (catégorie C).

Filière AENES (administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur)

- Conseillers d'administration scolaire et universitaire (CASU) (décret n°83-1033 du 3 décembre 1983) (catégorie A). C'est un corps en voie d'extinction, il n'y a donc plus de recrutement ;
- Attachés d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (ADAENES) (décret n°2006-1732 du 23 décembre 2006 et décret n°2005-1015 du 26 septembre 2005) (catégorie A) ;
- Secrétaires d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (SAENES) (décret n°2010-302 du 19 mars 2010 et décret n°2009-1388 du 11 novembre 2009) ;
- Adjointes administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (ADJAENES) (décret n°2008-1386 du 19 décembre 2008 et décret n°2006-1760 du 23 décembre 2006) (catégorie C).

Filière Bibliothèque

- Personnels de bibliothèque/ Personnels scientifiques des bibliothèques
 - Conservateurs généraux des bibliothèques/conservateurs des bibliothèques (Décret n°92-26 du 9 janvier 1992), catégorie A.
- Personnels de bibliothèques/Autres personnels de bibliothèque
 - Bibliothécaires (décret n°92-29 du 9 janvier 1992), catégorie A ;
 - Bibliothécaires assistants spécialisés (décret n°2011-1140 du 21 septembre 2011), catégorie B ;
 - Magasiniers des bibliothèques (décret n°88-646 du 6 mai 1988), catégorie C.

Personnels médico-sociaux

- Conseillers techniques de service social (décret n°91-784 du 1^{er} août 1991), catégorie A ;
- Assistants de service social (décret n°91-783 du 1^{er} août 1991), catégorie B ;
- Infirmiers et infirmières (décret n°2012-762 du 9 mai 2012), catégorie A.

Personnels d'information et d'orientation

- Conseillers d'orientation-psychologues (décret n°91-290 du 20 mai 1991), catégorie A.

Personnels d'inspection et de direction

Quelques personnels d'inspection et de direction peuvent être affectés dans les établissements d'enseignement supérieur.

- Personnels de direction (décret n°2001-1174 du 11 décembre 2001), catégorie A ;
- Personnels d'inspection (décret n°90-675 du 18 juillet 1990), catégorie A : inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux et inspecteurs de l'éducation nationale.

L'article 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 dispose que « *les emplois civils permanents de l'État... sont occupés... par des fonctionnaires...* ». Cependant, de nombreuses exceptions permettent le recrutement d'agents non titulaires au sein des EPSCP.¹

Le recrutement des personnels non titulaires des EPSCP est encadré par les dispositions de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 précitée. Cependant, les personnels enseignants non titulaires des EPSCP bénéficient de contrats avec des spécificités propres, notamment pour les conditions de recrutement.

Les agents non titulaires, sous réserve de certaines spécificités décrites dans des textes particuliers propres à certaines catégories (notamment enseignantes), sont régis pour leur vie administrative quotidienne par le décret n°84-16 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**. Si les agents non titulaires partagent certains droits avec les fonctionnaires, les règles qui encadrent leur vie administrative leur sont propres quant aux modalités pratiques.

Ils bénéficient donc de modalités de service : temps partiel, temps partiel thérapeutique, de protection sociale, de congés pour raison de santé (congés de maladie, congé de grave maladie), pour convenances personnelles et familiales (congé parental).

Les agents non titulaires en contrat à durée indéterminée (CDI) peuvent bénéficier de mesures de mobilité sous deux formes : la mise à disposition et le congé de mobilité.

Enfin, le décret du 17 janvier 1986 précité précise les conditions de licenciement d'un agent non titulaire et les sanctions disciplinaires applicables.

1 Les personnels enseignants non titulaires

1.1 les agents non titulaires recrutés pour leur expérience professionnelle

- **les enseignants-chercheurs associés et invités²**

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 directement en rapport avec la spécialité enseignée autre qu'une activité d'enseignement, 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.

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 président de l'université pour les MCF, par décret du président de la République pour les PR, après avis du conseil d'administration.

1 L'ensemble des références réglementaires relatives à ces personnels sont précisées en annexe 1

2 Le décret n°2012-96 du 26 janvier 2012 déconcentre la totalité de la gestion des enseignants-chercheurs associés aux présidents des universités sauf la première nomination des professeurs associés, toujours nommés par décret, circulaire DGRH A1 n°2011-0296 du 22 août 2011



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 maximale 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 maximale 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).

- **Les chargés d'enseignement vacataires**

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 lecteurs de langue étrangère et les 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^e 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.

- **Les contractuels du second degré**

Le recrutement d'enseignants contractuels du second degré en cas de vacance d'un emploi de titulaire enseignant du second degré est possible. Ces recrutements ne peuvent être que temporaires.

1.2 Les agents non titulaires recrutés parmi les étudiants en préparation de leur doctorat ou d'un diplôme

- **Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche**

Les ATER : il existe plusieurs types de candidats à un poste d'ATER et leur situation conditionne la durée possible de leur contrat :

- durée de 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 d'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-chercheurs³.

- **Les doctorants contractuels**

Le doctorant contractuel régi par le décret 2009-464 du 23 avril 2009 est recruté par contrat

3 cf. article L. 712-5 du code de l'éducation.

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 étaient 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 qui les régissaient.

• **Les agents temporaires vacataires**

Les agents temporaires vacataires sont des étudiants inscrits en 3^e 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 au moment de la cessation de leurs fonctions.

• **Les contractuels étudiants**

Le chef d'établissement peut recruter tout étudiant, notamment, pour des activités de tutorat ou de service en bibliothèque, sous réserve qu'il soit inscrit en formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur. Les contrats sont conclus pour une durée maximale de 12 mois entre le 1^{er} septembre et le 31 août.

1.3 Les enseignants, les chercheurs ou les enseignants-chercheurs recrutés selon les dispositions de l'article L. 954-3 du code de l'éducation dans le cadre des compétences élargies, en contrat à durée déterminée ou indéterminée

Dans le cadre des compétences élargies, l'article L. 954-3 du code de l'éducation précise que «[...] le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :

«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 est déterminée dans le contrat lui-même (l'établissement peut fixer alors un cadre interne de référence).⁴

⁴ Si leur contrat ne fait pas référence explicitement au décret n°86-83 du 17 janvier 1986, l'établissement doit fixer lui-même ses propres règles en matière de congé, de licenciement...



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.

1.4 Les personnels non titulaires des centres hospitaliers universitaires (AHU).

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.

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 l'article 48 du décret n°84-135 du 25 février 1984. Enfin, les CCAH et les AHU doivent justifier de deux ans de fonction effective pour se prévaloir du titre.

2 Les personnels administratifs non titulaires

2.1 Le recrutement par la loi n°84-16 du 11 janvier 1984

Les conditions de recrutement des personnels administratifs non titulaires sont encadrées par la loi n°84-16 du 11 janvier 1984. Elles ont été récemment modifiées par la loi n°2012-631 du 12 mars 2012 « loi SAUVADET ».

Cette loi est issue d'un protocole d'accord signé avec les partenaires sociaux sur la question des emplois précaires dans la fonction publique. Les principales dispositions de la loi sont les suivantes :

- ouverture pendant quatre ans de recrutement réservés aux agents contractuels en fonction entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2011 et justifiant d'au moins quatre années d'ancienneté de service auprès de leur employeur, de manière à favoriser leur accès à l'emploi titulaire dans les trois fonctions publiques ;
- transformation en contrat à durée indéterminée, à la date de la publication de la loi, des contrats à durée déterminée des agents justifiant d'une durée de service auprès de leur employeur d'au moins six ans (trois ans pour les agents âgés de plus de 55 ans) ;
- classification et harmonisation des cas de recours aux agents contractuels dans les trois fonctions publiques, notamment lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins temporaires ;
- redéfinition des conditions de renouvellement des contrats en CDI au terme d'une durée de six ans ;
- reconnaissance d'une portabilité du CDI par la fonction publique à l'occasion de la mobilité des agents en CDI.

Deux conséquences directes pour les EPSCP :

- le recensement des personnels remplissant les conditions pour obtenir un CDI ;

- prise en compte des nouvelles conditions de recrutement des agents non titulaires :
 - remplacement momentané de fonctionnaires ou d’agents contractuels (pas de CDI possible) ;
 - vacance temporaire d’emploi dans l’attente de recrutement d’un fonctionnaire (pas de CDI possible) ;
 - pas de corps de fonctionnaires susceptibles d’assurer les fonctions correspondantes (CDI possible si l’agent justifie d’une durée de services publics de six ans dans des fonctions relevant de la même catégorie au sein de la même université) ;
 - emplois de niveau catégorie A : lorsque la nature des fonctions ou des besoins le justifient (CDI possible si l’agent justifie d’une durée de services publics de six ans dans des fonctions relevant de la même catégorie). Fonctions correspondant à un besoin permanent pour un service à temps incomplet n’excédant pas 70 % d’un service à temps complet (CDI possible dès la conclusion du contrat ou si l’agent justifie de six ans de services publics lors d’un renouvellement d’un contrat) ;
 - accroissement temporaire ou saisonnier d’activité⁵.

2.2 Les cas particuliers : personnels non titulaires non enseignants

- **agents intérimaires** : l’article 3 bis de la loi 84-16 du 11 janvier 1984⁶ prévoit la possibilité pour les administrations et établissements publics de l’État du recours à 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 ;
- **agents sous contrat de droit privé** : deux types de contrat sont possibles au sein des EPSCP sous le régime de droit privé : les contrats uniques d’insertion-contrat d’accompagnement à l’emploi (CUI-CAE)⁷ et les contrats⁸ d’apprentis.

2.3 Les personnels recrutés par Parcours d’Accès aux Carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière, de l’État (PACTE)⁹

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.

2.4 Les personnels administratifs/techniques recrutés selon les dispositions de l’article L. 954-3 du code de l’éducation dans le cadre des compétences élargies, en contrat à durée déterminée ou indéterminé

Les établissements, passés aux responsabilités et compétences élargies peuvent désormais recruter des personnels pour occuper des fonctions administratives ou techniques correspondant à des emplois de catégorie A, en CDD ou dès la conclusion du contrat en CDI.

⁵ La durée de ces contrats est fixée par le décret n°86-83 du 17 janvier 1986, actuellement, elle est de 6 ou 10 mois.

⁶ 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.

⁷ CUI-CAE : décret n°2009-1442 du 25 novembre 2009 relatif au contrat unique d’insertion

⁸ Contrat d’apprentis : loi n°92-675 du 17 juillet 1972, décret n°93-162 du 2 février 1993

⁹ Ordonnance n°2005-901 du 2 août 2005.



Annexe 1 Les catégories d'agents non titulaires enseignants affectées dans les établissements publics d'enseignement supérieur et les références réglementaires

Les personnels enseignants-chercheurs associés et invités

(Article L. 952-1 code de l'éducation)

- Maîtres de conférences associés/professeurs associés: décret n°85-733 du 17 juillet 1985 (temps plein ou mi-temps) ;
- Invités temps plein/invités mi-temps : décret n°85-733 du 17 juillet 1985 ;
- Enseignants associés ou invités dans certains établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur (temps plein et mi-temps) : décret n°91-267 du 6 mars 1991.

Les personnels enseignants-hospitaliers contractuels

- Praticiens hospitaliers-universitaires : décret n°84-135 du 24 février 1984 ;
- Chefs de clinique des universités-assistants des hôpitaux : décret n°84-135 du 24 février 1984 ;
- Chefs de clinique des universités de médecine générale : décret n°2008-744 du 28 juillet 2008 ;
- Assistants hospitaliers universitaires : décret n°84-135 du 24 février 1984 ;
- Assistants hospitaliers universitaires des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires : décret n°90-92 du 24 janvier 1990 ;
- Maîtres de conférences hospitalo-universitaires associés/professeurs hospitalo-universitaires associés: décret n°91-966 du 20 septembre 1991 (temps plein ou mi-temps) ;
- Maîtres de conférences invités/ professeurs invités (disciplines médicales ou odontologiques) à temps plein ou à mi -temps : décret n°93-128 du 27 janvier 1993 ;
- Chefs de clinique associés hospitaliers et universitaires : décret n°91-966 du 20 septembre 1991 (concerne le secteur hospitalo-universitaire et le secteur odontologique) ;
- Assistants associés des universités hospitaliers et universitaires : décret n°91-966 du 20 septembre 1991 (concerne le secteur hospitalo-universitaire et le secteur odontologique).

Les personnels contractuels second degré

- Professeurs contractuels second degré : décret n°92-131 du 5 février 1992 et décret n°81-535 du 12 mai 1981.

Les personnels enseignants vacataires

- Agents temporaires vacataires : décret n°87-889 du 29 octobre 1987 ;
- Chargés d'enseignement dans les disciplines médicales et odontologiques : décret n°86-555 du 14 mars 1986 ;
- Attaché d'enseignement dans les disciplines médicales et odontologiques : décret n°86-555 du 14 mars 1986.

Les contrats des étudiants

- Étudiants contractuels (tutorat) : article L. 811-2 du code de l'éducation, décret n°2007-1915 du 26 décembre 2007 ;

- Doctorants contractuels : articles L. 612-7 et L. 412-2 du code de l'éducation, décret n°2009-464 du 23 avril 2009. Ce texte a abrogé les textes permettant le recrutement des allocataires de recherche (décret n°85-402 du 3 avril 1985) et des moniteurs (décret n°89-794 du 30 octobre 1989) ;
- Attachés temporaires d'enseignement et de recherche : décret n°88-654 du 7 mai 1988 ;
- Lecteurs de langue étrangère : décret n°87-754 du 14 septembre 1987 (la durée des contrats diffère selon qu'ils sont recrutés à titre personnel ou dans le cadre d'un programme bilatéral d'échange) ;
- Maîtres de langue étrangère : décret n°87-754 du 14 septembre 1987 (la durée des contrats diffère selon qu'ils sont recrutés à titre personnel ou dans le cadre d'un programme bilatéral d'échange) ;
- Répétiteurs de langue étrangère de l'INALCO : décret n°87-755 du 14 septembre 1987 ;
- Maîtres de langue étrangère de l'INALCO : décret n°87-755 du 14 septembre 1987 ;
- Chargés d'enseignement vacataires : décret n°87-889 du 29 octobre 1987 ;
- Moniteurs en pharmacie : décret n°92-1229 du 19 novembre 1992 ;
- Doctorants-conseils : dispositif en expérimentation (pas de texte, simplement des recommandations ministérielles) ;
- Assistants d'éducation : article L. 916-1 du code de l'éducation, décret n°2003-484 du 6 juin 2003 (remplace progressivement les maîtres d'internat et les surveillants d'externat (MI/SE).



Annexe 2 Les principales catégories d'agents non titulaires administratifs affectées dans les établissements publics d'enseignement supérieur et les références réglementaires

Contractuels administratifs		
Modalités de contrat	Catégorie d'emploi	Cas
Tous les établissements		
CDD 3 ans renouvelable 1 fois, dans la limite de 6 ans maximum, puis CDI	A/B/C	Pas de corps de fonctionnaires assurant les fonctions correspondantes Art. 4-1° loi 84-16
CDD 3 ans renouvelable 1 fois, dans la limite de 6 ans maximum, puis CDI	A	Emploi de catégorie A quand la nature des fonctions ou besoins des services le justifient Art. 4-2° loi 84-16
CDD 3 ans renouvelable 1 fois, dans la limite de 6 ans maximum, puis CDI CDI possible dès la conclusion du contrat	A/B/C	Fonctions correspondant à besoin permanent mais impliquant un service à temps incomplet jusqu'à 70 % maximum Art. 6 loi 84-16
CDD jusqu'à 100 % : renouvelable par décision expresse dans la limite de la durée d'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer (pas de CDI possible)	A/B/C	Remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels Art. 6 quater loi 84-16
CDD d'un an, prolongation possible dans la limite d'une durée totale de deux ans	A/B/C	Vacance temporaire d'emploi dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire Art. 6 quinquies loi 84-16
CDD ¹⁰	A/BC	Accroissement temporaire ou saisonnier d'activité Art. 6 sexies loi 84-16
Etablissements RCE		
CDD ou CDI possible dès la conclusion du contrat	A	occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A, Art. L. 954-3 du code de l'éducation

¹⁰ Durée qui sera précisée par le décret n°86-83 du 17 juillet 1986

Pour les établissements, la gestion des ressources humaines en mode RCE implique un nouveau fonctionnement 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'acquérir 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 la maîtrise de la masse salariale deviennent aujourd'hui un enjeu essentiel pour les établissements. Ils leur permettront à la fois de connaître les ressources humaines de l'établissement, de définir les évolutions et les recrutements nécessaires et de mesurer les coûts de personnels.

1 La gestion 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.

1.1 Les objectifs de la gestion 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.

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 (retours 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 dans le respect des plafonds. Cette logique de pilotage présuppose que les besoins de l'établissement en termes d'emplois soient également définis.

1.2 Les plafonds d'emplois¹

La LRU a fixé le principe d'un plafond d'autorisation d'emplois, globalisé et fongible, que chaque établissement doit respecter pour l'année budgétaire.

Par application du décret financier du 27 juin 2008, l'université disposera de deux plafonds répondant à des règles et finalités différentes :

- un plafond d'emploi dit « global » comprenant l'ensemble des emplois rémunérés par l'établissement ;
- un plafond d'emplois dit « État » relatif aux emplois financés par l'État.

Le **plafond d'emplois global** est adopté par le conseil d'administration de l'université lors du vote du budget.

Il peut être modifié par une décision budgétaire modificative (DBM).

Il correspond à 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).

Il se compose : **du plafond d'emplois État**, fixé par l'État de manière contractuelle à l'occasion de la signature du contrat pluriannuel ou de son avenant. Il correspond aux seuls emplois financés en tout ou partie par l'État.

Ce plafond d'emplois est majoré du **plafond d'emplois établissement** correspondant aux emplois financés par les ressources propres d'exploitation de l'établissement.

2 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, le contexte d'évolution démographique des personnels, notamment lié aux départs à la retraite, ainsi que la stagnation du nombre d'étudiants, vont impacter fortement la gestion des emplois d'enseignants-chercheurs et des BIATSS des établissements.

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

¹ cf. fiche n° 28 « L'équilibre budgétaire ».

Les nouvelles modalités de recrutement de contractuels², ainsi que l'avis défavorable motivé du président sur les affectations des personnels³, 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 contractuels 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 :
 - mieux faire correspondre les profils de postes aux besoins ;
 - favoriser le développement de certaines formations en relation avec les priorités exprimées dans le contrat pluriannuel ;
 - 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 conseils⁴ (CA, CS, CT) aux décisions de gestion des emplois est précisée par les dispositions du code de l'éducation :

- le conseil d'administration (CA) fixe la répartition des emplois alloués par les ministres compétents (5° du IV de l'article L. 712-3 du code de l'éducation) et se prononce par avis en formation restreinte sur les demandes de détachement « sortant » des enseignants-chercheurs ;
- le conseil scientifique (CS) 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 6 du code de l'éducation) ;
- de nouvelles institutions consultatives ont été créées : le comité technique (CT), consulté sur la politique de gestion des ressources humaines, ou la commission consultative paritaire (CCP) 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.

2 Article L. 954-3 du code de l'éducation : « 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 ».

3 4° de l'article L. 712-2 du code de l'éducation : « ...aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé » et décision du Conseil constitutionnel du 6 août 2010.

4 cf. fiche n°17 « Le rôle des instances dans la gestion des personnels ».



D'autres moyens, instances et outils, plus spécifiques à la culture de l'établissement, peuvent être également mobilisés. Ainsi, les composantes peuvent participer à la mise en œuvre de la politique de l'emploi de l'établissement (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.

3 Conclusion

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.

Annexes Exemples de tableaux de gestion des emplois

Tableau à renseigner pour le MESR DAF :

Évolution de la consommation des emplois entre 2011 et 2010

Catégorie d'emplois	Consommation globale en ETPT en 2010	Consommation globale en ETPT en 2011	Evolution 2011/2010
Enseignants du 1 ^{er} degré	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
Enseignants du 2 nd degré	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
Personnels enseignants-chercheurs & assimilés	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
Personnels d'encadrement	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
Personnels administratifs, techniques et service hors encadrement	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
Personnels des bibliothèques et des musées	0,00	0,00	0,00
Titulaires			0,00
Non-titulaires			0,00
TOTAL	0,00	0,00	0,00



BP 2012

Tableau de suivi des emplois à renseigner pour le MESR DAF

Solde des flux entrées / sorties
Schémas d'emploi (en ETP et ETPT)

Etablissement :	
Date :	

	Titulaires				Non Titulaires sur SCSP			
	Solde en ETP	Solde en ETPT	Valorisation * en ETP	Valorisation * en ETPT	Solde en ETP	Solde en ETPT	Valorisation * en ETP	Valorisation * en ETPT
Exécution 2010								
Exécution 2011								
Prévision BP 2012								
Exécution 2012								
Non Titulaires sur Ressources Propres								
	Solde en ETP	Solde en ETPT	Valorisation * en ETP	Valorisation * en ETPT	Solde en ETP	Solde en ETPT	Valorisation * en ETP	Valorisation * en ETPT
Exécution 2010								
Exécution 2011								
Prévision BP 2012								
Exécution 2012								

* Valorisation au coût complet (chargé) réel par corps

ETP : coût en année pleine

ETPT : coût sur la période d'activité sur l'année civile

L'une des principales transformations portées par les responsabilités et compétences élargies concerne les ressources humaines et c'est une logique de responsabilisation qui est transposée dans le cadre des universités. Cette responsabilité porte sur deux points : encadrement des emplois et plafonnement de la masse salariale. Maîtriser la masse salariale est devenu un enjeu majeur pour les établissements d'enseignement supérieur. Cette maîtrise nécessite une connaissance des éléments composant la masse salariale et un pilotage infra et pluriannuel de celle-ci.

1 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 pluriannuel et notamment le plafond de masse salariale, doit être respecté lors des choix de gestion.

Ce plafond est défini 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.



• 1.1 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.

1.1.1 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, évolution des éléments de rémunération comme le CAS pension, le point d'indice, etc.

1.1.2 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 afin de réaliser des choix éclairés et de procurer une pleine visibilité en matière de gestion (exemple : l'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 ;
- à plus long terme, de réaliser des projections sur des choix stratégiques dans le cadre d'une démarche de GPEEC : fiche n° 15.

2 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, mais il doit également mettre en place une organisation de ses flux d'informations et de ses structures de gestion.

2.1 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) ;
- 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, le contrôle de gestion, les services informatiques est indispensable.

2.2 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 intégrée¹.

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 ?

¹ 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.



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.

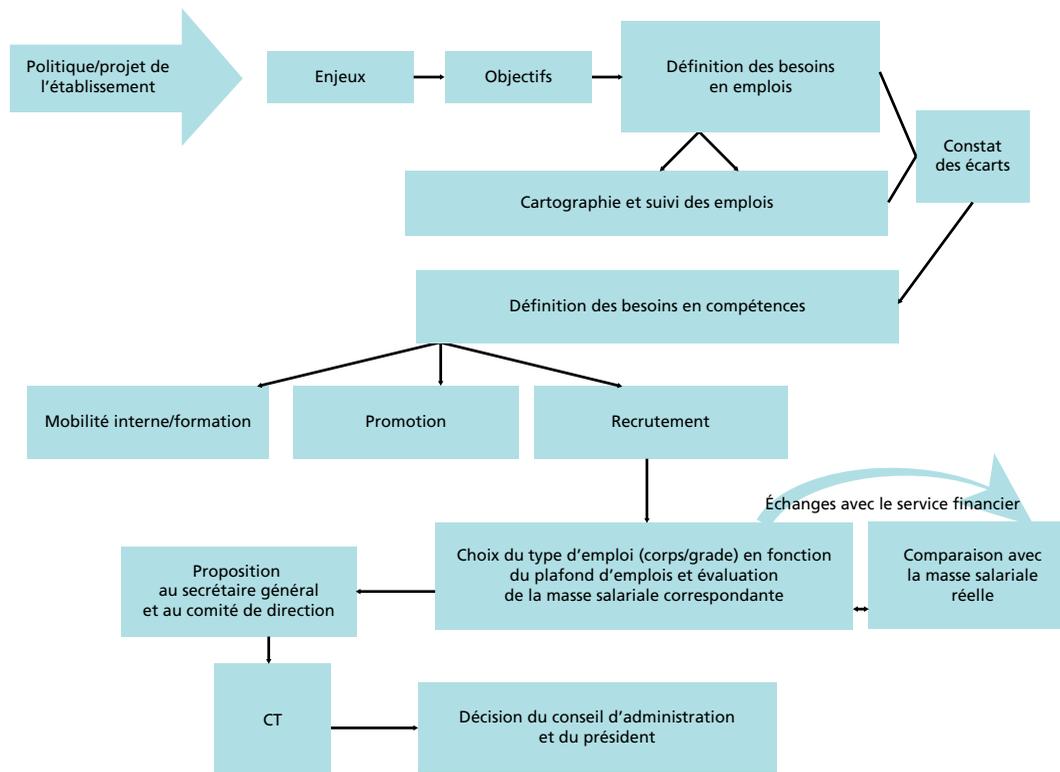
3 Conclusion

C'est par une vision intégrée des moyens humains ainsi que par l'élaboration d'outils et de tableaux de bord que le pilotage des emplois et de la masse salariale sera réellement efficient. 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 pluriannuel 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, de politique de redéploiement des postes vacants entre composantes, de marges de manœuvre lors de l'utilisation des postes vacants et rompus de temps partiel) ;
- 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 établissement



L'article L. 954-2 du code de l'éducation¹ dispose que, dans le cadre des responsabilités et 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 que «*le conseil d'administration peut 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.

Le conseil d'administration devra définir, suite à l'étape de dialogue social qui se déroule au sein du comité technique paritaire (CTP), créé par l'article L. 951-1-1 du code de l'éducation² et devenu comité technique suite à l'intervention de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique³ et de son décret d'application (décret n° 2011-184 du 15 février 2011), 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, certaines liées au corps auquel on appartient (prime de participation à la recherche scientifique pour les personnels ITRF...), d'autres liées à l'affectation géographique : 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).

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 pédagogie⁴, la recherche⁵ et l'administration⁶.

1 ajouté au code de l'éducation par l'article 19 de la LRU

2 ajouté au code de l'éducation par l'article 16 de la LRU

3 qui a modifié notamment la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

4 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.

5 Décret n°2009-851 du 18 juillet 2009

6 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



- **La prime de recherche et d'enseignement supérieur**⁷ (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**⁸ 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)⁹ peut être accordée aux enseignants-chercheurs, directeurs et chargés de recherche ainsi qu'aux personnels 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)¹⁰.

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**¹¹ – qui est la prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) – prévue par l'article L. 954-2 du code de l'éducation est accordée aux enseignants-chercheurs, directeurs et chargés de recherche ainsi qu'aux personnels hospitalo-universitaires dont l'activité scientifique est jugée d'un niveau élevé ainsi qu'à ceux 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. Elle est enfin attribuée de plein droit aux enseignants-chercheurs placés en délégation auprès de l'Institut universitaire de France.

Les attributions individuelles sont fixées par le président ou le directeur de l'établissement après **avis du conseil scientifique**.

Le **conseil d'administration** 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.

Pour pouvoir en bénéficier, les personnels mentionnés ci-dessus 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.

- **La prime d'administration**¹² est attribuée notamment aux présidents ou directeurs d'établissement d'enseignement supérieur, aux directeurs d'instituts universitaires de

7 Décret n°89-775 du 23 octobre 1989.

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

9 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.

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

11 Décret n°2009-851 du 8 juillet 2009

12 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

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**¹³ (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**¹⁴ 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'école¹⁵ (exemple : les directeurs d'IUT) sauf s'ils souhaitent ne bénéficier d'aucune décharge ou bénéficier d'une décharge d'une quotité inférieure ;
- les directeurs d'UFR¹⁶ (ainsi que les enseignants-chercheurs qui exercent en tant qu'expert et conseil auprès du ministre¹⁷) 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 complémentaires¹⁸.

Ces décharges s'articulent, désormais, avec le référentiel national d'activités régi par l'arrêté du 31 juillet 2009 (voir fiche n°9). Les activités décrites dans le référentiel d'activités de l'établissement, prises en compte dans le service de l'enseignant-chercheur, ne pourront pas faire l'objet de versement des primes précitées au cours de la même année.¹⁹ Les dispositifs ne se superposent pas.

Les enseignants du second degré en poste dans l'enseignement supérieur peuvent demander à bénéficier d'aménagements de service s'ils souhaitent, soit préparer une thèse (quatre ans maximum), soit préparer un concours de recrutement d'enseignants-chercheurs (ou de chercheurs) ou poursuivre des travaux de recherche (un an maximum)²⁰. Les décisions sont prises par le chef d'établissement de l'ESPCP sur proposition du conseil scientifique dans la limite du contingent qui lui est fixé.

13 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

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

15 Article L. 713-9 du code de l'éducation.

16 Arrêté du 20 novembre 2001.

17 Arrêté du 31 octobre 2001.

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

19 Note DGRH n°2010-0233 du 21 avril 2010

20 Décret n°2000-552 du 16 juin 2000.



3 Les primes et indemnités pour les personnels BIATSS

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

Les principales primes et indemnités sont les suivantes :

- **la prime de participation à la recherche scientifique**²¹ (PPRS) pour les ingénieurs et les personnels techniques de recherche et de formation (ITRF) ainsi que pour 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 d'administration et de technicité** (IAT)²² concerne les fonctionnaires de catégorie C et ceux de catégorie B dont la rémunération est égale à l'indice brut (IB) 380 (sauf les SAENES désormais soumis à la PFR : cf. ci-dessous). 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)²³ est instituée par le décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 qui définit le nouveau régime indemnitaire des agents des catégories A et B de la filière administrative (AENES) de la fonction publique de l'État. 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 et la nouvelle bonification indiciaire (NBI) bien que la NBI ait vocation à être intégrée dans la part liée aux fonctions exercées de la PFR ;

- **l'indemnité pour charges administratives**²⁴ : elle est allouée notamment aux secrétaires généraux d'académie et aux secrétaires généraux d'établissement public d'enseignement supérieur ;
- **l'indemnité pour les activités de formation continue**²⁵ ;
- **les primes et indemnités des personnels de bibliothèque** : l'indemnité spéciale des conservateurs des bibliothèques²⁶ ; la prime de rendement pour les conservateurs généraux des bibliothèques²⁷ ; la prime de technicité forfaitaire en faveur de certains personnels des bibliothèques²⁸ ; l'indemnité de sujétions spéciales en faveur des personnels de magasinage spécialisé des bibliothèques.²⁹ ;
- l'indemnité de fonction aux personnes chargées du traitement de l'information ou **prime informatique** (PFI)³⁰. Une prime spécifique peut être attribuée au titre de l'exercice des

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

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

23 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

24 Décret n°92-356 du 27 mars 1992 et arrêté du 23 février 2010.

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

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

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

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

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

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

fonctions informatiques. L'octroi de cette prime est réservée aux informaticiens titulaires régulièrement affectés dans des centres informatiques et ayant une qualification reconnue. Elle est liée 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 ;

- **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)³¹.

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 n°86-83 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 annuels³².

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.

La politique indemnitaire d'un établissement est un levier majeur de la politique de ressources humaines d'un établissement dans un temps où le traitement indiciaire de l'agent ne progresse qu'au gré des changements d'échelon ou de promotion interne et où le passage aux RCE, les fusions d'établissement ont modifié profondément l'environnement de travail de l'ensemble des personnels.

4 Dispositifs particuliers

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 titulaires³³ de droit public de l'État ; 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 fonctionnaires³⁴.

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.

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

32 Décret n°2010-997 du 26 août 2010.

33 Recrutés en CDI.

34 Loi qui a modifié la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée



Le montant de l'indemnité ne peut excéder vingt-quatre fois le 1/12^e 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.³⁵

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.

³⁵ La circulaire n°2009-067 du 19 mai 2009 encadre l'application de ce dispositif.

L'autonomie accrue des établissements induit de nouvelles responsabilités qui nécessitent pour chaque établissement de définir pour les trois, quatre, ou cinq années son projet d'établissement, lequel suppose une réflexion prospective pour définir ses axes de développement à partir desquels il peut planifier ses objectifs mais également les moyens à mettre en œuvre.

La maîtrise des moyens liée notamment à l'encadrement de la masse salariale et au plafonnement des emplois est alors un enjeu majeur qui nécessite que l'établissement s'engage dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

1 Définition de la GPEEC

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences permet à l'établissement de concevoir, mettre en œuvre et contrôler des politiques et des pratiques visant à réduire les écarts identifiés entre ses besoins et ses ressources, tant sur le plan quantitatif (en termes d'effectifs et d'emplois) que sur le plan qualitatif (en termes de compétences) en fonction de son plan stratégique tout en impliquant l'agent dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle.

Pour un établissement d'enseignement supérieur, la GPEEC a pour objectif et enjeu de permettre la réalisation des actions définies par son projet stratégique en matière de formation et de recherche, en temps, en lieux et en personnels.

La fonction première de la GPEEC est donc d'être une aide à la prise de décisions stratégiques qui engageront l'établissement en affectant des ressources sur une longue durée.

Elle se traduit par une gestion prévisionnelle simultanée des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) :

- la gestion des emplois, c'est le cadre budgétaire dans lequel on travaille ;
- la gestion des effectifs, c'est l'ensemble des personnes qui travaillent dans les composantes, laboratoires, services ;
- la gestion des compétences, c'est le développement des savoirs combinés des individus.

Elle a pour objet de déterminer les mouvements d'effectifs, d'emplois et de compétences à organiser dans les 3, 5 ou 10 ans à venir pour répondre à ses besoins.

Sa finalité est double :

- une finalité anticipative des besoins de l'établissement en matière d'effectifs, d'emplois et de compétences ;
- une finalité préventive des difficultés d'emplois et de compétences pour certaines activités et/ou certains métiers.

Sa dimension est à la fois collective et individuelle :

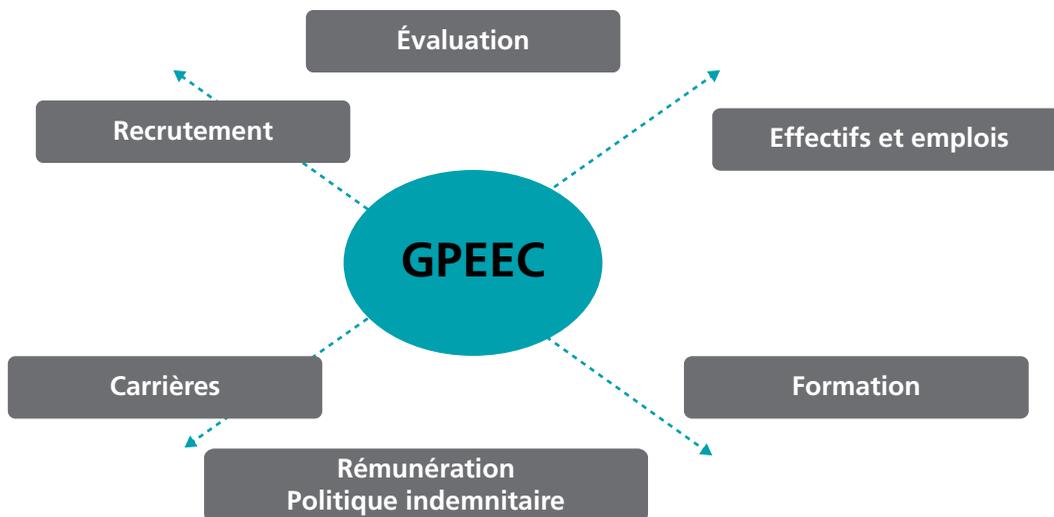
- collective comme outil de gestion orienté vers l'avenir de l'établissement à l'aide de plans d'action concrets pour les enjeux collectifs (recrutement, formation, parcours de carrière...);
- individuelle comme accompagnement des projets individuels des personnels : développement des compétences, validation des acquis de l'expérience, mobilité, promotion.

La GPEEC favorise l'adéquation entre les objectifs et les évolutions de l'établissement et les projets professionnels individuels des personnels, les profils postes et les profils personnels.



La GPEEC apparaît donc au carrefour des autres pratiques de GRH et a des effets sur les pratiques RH telles que le recrutement, la formation, la politique de gestion de carrières, la rémunération, les heures complémentaires, l'organisation du travail, le management et le pilotage de la masse salariale.

Le schéma ci-dessous traduit la démarche de GPEEC et ses effets sur les pratiques de GRH.



2 Les enjeux de la GPEEC

L'enjeu essentiel de la GPEEC est de « mettre la bonne personne au bon endroit au bon moment ».

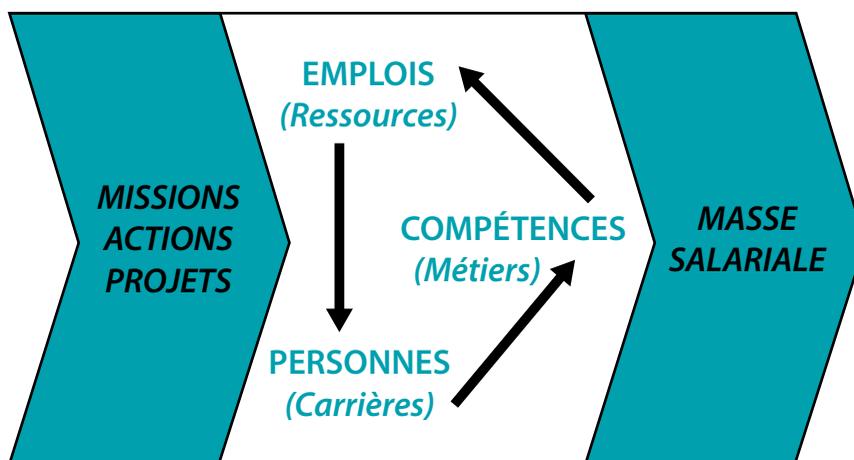
Elle consiste donc à :

- anticiper au mieux les impacts et attendus sur le plan démographique (évolution du nombre d'étudiants, âge des personnels, etc.), économique, technologique (adaptation des agents aux outils), législatif (impact de la loi du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet » sur le recrutement d'agents contractuels) ;
- gérer de façon prospective les métiers et les qualifications par une réflexion globale et par métiers (anticiper les sur/sous effectifs), veiller à l'équilibre de la pyramide des âges, déterminer les besoins futurs, définir les recrutements nécessaires ;
- améliorer la performance individuelle et collective en prévenant l'inadaptation aux métiers ; c'est développer les compétences, la formation ;
- faire évoluer les pratiques managériales.

3 La démarche de GPEEC

La démarche de GPEEC se définit comme un ensemble de principes, de méthodes et d'outils pour analyser et mieux gérer les emplois, les effectifs, pour identifier et mieux gérer les compétences à la fois individuellement et collectivement en fonction des choix stratégiques de l'établissement et des contraintes de l'environnement comme le respect du plafond de masse salariale.

Au sein des établissements d'enseignement supérieur, elle peut se schématiser ainsi :



La démarche de GPEEC nécessite une double dimension :

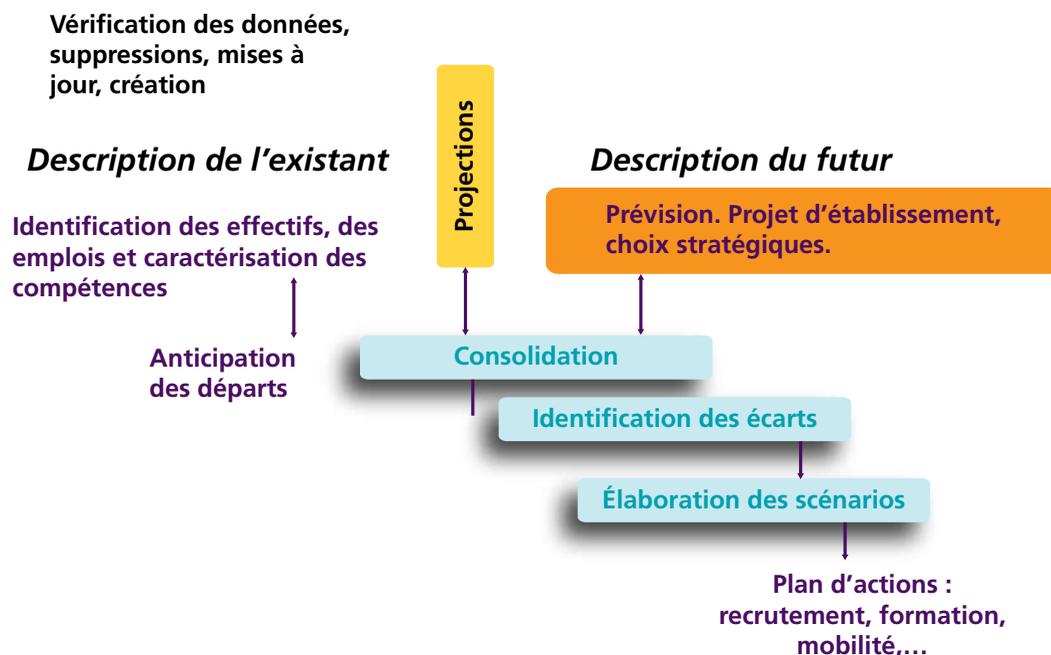
- quantitative comme la prise en compte des évolutions de la démographie des personnels, les effectifs étudiants, les plafonds d'emplois et de masse salariale, etc.
- qualitative avec la prise en compte de l'évolution des compétences, des profils et parcours professionnels, des métiers, en lien avec les missions de l'université que sont la formation et la recherche.

Cette double dimension nécessite des capacités de projection administrative et financière (GVT) suivant deux logiques complémentaires et distinctes :

- une logique essentiellement RH de dimensionnement, de répartition d'organisations optimisées comme les fonctions support et
- une logique essentiellement stratégique comme l'adossement à la cartographie recherche et formation pour des fonctions soutien et d'enseignement et de recherche.



Cette démarche est itérative. Elle se fonde sur des successions continues d'ajustements et de corrections dans le temps, notamment parce que la prise en compte continue des événements, modifie sans cesse le futur. Elle a donc deux dimensions temporelles, le présent et le futur, comme le détaille le schéma ci-dessous.



4 Les 5 phases de la GPEEC

La démarche de GPEEC se décline en cinq phases, illustrées par les tableaux ci-dessous.

Processus	Phases	Outils	Actions
Connaissance des effectifs, des emplois	Connaître	Tableaux de bord de suivi des effectifs et des emplois Bilan social (pyramide des âges, structuration des emplois...) Nomenclature des emplois Rime, Referens Référentiel d'établissement Nomenclatures disciplinaires (ERC, sections CNU...) Référentiel activités	Recenser et identifier les effectifs existants dans l'établissement Recenser et identifier les emplois existants et leurs caractéristiques dans l'établissement
Connaissance des compétences		Fiches de postes Référentiel de compétences	Identifier les principales compétences requises par emploi
Connaissance des effectifs, des emplois, des compétences affectées aux structures		Référentiel de structures Référentiel de fonctions Référentiel de domaines d'activités ...	Identifier les effectifs et les emplois par structures, par missions, par fonctions, domaines d'activités...

Anticiper les flux sortants, les entrées des personnels	Anticiper	Tableau des flux de personnels (entrées/ sorties) Outils de projection des congés parentaux Disponibilités, Démissions Retraites Mutations, mises à disposition Outils d'analyse des départs et sorties	Identifier et mesurer les mouvements de personnels Modéliser les départs et les entrées à partir des comportements constatés
Prévoir les impacts futurs du projet d'établissement sur les ressources humaines Prévoir les impacts des évolutions technologiques, économiques... sur les ressources humaines Identifier les écarts entre l'existant et les requis	Prévoir Mesurer les écarts	Plan stratégique Contrat quinquennal Contrat objectif moyen Rapports d'audit, d'analyse ... Analyses conjoncturelles Prévisionnel, masse salariale Étude de charge de travail ... Tableaux de bord des écarts entre l'existant et la prévision	Évaluer les besoins futurs du point de vue quantitatif et/ ou qualitatif Identifier et évaluer les évolutions futures sur les effectifs, les emplois, les compétences, plafond d'emplois, coût masse salariale Projeter les emplois, les effectifs, les compétences en termes qualitatifs et quantitatifs Mesurer les écarts entre les besoins futurs et l'existant
Élaborer le plan d'actions GPEEC	Mettre en œuvre	Plan de recrutement, de mobilité, de formation, de requalification, de promotion...	Organiser les mouvements d'effectifs et de compétences à organiser

Une politique de GPEEC peut et doit combiner les différentes dimensions énumérées, en visant des niveaux d'agrégation de données ou granularité différents selon les contextes d'établissements.

Les possibilités sont nombreuses et doivent être choisies en fonction des cibles visées.

La nature de ces outils, qui varie d'une organisation à l'autre, traduit bien la nécessité d'adapter « approche » et « instruments » au contexte de chaque établissement et à la problématique identifiée.



5 Les pré-requis à la démarche de GPEEC

La démarche de GPEEC implique l'engagement politique du président et de la gouvernance dans le projet stratégique de l'établissement. À savoir :

- la capacité de se projeter ;
- la pratique du dialogue de gestion et du travail en transversal ;
- l'implication des composantes ;
- l'implication des acteurs : DGS / DRH/VP RH/directeurs des composantes ;
- la mobilisation et l'implication des personnels ;
- l'organisation et la structure de la fonction RH ;
- la performance du système d'information ;
- la fiabilisation et la complétude des données ;
- la mise en œuvre d'une démarche projet.

6 Les acteurs de la GPEEC

Cinq acteurs sont essentiels à la réalisation de la GPEEC :

- **L'équipe de gouvernance.** La mise en œuvre de la GPEEC relève de la responsabilité de l'équipe présidentielle. L'étude prévisionnelle s'effectue par la gouvernance à partir des projets de l'établissement qui dressent un panorama de l'ensemble des évolutions souhaitées et prévisibles en matière de formation et de recherche mais aussi des mutations technologiques, démographiques, sociales, etc. La gouvernance s'interroge par conséquent sur la structuration des politiques de formation et de recherche et de leurs conséquences sur les emplois ;
- **La direction des ressources humaines (DRH).** Elle élabore l'ensemble des outils et met en œuvre la démarche de GPEEC. Elle joue un rôle de conseil auprès de l'équipe dirigeante ;
- **Les personnels d'encadrement** (responsable de la formation, contrôleur de gestion...). Ils accompagnent la direction des ressources humaines dans les différents processus (description des métiers et des compétences, recrutement, réorganisation...);
- **Le personnel.** La GPEEC est d'abord une démarche participative. Les personnels doivent participer à la description des évolutions de leurs métiers, de leur environnement, etc. Ils disposent d'arguments concrets dans le cadre du dialogue avec les responsables d'encadrement ou des ressources humaines ;
- **Les représentants du personnel.** Ils veillent à ce que la mise en place de la GPEEC bénéficie aux personnels et veille aux possibilités de développement professionnel, aux mesures d'accompagnement susceptibles d'être associées (VAE, formation, bilan de compétences et d'accompagnement de la mobilité professionnelle...).

7 Conclusion

La démarche de GPEEC permet à un établissement d'accroître ses compétences, sa réactivité et son adaptabilité aux fluctuations de son environnement, par une analyse sur le contenu des métiers, l'évolution des qualifications en relation avec son projet stratégique tout en valorisant le potentiel individuel et collectif du personnel.

La fonction première de la GPEEC est d'être une aide à la prise de décisions stratégiques qui engageront l'établissement en affectant des ressources sur une longue durée. La GPEEC acquiert ainsi une double fonction : réduction des incertitudes face à l'avenir et légitimation des actions.

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

La fonction formation concerne l'ensemble des personnels BIATSS et 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 pluriannuel ou lors de la mise en œuvre des projets RH, le recensement et l'exploitation des besoins en formation, la définition du plan de formation, sa mise en œuvre et son évaluation 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. Il s'agit d'une phase de transformation, qui 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-chercheurs 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-chercheurs, on observe deux modes de fonctionnement. La formation est généralement 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 BIATSS et enseignants-chercheurs. Cette opportunité pourra être saisie pour décliner des objectifs de formation pour les personnels enseignants-chercheurs 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, directeur général des services chargé de mission, etc.) : définition des orientations de la politique de formation ;
- La direction des ressources humaines (DGS, 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, mise en œuvre des actions et leurs évaluations ;
- L'encadrement (directeurs de composantes, responsables administratifs, chefs de service, etc.) : identification des besoins, notamment lors des entretiens professionnels et évaluation des effets de la formation ;
- Le comité technique (CT) : 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 et sécurité, médecin de prévention, CHSCT, etc.) : définition du plan de formation et expertise en matière de formation dans ce domaine, concernant les formations dites « obligatoires » en matière d'hygiène et de sécurité ;
- **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** (DGSIP et DGRH du MESR, DGAFP) : orientations nationales (document d'orientation ministériel à moyen terme de la formation des agents)¹, 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 formation² qui complète l'entretien d'évaluation prévu au titre 1er 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 établies 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).

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 ;

¹ cf. décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007, chapitre VIII, article 31.

² cf. décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007, article 5.



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 domaines, notamment³ :

- 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.

3 La formation tout au long de la vie

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a modifié 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 ont fixé 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 ;
- de la formation continue pour laquelle la réforme établit une nouvelle typologie ; les actions de formation continue sont constituées par les éléments suivants :
 - l'adaptation immédiate au poste de travail ;
 - la préparation à l'évolution des métiers ;
 - des actions de développement des qualifications ;
- du droit individuel à la formation (DIF) ;
- de la réalisation de bilans de compétences ;
- de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- du congé de formation professionnelle.

Pour les personnels contractuels, ce dispositif est composé de :

- droit individuel à la formation (DIF) ;
- période de professionnalisation ;

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

- possibilités d'actions de formation en vue de la préparation aux concours, examens, épreuves de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (Raep) etc. ; pour la réalisation de bilan de compétences ou la validation d'acquis de l'expérience.

Depuis le 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 depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi ayant créé ce dernier étant entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2007. Les personnels ont disposé d'un droit de 10 heures au titre de l'année 2007, utilisable à partir du 1^{er} janvier 2008. Depuis le 1^{er} janvier 2009, il est 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.

Par ailleurs, le DIF peut être mobilisable en complément des congés pour :

- la préparation aux examens ou concours ;
- la réalisation de bilans 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 deux 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, il y a donc portabilité du dispositif.



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, soumise 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 réglementaire 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 BIATSS de l'Éducation nationale, fixant notamment à 4% de la masse salariale brute le montant minimum de l'effort de formation¹ ;
- **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 qui introduit, notamment, le DIF (droit individuel à la formation) ;
- **le 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 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 ;
- **la circulaire annuelle** définissant les priorités ministérielles sur la fonction tout au long de la vie. Exemple : circulaire du 3 octobre 2012 NOR RDFF1235629C.

¹ *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.

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.

Ces conseils et instances :

- participent à l'élaboration de la politique de l'établissement en matière de gestion des ressources humaines par leurs délibérations et sa déclinaison opérationnelle en matière de gestion ;
- 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 (CT)

L'article 15 I de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 tel que modifié par l'article 9 de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique pose le principe de la création d'un ou plusieurs comités techniques dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État. Par ailleurs, l'article L. 951-1-1 du code de l'éducation, qui créait un comité technique paritaire dans chaque EPCSCP, a été modifié par l'article 35-I de la loi précitée du 5 juillet 2010 et mis en cohérence avec l'article 15 I de la loi du 11 janvier 1984 en substituant les termes de « comité technique » à ceux de « comité technique paritaire ». Ce changement de terminologie tire les conséquences de la suppression du caractère paritaire du CTP.

Les comités techniques sont régis par le décret n°2011-184 du 15 février 2011 et le décret n°82-452 du 28 mai 1982 modifié relatif aux CTP est abrogé au terme du mandat des comités techniques paritaires renouvelés en 2010. Les élections au CT ont eu lieu le 20 octobre 2011. La loi a posé le principe de l'élection des représentants du personnel par l'ensemble de la communauté de travail pour laquelle ces comités sont créés, quelles que soient les catégories de personnel constituant cette communauté.

1.1 La composition du comité technique (CT)

Le CT est constitué par :

- le président de l'université ;
- le responsable ayant autorité en matière de gestion des ressources humaines ;
- des représentants élus du personnel.

En qualité de représentant des personnels, le personnel enseignant siège avec les personnels BIATSS.

Seules les organisations syndicales dites représentatives sont habilitées à se présenter au scrutin. Ce sont elles qui détiennent les mandats.



1.2 Les attributions du comité technique

Le comité technique est l'instance que l'administration employeur doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions, notamment sur les questions relatives :

- à l'organisation de l'établissement et au fonctionnement des services ;
- à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;
- aux évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leurs incidences sur les personnels ;
- aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ;
- à la formation et au développement des compétences et qualifications professionnelles ;
- à l'insertion professionnelle ;
- à l'égalité professionnelle, la parité et à la lutte contre toutes les discriminations ;
- à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, lorsqu'aucun comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail n'est placé auprès d'eux ;
- le comité technique bénéficie du concours du CHSCT dans les matières relevant de sa compétence et peut le saisir de toute question. Il examine en outre les questions dont il est saisi par le CHSCT créé auprès de lui ;
- les comités techniques sont également consultés sur la participation de l'État et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels ;
- les incidences sur la gestion des emplois des principales décisions à caractère budgétaire font l'objet d'une information des CT.

2 Les instances compétentes dans la gestion des personnels titulaires

2.1 Personnels enseignants-chercheurs : le CA, le CS

Au sein des établissements publics d'enseignement supérieur, les instances intervenant dans la gestion des enseignants-chercheurs sont le conseil d'administration (CA) et le conseil scientifique (CS).

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.).

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 d'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, dispositif d'évaluation, accompagnement de la carrière des agents, etc.).

Il dispose de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines puisque le 5° du IV de l'article L. 712-3 du code de l'éducation énonce qu'« *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, de suppressions 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 fixer.

Pour les universités bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, **le CA peut aussi créer des dispositifs d'intéressement** permettant d'améliorer la rémunération des personnels (article L. 954-2 du code de l'éducation).

- Pour les enseignants-chercheurs, l'article L. 954-1 du code de l'éducation issu de l'article 19 de la LRU 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 toute autre mission 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 modifié¹ et s'applique à compter du 1^{er} 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 supérieur².

L'article 4 du même décret stipule que le CA définit les conditions dans lesquelles un enseignant-chercheur peut participer 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, mutation et détachement** : réuni en formation restreinte aux enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal à celui du poste à pourvoir, il propose, au vu de la délibération du comité de sélection, le nom du candidat ou une liste de candidats, sans pouvoir remettre en cause l'appréciation des mérites scientifiques retenus par le comité de sélection et, partant, l'ordre de classement de la liste établie par ce comité (*cf.* Conseil d'État, 15 décembre 2010, n° 316927 et CE, 26 octobre 2011, n° 334084). Il peut toutefois ne pas reprendre les propositions du comité de sélection, s'il estime que les candidatures sélectionnées par ce dernier ne sont pas en adéquation avec la stratégie de l'établissement. Cette décision doit être motivée. S'il reprend les propositions du comité de sélection, le nom du candidat ou la liste des candidats sélectionnés est communiqué(e) par le président, qui alors ne peut plus la modifier, au ministère, sauf s'il émet un avis défavorable motivé en fondant son appréciation sur des motifs tenant exclusivement à l'administration de l'université ;
- **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 qui se substitue à celui du conseil scientifique ;

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

2 Arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires.



- **Avancement PR, MCF³**, 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 à une instance composée en majorité de membres du CNU, et de six professeurs des universités et six maîtres de conférences nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur parmi les enseignants-chercheurs exerçant ou ayant exercé des fonctions particulières) ;
- **Primes** : l'article L. 954-2 du code de l'éducation, créé par 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 responsabilités pédagogiques (PRP), prime d'excellence scientifique (PES ex-PEDR), prime d'administration (PA), prime de charges administratives (PCA), prime d'encadrement doctorale et de recherche (accordée après avis du comité scientifique).

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.

Le conseil scientifique (CS) comprend de 20 à 40 membres ainsi répartis :

- de 60 à 80 % de représentants des personnels. Le nombre de sièges est attribué pour moitié au moins aux professeurs et aux autres personnes qui sont habilités à diriger des recherches, pour un sixième au moins aux docteurs n'appartenant pas à la catégorie précédente, pour un douzième au moins aux autres personnels parmi lesquels la moitié au moins d'ingénieurs et de techniciens ;
- de 10 à 15 % de représentants des doctorants inscrits en formation initiale ou continue ;
- de 10 à 30 % de personnalités extérieures qui peuvent être des enseignants-chercheurs ou chercheurs appartenant à d'autres établissements.

Le nombre des membres du conseil augmente d'une unité lorsque le président est choisi hors du conseil.

L'article L. 712-5 du code de l'éducation 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 les corps des enseignants-chercheurs ;**
- **la titularisation des MCF stagiaires ;**
- **le recrutement ou le renouvellement des ATER ;**

3 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.

D'autres dispositions prévoient également que le CS donne son avis ou formule des propositions sur :

- l'attribution de la PES (ex PEDR)⁴ ;
- congé pour recherches ou conversion thématiques : ce congé est accordé par le président ou le directeur d'établissement, après avis du CS. Ce dernier examine les demandes faites au titre de l'établissement, donne son avis sur les candidatures, fixe la durée du congé⁵ ;
- éméritat : en formation restreinte aux personnes habilitées à diriger des travaux de recherche, il propose au président ou directeur d'établissement les professeurs pouvant recevoir le titre de professeur émérite⁶.

En formation élargie, il donne un avis sur la qualification à donner aux emplois d'enseignants-chercheurs et de chercheurs vacants ou demandés.

Le CS intervient dans le classement des enseignants-chercheurs en appréciant leur expérience professionnelle, en vérifiant les tâches accomplies (niveau, nature) et en décidant de la durée de services à retenir ou, le cas échéant, des durées moyennes de services fixées par les statuts particuliers.⁷

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

Le CS statue sur le niveau des fonctions exercées par les intéressés et formule une proposition sur la durée des services devant être prise en compte. Il en va de même pour les agents ayant accompli des services dans un État non membre de la Communauté européenne ou non partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Les personnels BIATSS

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 BIATSS, il existe, en plus du comité technique, trois instances prévues par les textes : le conseil d'administration, la commission paritaire d'établissement et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

2.1.3 Le conseil d'administration (CA)

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

2.1.4 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, de service, sociaux, de santé et de bibliothèques exerçant dans ces établissements.

4 cf. article 3 du décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009 relatif à la prime d'excellence scientifique attribuée à certains personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche

5 cf. article 19 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984

6 cf. article 58 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984

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



Jusqu'à la création du CT, elle avait un double rôle : en formation plénière, elle constituait un CT 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. À la création du CT dans l'établissement, les attributions de la CPE ont été restreintes à la préparation des travaux des commissions administratives paritaires des corps des personnels des bibliothèques et des personnels ingénieurs, administratifs, techniques 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 aux 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 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 prévoit la création d'une commission consultative paritaire à l'égard des agents non titulaires dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État. La CCP est créée par décision de l'autorité compétente de l'établissement public qui doit déterminer sa composition, son organisation et son fonctionnement ainsi que les modalités de désignation des représentants des catégories d'agents concernés. L'arrêté du 8 avril 2008 instituant des commissions consultatives paritaires compétentes à l'égard des agents non titulaires exerçant leurs fonctions dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur constituait donc en quelque sorte un arrêté cadre qui ne s'imposait pas juridiquement, mais permettait d'encadrer la mise en place des CCP dans les établissements publics d'enseignement supérieur. Dans le contexte de l'autonomie renforcée des universités et dans la perspective du renouvellement de ces instances en octobre 2011, cet arrêté a été abrogé par l'arrêté du 20 juillet 2011, bien que les CCP ne soient pas visées par l'article 34 de la loi du 5 juillet 2010. Le renouvellement des élections a eu lieu le 20 octobre 2011.

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 pour les 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.

3.2 La commission consultative des doctorants contractuels (CCD)

Le décret n°2009-464 du 23 avril 2009⁸ institue pour les doctorants contractuels (catégorie qui se substitue aux allocataires de recherche et aux moniteurs de l'enseignement supérieur), dans son article 10, alinéa 2, « *Une commission consultative instituée par le règlement intérieur de chaque établissement pour connaître les 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 Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Le comité d'hygiène et de 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 ;
- 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.

⁸ Ce décret abroge les décrets n° 85-402 du 3 avril 1985 (relatif aux allocations de recherche) et n° 89-794 du 30 octobre 1989 (relatif au monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur). Toutefois, les allocataires de recherche et les moniteurs de l'enseignement supérieur 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 du décret du 3 avril 1985 et du 30 octobre 1989 susmentionnés et rémunérés conformément aux dispositions des arrêtés pris sur leur fondement pour la durée de leur engagement restant à courir.



- 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 prévues à l'article 16 de la loi du 11 janvier 1984 relatives aux comités d'hygiène et de sécurité qui deviennent des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), en énonçant que, « I. - Dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, il est institué un ou plusieurs comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. »

Les dispositions du décret du 24 avril 1995 modifié relatif aux comités d'hygiène et de sécurité (CHS) dans les établissements publics d'enseignement supérieur sont devenues obsolètes du fait de l'intervention, d'une part, de la loi du 10 août 2007 qui a rendu obligatoire la création d'un comité technique paritaire dans chaque établissement à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et, d'autre part, de la loi du 05 juillet 2010 dont l'article 10 prévoit la création des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), et de son décret d'application, le décret du 28 juin 2011 portant modification du décret du 28 mai 1982.

Le décret n° 2012-571 du 24 avril 2012, qui a pour objet de fixer les dispositions spécifiques applicables aux CHSCT dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, abroge donc le décret du 24 avril 1995.

4.1 La création du CHSCT

La création du CHSCT, quel que soit le niveau auquel il se situe, est arrêtée après consultation des organisations syndicales représentées au sein du comité technique de l'établissement concerné. Il est créé par le conseil d'administration de l'établissement. Selon l'article 1^{er} du décret, il peut s'agir :

- du CHSCT de l'établissement placé auprès du président ou du directeur de l'établissement ;
- d'un CHSCT unique pour plusieurs établissements, notamment en cas d'insuffisance des effectifs ;
- d'un CHSCT commun à plusieurs établissements, qui sera compétent pour l'examen des questions communes aux personnels et services qu'ils présentent ;
- d'un CHSCT spécial de service ou de groupes de services pouvant être créé au niveau de certaines composantes de l'établissement dès lors que sa création est justifiée par la taille importante des effectifs, par l'importance des risques professionnels ou par le regroupement d'agents dans un même immeuble ou un même ensemble d'immeubles.

Il peut aussi être opportun de créer un CHSCT pour une unité ou partie d'un établissement sans qu'il existe de comité technique au niveau correspondant.

La délibération du CA créant le CHSCT doit préciser le comité technique auquel le CHSCT sera chargé d'apporter son concours sur les matières relevant de sa compétence.

4.2 La composition du CHSCT

La délibération du CA créant le CHSCT fixe la composition type prévue à l'article 39 du décret du 28 mai 1982 précité :

- les deux représentants de l'administration (le président du comité, c'est-à-dire l'autorité auprès de laquelle le CHSCT a été placé et le responsable ayant autorité en matière de ressources humaines (VP RH, DGS ou DRH) ;

- les représentants du personnel, le nombre des représentants titulaires étant compris entre trois et neuf, avec un nombre égal de suppléants. Seuls les représentants du personnel titulaires prennent part au vote ; les représentants des usagers n'ont pas voix délibérative ;
- les représentants des usagers, le nombre des représentants titulaires étant de deux à trois.

Le président du comité a la possibilité de se faire représenter par une personne exerçant auprès de lui des fonctions de responsabilité, ce qui n'est pas le cas pour le responsable ayant autorité en matière de ressources humaines (aucune possibilité de remplacement n'est prévue).

Le médecin de prévention et l'assistant ou le conseiller prévention assistent aux réunions du comité. L'inspecteur santé et sécurité au travail peut assister également aux réunions du comité.

Le CHSCT peut se réunir en formation élargie aux représentants des usagers. Dans ce cas, le directeur du service universitaire ou interuniversitaire de médecine préventive et de promotion de la santé, ou son représentant, assiste aux réunions du comité.

La désignation des représentants du personnel :

- répartition des sièges selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Il est tenu compte des résultats des élections au comité technique pour garantir la représentativité des organisations syndicales ;
- une décision du président ou du directeur d'établissement fixe la liste des organisations syndicales habilitées à désigner les représentants du personnel et le nombre de sièges de titulaires et de suppléants par organisation syndicale. Les organisations syndicales ont un délai de 15 jours pour désigner les représentants du personnel qui siègeront au sein du CHSCT. La liste nominative des représentants des personnels, ainsi que l'indication de leur lieu habituel de travail, doit être portée à la connaissance des agents ;
- la durée du mandat est de 4 ans tel que le prévoit l'article 41 du décret du 28 mai 1982 précité.

La désignation des représentants des usagers :

- répartition selon la règle du plus fort reste en fonction du nombre de voix obtenues par chaque liste présentée par les organisations lors de l'élection au conseil d'administration de l'établissement ;
- la liste nominative des représentants des usagers doit être portée à la connaissance des usagers.

La durée du mandat est de deux ans (article 5 du décret du 24 avril 2012).

4.3 Le fonctionnement des CHSCT

Le nombre de réunions du CHSCT est fixé réglementairement à 3 par an.

Un règlement intérieur doit être instauré afin de fixer les conditions de fonctionnement des CHSCT, les modalités de désignation du secrétaire du CHSCT, la durée de son mandat, les modalités de remplacement en cas d'empêchement définitif. Il s'agit du premier point devant être inscrit à l'ordre du jour de la première réunion du CHSCT. Le rôle du secrétaire du CHSCT est défini par la circulaire du 9 août 2009 : il contribue au bon fonctionnement des instances, est l'interlocuteur de l'administration et effectue une veille entre les réunions du CHSCT. Pour sa désignation, il est possible de recourir à un vote à la majorité des représentants du personnel présents lors de l'installation du CHSCT.



Le CA reçoit communication du rapport annuel et du programme annuel de prévention des risques et d'amélioration des conditions de travail accompagnés de l'avis formulé par le CHSCT, comme le prévoit l'article 6 du décret du 24 avril 2012 précité. La communication de ces documents au comité technique est par ailleurs prévue par l'article 48 du décret du 28 mai 1982 modifié.

Les conditions du quorum fixées à l'article 71 du décret du 28 mai 1982 précité s'appliquent uniquement dans le cadre de la réunion du comité en formation « ordinaire ».

L'ensemble des nouvelles dispositions du décret du 24 avril 2012 précité telles que présentées précédemment s'appliquent à compter du prochain renouvellement des CHSCT.

S'agissant des comités d'hygiène et de sécurité créés ou renouvelés en 2010 ou dont le mandat est établi sur la base des élections organisées en 2010 pour la composition des comités techniques ou des conseils d'administration des établissements, certaines dispositions du décret du 28 mai 1982 modifié par le décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 (relatives à la composition, aux attributions, au rôle et au fonctionnement des CHSCT), ainsi que les articles 3, 4, 6 et 7 du décret du 24 avril 2012 leur sont applicables.

L'article 9 du décret du 24 avril 2012 précité précise, par voie de conséquence, que le décret du 24 avril 1995 ne sera abrogé qu'au terme du mandat des comités d'hygiène et de sécurité qui viennent d'être mentionnés dans l'alinéa ci-dessus, lesquels s'appellent néanmoins CHSCT.

5 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 :
 - par sujet (les locaux, les postes, les moyens au sens large) ;
 - 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) ;
- 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, ainsi que de 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 qui diffère selon l'histoire de l'établissement.

En application du code de l'éducation, les EPSCP sont dirigés par un président ou par un directeur. En ce qui concerne les EPSCP constituant 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'EPSCP¹. 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 1962², qui définit le rôle des ordonnateurs, énonce que « 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 (liquidation³) 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 crédits⁴. 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

1 L'article L. 712-2 du code de l'éducation dispose que : « 3° [Le président de l'université] est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université »

2 Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, article 5 : « Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses mentionnées au titre III ci-après. À cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses »

3 Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, article 23

4 Décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 42 : « Les ordonnateurs tiennent une comptabilité des engagements annuels et pluriannuels. »



l'exercice annuel que celles se déroulant sur plusieurs exercices. Sur ce dernier point, l'article 47 du décret financier du 27 juin 2008 susmentionné 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* ».

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'établissement⁵ ;
- 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'université⁶ ;
- directeur d'un service commun à plusieurs EPSCP⁷ ;
- président d'une fondation universitaire⁸.

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'EPSCP. 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 en principe 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 ».

5 Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 26

6 Code de l'éducation, article L. 713-9 et décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 27

7 Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 27

8 Décret n° 2008-326 du 7 avril 2008, article 12 et décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 27

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.

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 conventions*⁹ » et que « *Le conseil d'administration approuve les accords et les conventions signés par le président*¹⁰ ». 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 approuvés 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, contrats 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 accordées par le conseil d'administration au président. Ainsi les compétences suivantes ne peuvent faire l'objet d'une délégation¹¹ :

- l'approbation du contrat d'établissement ;
- le vote du budget ;
- l'approbation des comptes ;
- l'adoption du règlement intérieur ;
- l'approbation du rapport annuel d'activité qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président.

De façon complémentaire, le code de l'éducation¹² prévoit que le conseil d'administration dispose de la faculté de déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions budgétaires modificatives (DBM). L'instance délibérante doit fixer les conditions de cette délégation. Les DBM doivent alors être portées à la connaissance du conseil d'administration « lors de sa prochaine séance »¹³

Dans certains cas, les vice-présidents des trois conseils et le directeur général des services 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 mixtes de recherche 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 les cas de délégation de pouvoir accordée au président ou directeur par le conseil d'administration, que le président ensuite accorde ou non une délégation de signature, il doit être rendu compte au conseil d'administration de l'établissement des accords et conventions conclus et ce, dans les meilleurs délais¹⁴.

9 Code de l'éducation, article L. 712-2

10 Code de l'éducation, article L. 712-3

11 Code de l'éducation, article L. 712-3

12 2° alinéa du 8° du IV de l'article L. 712-3

13 cf. article 21 du décret financier n° 2008-618 du 27 juin 2008

14 Code de l'éducation, article L. 712-3



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'éducation qui s'appliquent. Il y est indiqué que :

- 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.

5 La délégation de pouvoir

Il s'agit d'un acte juridique par lequel une autorité (délégante) transfère certaines de ses compétences à une autorité subordonnée (déléguée). La délégation modifie donc l'ordre des compétences entre ces 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. Elle ne lui interdit pas, en revanche, de donner des instructions à l'autorité délégataire¹⁵. Cet acte n'étant pas nominatif, le changement de délégataire n'a aucune incidence.

Pour être valide, la délégation consentie à une autorité subordonnée :

- ne peut être totale, elle doit donc préciser les compétences déléguées ;
 - définit de manière précise les principes dont doit s'inspirer l'autorité délégataire ;
 - se traduit par un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable.
- En outre, s'agissant d'un acte à caractère réglementaire, elle doit également être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités¹⁶, pour devenir exécutoire.

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, sans toutefois se dessaisir de ses compétences.

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 ;

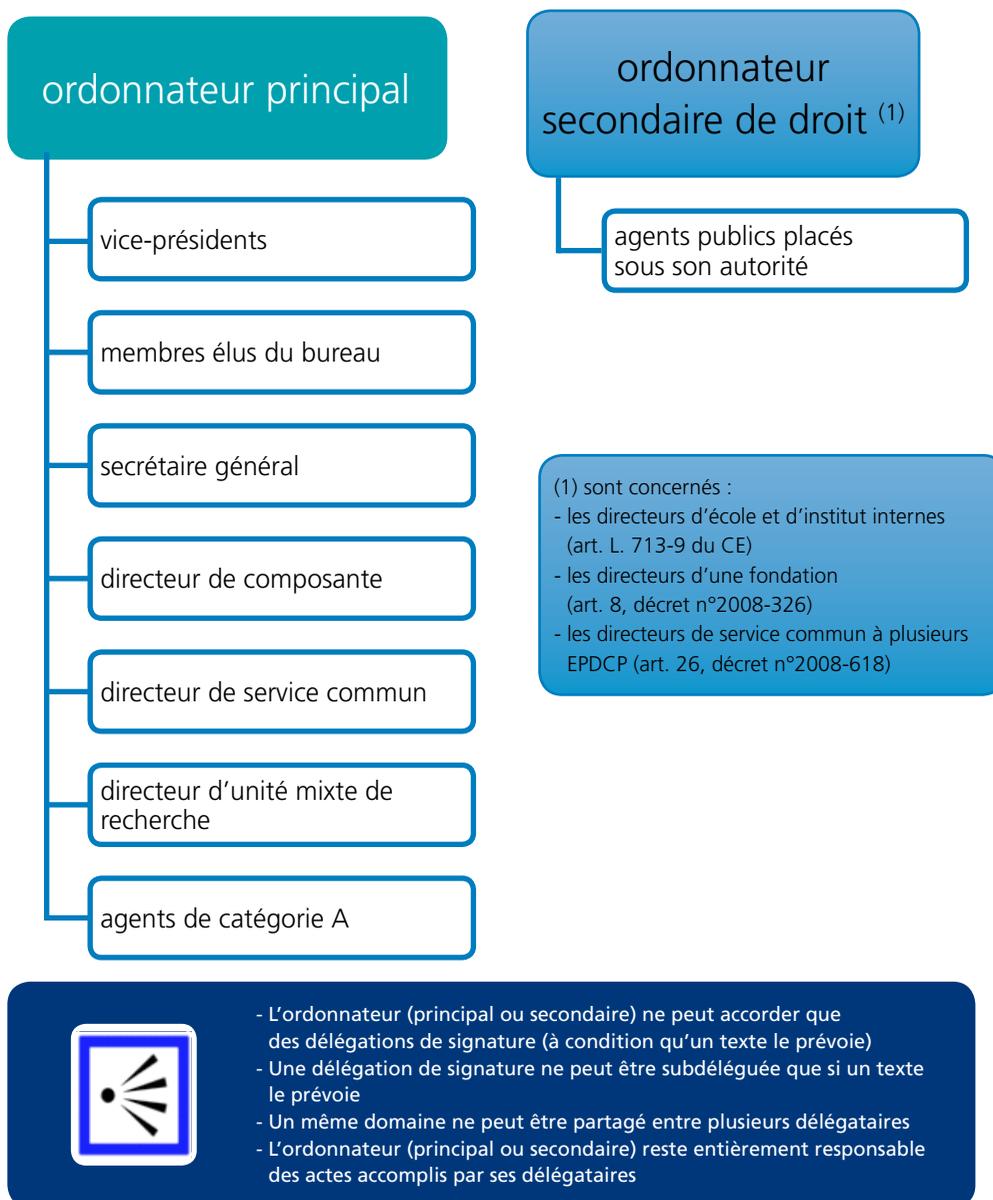
¹⁵ cf. décision du Conseil d'État, 4 juillet 1969, n° 75226, publiée au recueil Lebon, p. 362-363

¹⁶ Code de l'éducation, articles L. 711-8 et L. 719-7

- et doit également être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités, pour être exécutoire¹⁷.

Enfin, le délégant, qui conserve sa compétence, peut à tout moment décider en lieu et place du délégataire.

Le schéma page suivante présente les différentes délégations possibles en matière financière¹⁸ au sein d'un EPSCP.



¹⁷ Code de l'éducation, articles L. 711-8 et L. 719-7

¹⁸ Les domaines concernés par les délégations sont de natures diverses telles l'hygiène et la sécurité, l'ordre dans les enceintes... et ces délégations sont organisées par des textes spécifiques. L'objet des fiches RCE ne couvre pas ces domaines.

L'ensemble des pouvoirs conférés aux ordonnateurs trouve sa contrepartie dans la responsabilité qui leur incombe. Celle-ci peut être de quatre ordres : disciplinaire, pénale, civile et financière.

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 d'irrégularité grave (il n'est pas nécessaire qu'il y ait malversation), 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), une atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics¹, un délit de favoritisme (par exemple, dans le cadre de l'attribution des commandes passées par l'établissement), une prise illégale d'intérêts², 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.

Une procédure disciplinaire est également susceptible d'être engagée à l'encontre de l'ordonnateur, indépendamment des actions mises en œuvre dans les autres domaines (pénal notamment) ou parallèlement à celles-ci³.

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 public⁴.

À 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.

1 cf. arrêt de la Cour de cassation, (chambre criminelle) n° 08-82319 du 17 décembre 2008 qui confirme l'arrêt n° 1050/07 de la cour d'appel de Lyon, en date du 27 février 2008

2 cf. arrêt de la Cour de cassation, (chambre criminelle) n° 08-82318 du 17 décembre 2008 qui confirme l'arrêt n° 1010/06 de la cour d'appel de Lyon, en date du 27 février 2008

3 cf. décision du Conseil d'Etat n° 333573 du 22 février 2012, aux tables du recueil Lebon.

4 cf. titre 1^{er} du code des juridictions financières



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 incombe de veiller à la qualité de la prévision budgétaire, à la limitativité des crédits de la masse salariale, puis de 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 sa responsabilité.

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 public⁵.

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 (encore faut-il que cette association n'ait pas le caractère d'association « transparente »).

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 amende⁶.

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.

⁵ cf. XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963

⁶ 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)

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 en dehors des dispositions très générales contenues dans le chapitre 1^{er} du titre II du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. 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). En effet, ce qui relève de la compétence de l'agent comptable ne peut pas être partagé en vertu du principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables¹. 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'éducation² 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.

¹ Article 20 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 : « Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. »

² Code de l'éducation, article L. 953-2



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, émettre des ordres de 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 (secrétaire général ou chef des services financiers) susceptibles de bénéficier d'une délégation de pouvoir ou de signature de l'ordonnateur principal. Ces dispositions ne sont pas applicables quand les fonctions de chef des services financiers sont confiées à l'agent comptable.

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 ;
- préparer le projet de budget, suivre et contrôler son exécution ;
- tenir la comptabilité de l'ordonnateur sous ses différents aspects (exploitation, patrimoniale, analytique) et notamment la comptabilité des engagements³ annuels et pluriannuels ;

³ Décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 42

- assurer le suivi de la gestion budgétaire (traitement des factures en recettes et en dépenses) et produire des restitutions financières pertinentes (tableaux de bord, bilans financiers) ;
- préparer les contrats avec les partenaires extérieurs et suivre leur gestion et notamment pour les contrats d'acquisition d'équipements et de matériels, assurer 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 ;
- 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 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'éducation⁴ 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 émettre un ordre de dépense, 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

L'article 35 du décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008 prévoit 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,

⁴ Code de l'éducation, article L. 953-2



la réception des factures, leur traitement, leur comptabilisation et leur paiement. Le service facturier dans ce schéma est placé sous l'autorité et 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 facturiers 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.

Fiche n°21 Les comptables publics et les régisseurs

version octobre 2012

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 »¹.

1 Le statut de l'agent comptable

Chaque EPSCP dispose obligatoirement d'un et d'un seul agent comptable principal². Il est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget sur proposition du président ou du directeur de l'établissement qui le choisit *intuitu personae* sur une liste d'aptitude établie conjointement par ces deux ministres³.

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 serment⁴. 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'attributions⁵ :

- 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 ;

1 Décret du 29 décembre 1962, article 156

2 Décret du 29 décembre 1962, article 15

3 Code de l'éducation, article L. 953-2

4 Décret du 29 décembre 1962, article 17

5 Décret du 29 décembre 1962, article 11



- 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 ;
- la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il dirige. À ce titre, l'agent comptable tient la comptabilité générale. À 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 contrôles⁶ :

- 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), la créance n'est-elle pas prescrite ?
 - 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 paiement et en informe l'ordonnateur⁷. 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°4 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^e 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 place⁸.

6 Décret du 29 décembre 1962, articles 12 et 13

7 Décret du 29 décembre 1962, article 37

8 cf. le dossier de l'Agence concernant le calcul de coûts complets dans le 7^e PCRD adressé à ses adhérents, 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°35).

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 sont désignés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget, après avoir été agréés par l'agent comptable principal⁹.

⁹ Article 29 du décret n°2008-618 du 27 juin 2008



Les agents comptables secondaires sont soumis à l'ensemble des obligations incombant aux comptables publics. Ils sont des agents comptables à part entière. Toutefois, leurs opérations sont centralisées par le comptable principal.

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.

À 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

version octobre 2012

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 responsable¹ :

- 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.

¹ Loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, article 60



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.

Le cautionnement est distinct de l'assurance que l'agent comptable peut contracter à titre personnel, assurance destinée à lui rembourser le montant des débet 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.

À 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. À 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].

La séparation des fonctions de l'ordonnateur et de 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 faire intervenir 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 des fonctions 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 a déjà été indiqué dans le point 4 de la fiche n° 20 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 également 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 chargé du budget et en informer le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Cet ordre de réquisition sera transmis par le ministre chargé du budget 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 n'apporte pas de solution à un vide réglementaire ou à un texte inadapté. 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

version octobre 2012

Afin de faciliter l'appropriation des données budgétaires et d'en renforcer l'approche politique, le décret financier n° 2008-618 du 27 juin 2008¹ prévoit une structuration budgétaire globalisée et introduit une lecture matricielle des crédits. Désormais, le budget présente de façon croisée les crédits, d'une part sous la forme de trois agrégats (les enveloppes) et, d'autre part, selon leur affectation aux objectifs poursuivis (les destinations).

1 La structure budgétaire d'un EPSCP

1.1 Les principes de la structure du budget

En dépenses, 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	
	masse salariale	autre fonct ^t	TOTAL	TOTAL
DESTINATIONS				ORIGINES DE FINANCEMENT
Formation .. licence				Subv. Prog. 150
Formation ... master				Subv. A autres min.
...				...
TOTAL				TOTAL

TABLEAU DE FINANCEMENT ABREGE PREVISIONNEL			
EMPLOIS		RESSOURCES	
	TOTAL	TOTAL	TOTAL
DESTINATIONS		ORIGINES DE FINANCEMENT	
Formation .. licence		capacité d'autofinancement	
Formation ... master		Subv. Inv. MESR	
...		...	
TOTAL		TOTAL	

¹ Décret relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies



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 financent²* », 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 une part aux missions premières des EPSCP (formation, recherche, diffusion des savoirs) et, pour une autre part, aux activités nécessaires à leur réalisation (pilotage, bibliothèques 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'applique³ :

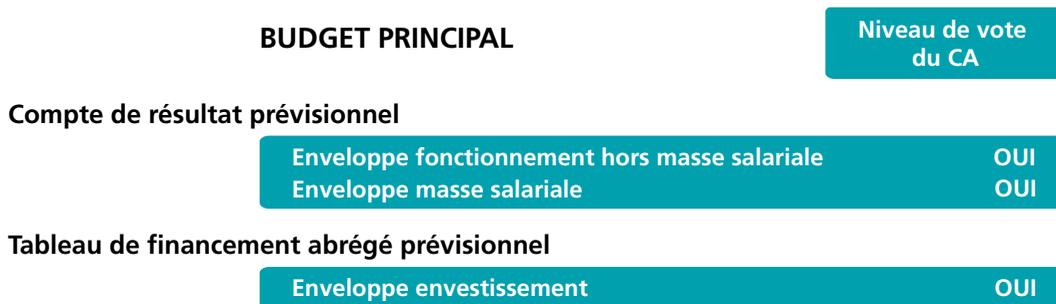
- au sein du compte de résultat prévisionnel, à l'enveloppe de crédits relatifs à la masse salariale, d'une part ;
- au sein du compte de résultat prévisionnel, à l'enveloppe de crédits relatifs aux autres dépenses de fonctionnement, d'autre part ;
- au montant de l'enveloppe de crédits d'investissement.

En conséquence, le conseil d'administration vote le budget par enveloppe.

2 Décret financier du 27 juin 2008, article 4

3 Décret financier 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.



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**^{4 5}.

Un EPSCP peut, par délibération statutaire, créer un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC) et une (ou des) fondation(s) universitaire(s). 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 enveloppes (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.

4 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 ».

5 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



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.

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 industrielle et commerciale 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 salariale⁶.

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) ;

⁶ 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.plejade.education.fr/fichiers/pageframe.htm?objetId=1>)

- 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.

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'agit⁷ :

- du projet annuel de performance de l'établissement (PAPet) ;
- des documents et tableaux permettant le suivi des emplois ;
- des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) ;
- 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 et mise à jour en 2012 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 financier⁸. 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°2 consacrée au pilotage développe ce point.

⁷ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, articles 2 et 3

⁸ Décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 modifié relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel



Annexe 1 Présentation budgétaire matricielle

COMPTE DE RESULTAT PREVISIONNEL

DEPENSES		RECETTES	
Formation .. licence ... Bibliothèques et documentation Recherche universitaire Pilotage	autres crédits de fonctionnement	Subvention programme 150 et 231 Subvention autres ministères ... Droits d'inscription Contrats de recherche ...	MONTANT
TOTAL	TOTAL	TOTAL	
	résultat d'exploitation (bénéfice) équilibre du CR prévisionnel	résultat d'exploitation (déficit) équilibre du CR prévisionnel	

TABLEAU DE FINANCEMENT ABREGE PREVISIONNEL

EMPLOIS		RESSOURCES	
Formation .. licence ... Bibliothèques et documentation recherche universitaire Pilotage	MONTANT	capacité d'autofinancement Subvention d'investissement MESR Autres subventions d'investissement ... Emprunts ...	MONTANT
	TOTAL	TOTAL	
	Equilibre : apport au fonds de roulement	Equilibre : prélèvement sur le fonds de roulement	

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.

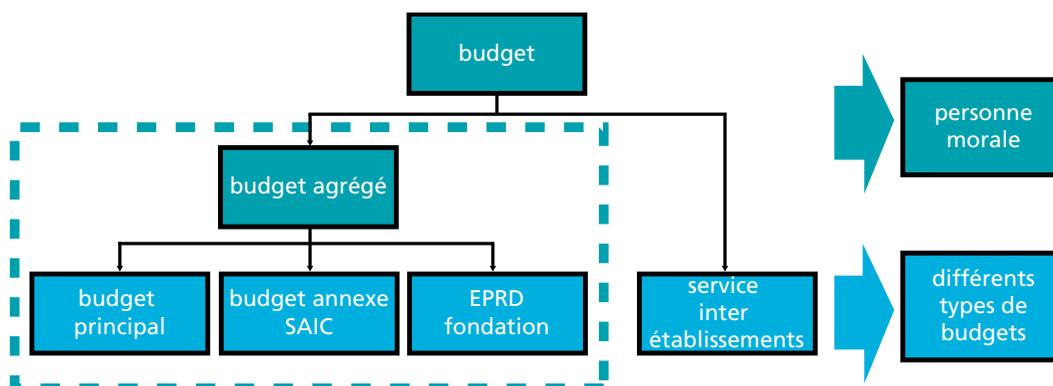
Dans tous les cas, l'établissement dispose d'un **budget principal**. Lorsqu'il n'existe aucune autre structure budgétaire particulière de type SAIC (service d'activités industrielles et commerciales) ou fondation ou service inter établissements, le budget principal est le budget de l'établissement.

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.

Il convient par ailleurs de signaler que trois EPSCP ont reçu la pleine propriété de leurs biens immobiliers. Afin d'assurer la gestion financière et comptable des opérations liées à ces biens, il a été demandé à ces établissements ont créé un budget annexe. Ce dernier se situe au même niveau que le budget principal ou le budget annexe du SAIC.

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 différents types de structures internes 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 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 ou n'aurait pas été adopté par le conseil de la composante.

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 L. 713-9 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'État prévoit..., le montant global de la dotation de l'État... ».* 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 grands établissements, des écoles normales supérieures et des écoles françaises à l'étranger, la loi n'a pas prévu explicitement 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. Toutefois, les articles L. 717-1, L. 716-1 et L. 718-1 du code de l'éducation prévoient respectivement que ces catégories d'EPSCP peuvent déroger notamment aux dispositions de l'article L. 719-5 dudit code, ce qui leur donne donc la possibilité de créer, ou de ne pas créer, des budgets propres intégrés.

S'agissant des instituts et écoles extérieurs aux universités, l'article L. 715-3 du même code dispose simplement que le conseil d'administration « vote le budget et approuve les comptes ».

En conclusion, ces quatre catégories d'EPSCP disposent de toute latitude pour organiser leur structure financière. L'instruction budgétaire M93 apporte également un certain nombre de précisions qui les concernent.

2.2 Les dispositions du décret financier du 27 juin 2008

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 porte 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. Dans ce cadre, il peut être amené à s'intéresser aux prévisions détaillées de ressources et de crédits dans la mesure où celles-ci conditionnent l'équilibre budgétaire.

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 précité de 2008.

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. À 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 en tant que prévision de recettes mais est mentionnée comme contribution à l'activité. 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. Cette dernière ne figure donc 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 (notamment humains et d'infrastructure) que l'établissement choisit d'allouer aux activités qui sont réalisées en son 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 décret¹ 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.

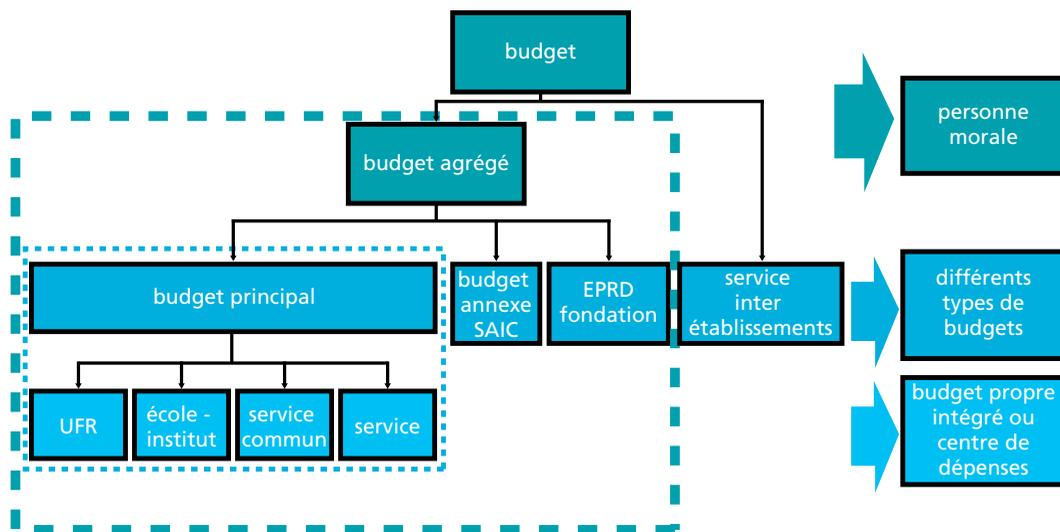
On peut toutefois relever que le périmètre des activités pouvant être gérées au sein du SAIC inclut désormais les activités de formation continue à finalité industrielle et commerciale².

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.

¹ Décret n° 2002-549 du 19 avril 2002

² cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 6. Par ailleurs, l'article 2 du décret précité du 19 avril 2002 a été modifié par le 1° de l'article 9 du décret n° 2009-207 modifiant des décrets relatifs à des services communs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (suppression de la disposition qui prévoyait que le SAIC ne pouvait être chargé des activités de formation continue relevant du décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985)

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 centres de dépenses créés par le conseil d'administration de l'établissement.

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 directement liées à l'activité de la structure

Ligne d'équilibre = 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.

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 publiques¹ 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, la soutenabilité 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'autre². 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 agrégé³ ».

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 recherche⁴ (UFR) ; instituts ou écoles⁵ ; services communs⁶ ;
- éventuellement, le budget annexe du service d'activités industrielles et commerciales⁷ (SAIC) ;
- éventuellement, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de la (ou des) fondation(s) universitaire(s)⁸.

1 cf. notamment le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962

2 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 7

3 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 2

4 Code de l'éducation, article L. 713-1

5 Code de l'éducation, article L. 713-9

6 Code de l'éducation, article L. 714-1 et décrets spécifiques

7 Code de l'éducation, article L. 123-5 et L. 711-1

8 Code de l'éducation, 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'autorisation⁹.

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 annexe¹⁰.

C'est aussi le cas, lorsque l'établissement décide de créer une fondation universitaire, c'est-à-dire interne à l'établissement¹¹, 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. À 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'enveloppes 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'investissement¹².

Les crédits inscrits sur chaque enveloppe du budget principal sont limitatifs. En revanche, les crédits du budget annexe (SAIC) et de chaque EPRD sont évaluatifs¹³.

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.

⁹ 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'État fixent leurs règles particulières d'organisation

¹⁰ 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.

¹¹ Code de l'éducation, article L. 719-12 et décret n°2008-326 du 7 avril 2008

¹² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 4

¹³ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 10

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.

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 La soutenabilité budgétaire

L'établissement doit s'assurer de maintenir sa capacité à honorer ultérieurement ses engagements tout en veillant à ne pas réduire excessivement ses moyens financiers futurs. Ce principe prudentiel nécessite de procéder à une évaluation précise et sincère des conséquences financières des engagements pris vis-à-vis de tiers et des décisions politiques validées par l'établissement notamment en matière de ressources humaines ou d'investissement.

En conséquence, cette analyse nécessite de se projeter sur un horizon pluriannuel au minimum à moyen terme (3 à 5 ans). Il s'agit donc de dépasser le cadre de l'autorisation budgétaire annuelle. Afin d'alimenter les projections budgétaires, l'établissement doit s'appuyer, ou construire lorsqu'ils n'existent pas encore, sur :

- ses plans pluriannuels d'investissement ;
- ses projections d'évolutions d'emploi et de masse salariale (politique de recrutement, politique indemnitaire, prise en compte des personnels contractuels...);
- ses prévisions d'activités et notamment l'intégration de ses charges obligatoires retracées via les engagements juridiques contractés auprès de ses fournisseurs.

Ce principe budgétaire est nouveau pour les EPSCP et a été introduit dans leur référentiel budgétaire par le décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 9, III-b.

6 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 reconductibles 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.

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 budgétaire¹. 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 leur réalisation. La définition d'un projet s'effectuant sur un horizon pluriannuel, le contrat pluriannuel, voire au delà², 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 outils de projection budgétaire sont présentés. Il peut être utile de s'y reporter pour approfondir ce sujet³. 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 ».

1 cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 11

2 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).

3 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 : <http://www.amue.fr/finances/metier/articles/article/la-portee-et-lusage-de-la-politique-budgetaire/>



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 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 les fiches n^{os} 12, 13 et 15). 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 (entrées – sorties) ;
- 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. À 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.

À l'issue du débat, il incombe au président de l'université d'organiser l'élaboration du budget⁴. 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 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, 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 budgétaire⁵, 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'administration⁶. 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* »⁷. La logique de déclinaison des axes de développement du contrat pluriannuel 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 moyens » (le « COM »)⁸. 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

4 cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 11, 1^{er} alinéa

5 cf. décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 11, dernier alinéa

6 Code de l'éducation, article L. 712-10

7 Code de l'éducation, article L. 713-1

8 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



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 composantes⁹. 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.

Il est important de noter que l'intégralité des moyens mobilisés pour accomplir les missions fait partie du dialogue : personnel (nombre d'ETPT¹⁰, 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 qu'il a été 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 recteur¹¹

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 universités¹². Pour certains établissements, la transmission s'effectue auprès du ministre chargé de l'enseignement supérieur¹³. 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 d'un mois¹⁴ 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 est donc utile pour l'établissement.

9 cf. notamment la mise en œuvre réalisée par l'université d'Auvergne

10 Équivalent temps plein travaillé

11 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 12

12 Code de l'éducation, art. L. 711-8

13 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 12

14 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 18

4 Le vote du budget

Afin que le budget puisse être exécutoire au 1^{er} 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 leurs conseils, 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 qu'il a été 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**.

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'établissement¹⁵

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)¹⁶. **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).

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié des membres en exercice assiste à la séance (règle de quorum vérifiée au début de la séance).

En outre, les délibérations doivent être prises à la majorité des suffrages exprimés des membres présents ou représentés (règle de majorité)¹⁷. En cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.

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 annexes¹⁸. 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).

15 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, articles 13 à 18

16 *cf.* article 13 du décret précité

17 *cf.* article 15 du décret précité

18 *cf.* article 13 du décret précité



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 des universités, 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) et n'a pas été soumis à leur approbation, on peut considérer que la condition de communication a été remplie dès que l'établissement reçoit l'accusé de réception du recteur.

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 approbation¹⁹. 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.

En cas de refus d'approbation, 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 ou à défaut de nouvelle délibération dans le délai d'un mois, 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 ou du contrôleur budgétaire et comptable ministériel).

6 La publicité du budget²⁰

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.

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 précédent²¹.

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.

¹⁹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 16

²⁰ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 19

²¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 23

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 des universités peut décider qu'une partie du budget (principal, annexe ou EPRD) est exécutoire.

Quand le budget d'un EPSCP n'est pas exécutoire au 1^{er} 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 supérieur²². qui sollicite l'analyse du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

²² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 24

Le budget de l'EPSCP doit être voté en équilibre réel par le conseil d'administration de l'établissement¹. Le recteur d'académie, chancelier des universités, 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 équilibre réel² (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 (CAF)

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 les réserves de l'établissement 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

1 Code de l'éducation, art. L. 719-5 et décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 14

2 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 16



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.

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.

À 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^e 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 les réserves et sur le fonds de roulement³

Le décret financier du 27 juin 2008 distingue deux situations concernant le recours aux ressources internes d'un établissement pour parvenir à l'équilibre réel du projet de budget.

En matière d'opérations relevant du fonctionnement, prévues au compte de résultat prévisionnel, un prélèvement sur les réserves de l'établissement peut être autorisé. La notion de réserves concerne un des postes du bilan comptable de l'établissement. Plus précisément il s'agit du cumul des résultats de fonctionnement dégagés de l'exécution budgétaire des exercices précédents (enregistrés au sein du compte comptable 10682 : « réserves facultatives »). Préalablement au vote du conseil d'administration, le recteur-chancelier (ou le ministre selon le cas) doit autoriser le prélèvement sur les réserves. On peut supposer que les opérations de fonctionnement à caractère non répétitif ou de maintenance en lien étroit avec des projets d'investissement entrent dans le périmètre des natures d'opérations concernées par ce type de financement.

Pour ce qui concerne le financement d'opérations d'investissement, prévues au tableau de financement abrégé prévisionnel, un prélèvement sur le fonds de roulement peut être autorisé. Un prélèvement sur fonds de roulement consiste à 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. Ce prélèvement est autorisé par le conseil d'administration (sans que le recteur-chancelier n'ait à donner préalablement son autorisation).

3 cf. article 9



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 nécessaires⁴.

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.

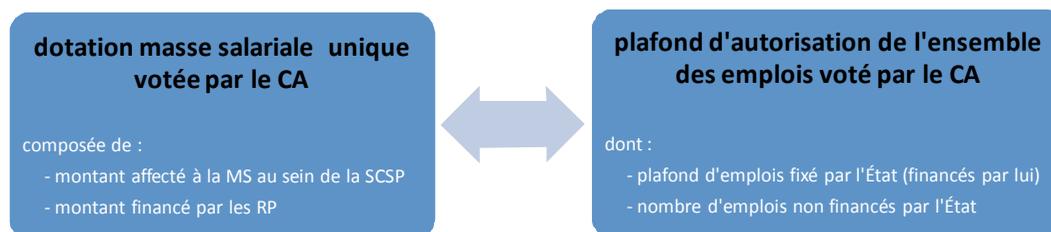
Par ailleurs, le plafond d'emplois est double puisqu'il comprend :

- 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 (tous types confondus) 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.

Le lien entre plafond d'emplois 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'appuie 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

⁴ 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.plelade.education.fr/fichiers/pageframe.htm? sujetId=1>)

Annexe 1 Calcul de l'équilibre budgétaire au sein du budget principal - exemple

COMPTE DE RESULTAT PREVISIONNEL			RECETTES	
DEPENSES		TOTAL	MONTANT	
	masse salariale	4	Subvention programme 150 et 231	239
	autres crédits de fonctionnement	98	Subvention autres ministères	6
	TOTAL	102	...	6
Formation ...	94	5	Droits d'inscription	6
...	4	88	Contrats de recherche	1
Bibliothèques et documentation	84	17	...	7
Recherche universitaire ...	5	42	TOTAL RECETTES (2)	259
Immobilier	31	250		
Pilotage	218	32		
TOTAL DEPENSES (1)		250		
	dont DAP sur ressources propres = 1			
	résultat d'exploitation (bénéfice) (3) = (2) - (1)	9		
	résultat d'exploitation (perte) (4) = (1) - (2)			
	équilibre du CR prévisionnel (1) + (3) = (2) + (4)	259		
	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 r ressources propres = 9 + 1

Nota : prélèvement sur réserves possible avec autorisation préalable du recteur-chancelier

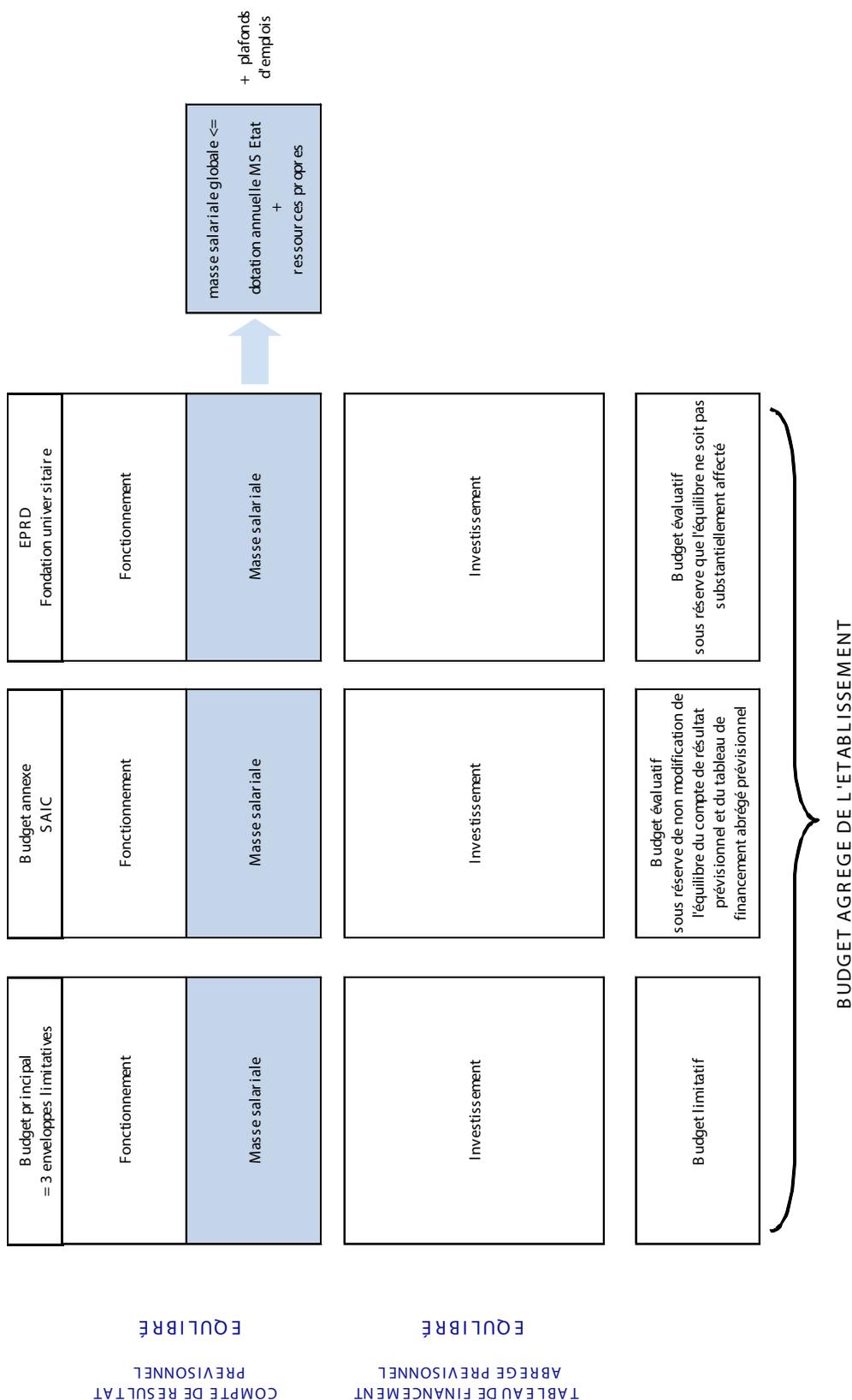
TABLEAU DE FINANCEMENT ABREGE PREVISIONNEL		RESSOURCES	
EMPLOIS		MONTANT	
Formation ...	1	capacité d'autofinancement	10
...		Subvention d'investissement MESR	5
Bibliothèques et documentation	1	Autres subventions d'investissement	2
recherche universitaire ...	3	...	
Immobilier	10	Emprunts	
Pilotage		...	
TOTAL DES EMPLOIS (5)	15	TOTAL DES RESSOURCES (6)	17
Equilibre : apport au fonds de roulement (7) = (6) - (5)	2	Equilibre : prélèvement sur le fonds de roulement (8) = (6) - (5)	

OBLIGATION : (RESSOURCES + PRELEVEMENT) >= EMPLOIS

Nota : prélèvement sur fonds de roulement autorisé pour les opérations d'investissement



Annexe 2 Équilibre budgétaire des différents budgets constituant le budget unique



Fiche n°29 Les modifications apportées au budget

version octobre 2012

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 (à moins qu'il n'ait reçu délégation du conseil d'administration pour adopter les décisions budgétaires modificatives). 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 modificatives (DBM)¹

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

¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 20



Les conditions prévues pour que les DBM soient exécutoires, 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 des universités ou, pour les établissements qui lui sont rattachés, au ministre, les modifications qui lui sont apportées sont également soumises à approbation.

Ainsi que cela a été précisé dans la fiche n°27 consacrée à l'élaboration 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

L'article L. 712-3² du code de l'éducation prévoit que le conseil d'administration peut, dans des conditions qu'il détermine, déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions budgétaires modificatives du budget.

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 financier³ 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.

2 cf. avant-dernier alinéa de son IV et décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 21

3 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 21

3 Les reports de crédits

Aux termes du décret financier⁴, 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.

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.

Il convient de noter que, même en l'absence de commencement d'exécution de l'opération à laquelle il se rapporte, un crédit peut être reporté dès lors qu'il a été ouvert au budget.

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 annexe⁵ 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.

4 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 7

5 Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 2

Depuis l'entrée en vigueur de la loi libertés et responsabilités des universités¹ les établissements se sont résolument engagés dans le chantier de la qualité comptable et de sa colonne vertébrale, le contrôle interne comptable et financier (CICF) afin de répondre aux enjeux de la maîtrise des risques et de l'obligation de faire certifier leurs comptes (cf. fiche n°36).

Le 1^{er} juin 2011, une circulaire du ministre du budget a rappelé la nécessité de poursuivre le déploiement du CICF en demandant notamment aux opérateurs de présenter à leur conseil d'administration une cartographie des risques ainsi qu'un plan d'action pluriannuel de maîtrise des risques.

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'EPSCP².

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 ».

Il en résulte qu'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

1 « les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes », dernier alinéa de l'article L. 712-9 du code de l'éducation

2 Les universités sont régies par l'instruction comptable M 93 qui s'inspire très largement du Plan comptable général.



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).

On parle alors de **comptabilité d'exercice**³ permettant notamment de décrire les actifs et passifs d'un établissement (identification, recensement⁴ 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. À 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 établissement**⁵, 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'établissement⁶.

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 financier**⁷ (CICF) ayant pour but de renforcer la transparence de l'information

3 Les charges et les produits sont rattachés au bon exercice (date à laquelle naissent les créances ou dettes).

4 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.

5 cf. fiche 2 « Pilotage »

6 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).

7 cf. le point 2 de la fiche n°36 dédiée à la certification des comptes et la fiche n°5.

financière et de sécuriser les procédures financières, c'est-à-dire de mettre en œuvre une démarche de maîtrise des risques⁸ 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'inventaire⁹...). 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, les mesures de contrôle interne clefs 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 fin¹⁰.

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.

⁸ Le risque peut être défini comme tout événement, tout comportement, toute situation, affectant la réalisation des objectifs.

⁹ Évaluation des stocks, des provisions, calcul des amortissements, des charges à payer...

¹⁰ 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).



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 achats (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 facture¹¹**, 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 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.

11 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).

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 %¹ des ressources des universités².

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.

- **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 privé³ ;
- **dons et legs**, notamment grâce aux fondations universitaires⁴ ;
- **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.

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 indirects⁵ ; éventuellement démontrer qu'il n'a pas bénéficié, pour déterminer son prix, d'avantages

1 Valeur basée sur les données émanant des premiers établissements passés aux RCE

2 Il est important de rappeler que ce chiffre cache une grande disparité entre universités

3 cf. fiche 39 relative aux structures de valorisation

4 cf. fiche 40 relative aux fondations

5 Dans le domaine de la recherche, cf. le décret n°80-900 du 17 novembre 1980 complété par un arrêté du même jour



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).

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 Sympa⁶ 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.

6 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 »

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 2008¹ 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.

¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 52



L'ordonnement 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.

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'engagements 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 pluriannuel 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 pluriannuel

L'annualité budgétaire et les nécessités de la gestion quotidienne imposent 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 pluriannualité sont liées. L'exécution budgétaire annuelle s'inscrit dans un cadre plus vaste. À défaut de corrélérer 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. L'analyse financière 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 pluriannuels² 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 pluriannualité s'applique à toute opération pluriannuelle 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 ces 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 concernés (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 pluriannuelle.

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).

² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 42



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 pas 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 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 doivent permettre de se forger une opinion sur l'état d'avancement de la gestion en proposant des analyses, explications, alertes, synthèses 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 du contrat pluriannuel. 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°2 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°5) 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. Quoi qu'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 2 Exemples de tableau de bord financier infra annuel (les valeurs et les représentations figurant dans ces tableaux sont données à titre d'exemple)

Dépenses : situation globale de l'université au 31 mai exercice N

	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 exercice N
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 exercice N

	budget exercice N	pris en charge au 31/05/N	pris en charge au 31/05/N-1	écart sur pris en charge / N-1	engagé au 31/05/N	disponible au 31/05/N	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 dû à l'engagement des abonnements en début d'exercice

Recettes : situation globale de l'université au 31 mai exercice N

	budget exercice N	pris en charge au 31/05/N	pris en charge au 31/05/N-1	écart sur pris en charge / N-1	recettes enregistrées 31/05/N	reste à réaliser au 31/05/N	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%
dont SCSP	178 452 215	178 452 215	176 854 723	1 597 492	178 452 215	0	100%	100%
dont prestations	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 exercice N des opérations d'investissement en cours
Exemple de tableau de bord

Objetif	Indicateurs			Diagnostic	«Alerte / Proposition d'action»
	tranche ex. N	encaissées en mars	encaissées en juillet		
Construction du laboratoire de biologie marine	2 439 184	500 000	500 000	⊖	relancer financeur
union européenne				⊖	
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	⊕	
Suivi des placements	prévision de recettes ex. N	réalisées en mars	réalisées en juillet		
	1 000 000	200 000	270 000	⊖	réactualiser les prévisions (DBM)



Situation d'avancement des opérations pluriannuelles en cours à la date du 31 mai N (en M€)

Libellé du programme	Date de début	Date de fin	Montant prév. programme		« Cumul réalisations au 31 décembre N-1 »		Réalizations exercice N		Reste à réaliser programme		taux d'avancement		état
			Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	
Réhabilitation bâtiment sciences	janv N-2	sept N	4,8	4,8	0,8	1,9	0,7	0,0	3,4	2,9	55%	41%	☹️
Construction bâtiment pédagogique	fév N-1	juin N+1	3,5	1,8	0,0	0,0	0,1	0,6	3,4	1,2	13%	36%	☹️
Plateforme technologique génopole	janv N	sept N+2	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 exercice N

Principales créances à recouvrer	12 524 201		taux de recouvrement	taux N-1
	montant au 31 mai N	taux de recouvrement		
dont				
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
variation par rapport au FR au 31/12/N-1	diminution de : -6 766 000
Rappel : prévision budgétaire	diminution de : -2 649 000

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)¹. 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 adoptée par le Parlement le 18 avril 2006².

1 Les EPSCP sont également assujettis à la contribution économique territoriale qui a remplacé la taxe professionnelle à compter de 2010.

2 La plupart des dispositions de cette loi a été codifiée dans le code de la recherche



Toutefois, certaines activités accomplies par un établissement peuvent ne pas être situées dans le champ de cette exonération.

En effet, l'article 207 du code général des impôts (CGI), tel que modifié par l'article 28 de la loi de programme précitée, étend l'exonération d'IS prévue au 1. dudit article 207 aux seuls revenus tirés des activités conduites dans le cadre des 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 2008³ apporte des commentaires quant à 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 communautaire⁴

L'assujettissement à la TVA n'est pas nouveau pour les EPSCP puisqu'il remonte au début des années 1980, 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 loi⁵ 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 continue⁶). 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 européenne⁷, s'appliquent dans chacun des États membres de l'Union européenne. Autrement dit, tous les établissements publics d'enseignement supérieur établis dans ces États sont soumis, au regard de la TVA, à une réglementation identique.

Au demeurant, la Cour de justice de l'Union européenne est garante de la conformité des règles nationales à la norme communautaire. Ainsi, un État 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 tiers⁸.

3 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>).

4 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>

5 (CGI, art. 261.4.4^oa).

6 Un résumé schématique figure en annexe.

7 Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006

(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_347/l_34720061211fr00010118.pdf).

8 CJCE, arrêt du 20 juin 2002, Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne, aff. C-287/00.

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 2008⁹ 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.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les EPSCP disposent, depuis le 1^{er} janvier 2008¹⁰, 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)¹¹.

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.

À 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 sanctionné par des poursuites pénales¹².

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.

9 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>).

10 Consécutivement à la publication du décret 2007-566 du 16 avril 2007 modifiant les modalités de déduction de la TVA.

11 Code de l'éducation, art. L. 712-2

12 Code général des impôts, art. 1741



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. À 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°4.

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.

À 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 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 antérieurement**¹³. 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'opération¹⁴.

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.

13 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).

14 Toutes choses étant égales par ailleurs, ce type de situation peut se retrouver lors de la construction d'un bâtiment affecté concurremment 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.

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).

Ainsi, 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.

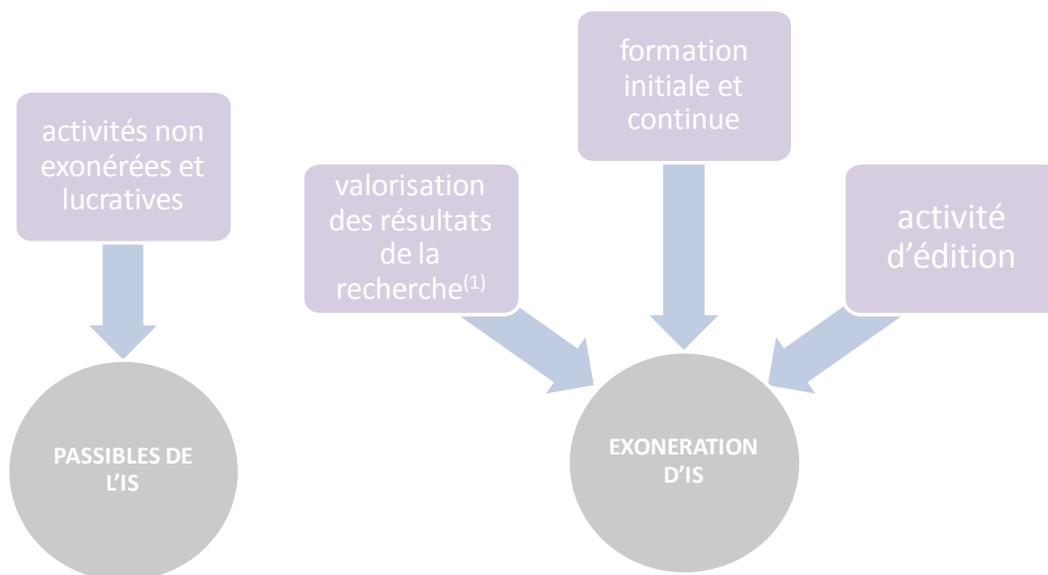
À ce titre, elle ne fait que calquer un support d'information financier qu'il convient de disposer pour rendre plus précise la gestion interne d'un EPSCP, préalable à la maîtrise de sa politique de développement.



Annexe **Résumé schématique des régimes d'imposition applicables aux EPSCP**

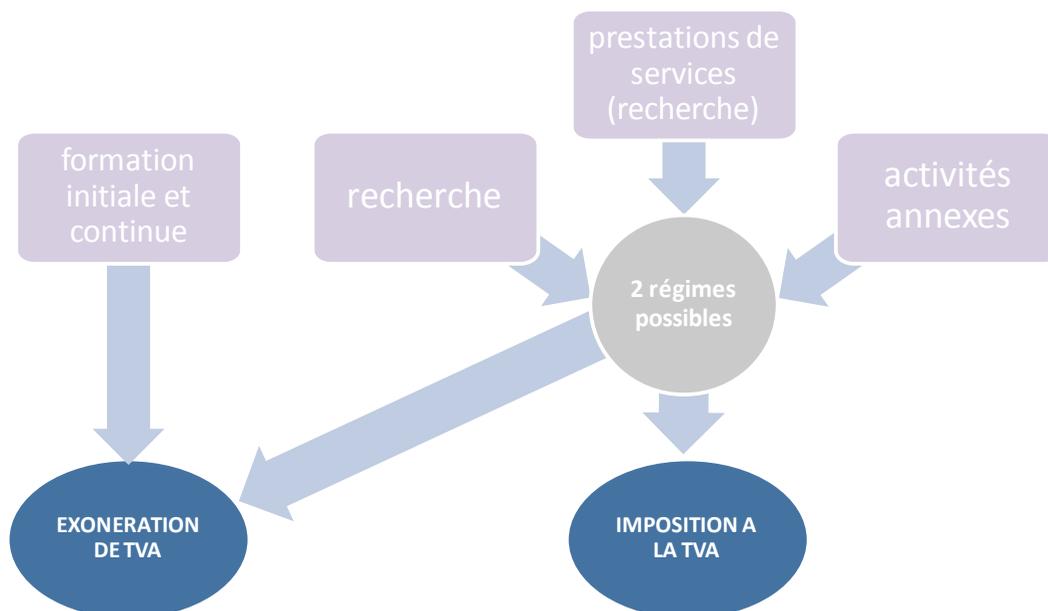
Résumé schématique en matière d'impôt sur les sociétés

(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



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 propriété 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 matière¹. 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 services**². 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.

1 Règlement 2004-06 du 23 novembre 2004 du Comité de la Réglementation Comptable

2 Plan comptable général, article 211-1/1



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 ;
- 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 différentes modifications du Plan comptable général (refonte du plan de comptes en 2012). Une instruction comptable a été publiée en janvier 2006³ 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.

Ainsi un actif amortissable est un actif dont l'utilisation par l'établissement est déterminable⁴. 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 positif⁵. 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 physiques ou techniques ou juridiques ou autres).

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 terrains⁶).

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 probable⁷.

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 économique⁸. » 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.

3 cf. instruction 06-007-M9 23 janvier 2006

4 cf. article 322-1 du plan comptable général

5 cf. instruction 06-007-M9 23 janvier 2006, paragraphe 3.1.1.

6 Une exception est prévue pour les terrains dits de gisement donnant lieu à exploitation (carrières, sablières, tourbières).

7 cf. article 322-1-3 du plan comptable général

8 cf. instruction 06-007-M9 23 janvier 2006, paragraphe 3.3.1.



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 adapté⁹ (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.

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'investissement¹⁰. 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 affectés ou mis à disposition :**
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.

⁹ cf. article 322-4-5 du plan comptable général

¹⁰ « Les subventions d'investissement sont les sommes versées à l'établissement en vue d'acquies 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

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 évènements (litiges, gros travaux...) revêtent un certain degré d'incertitude quant à leur montant précis ou leur échéance. Ces évènements 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 précise¹¹ ».

Les évènements à l'origine de ce constat peuvent provenir par exemple d'obligations légales (amiante), contractuelles ou implicites (provisions pour congés payés, provisions 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'arrêt 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'amortissement déjà comptabilisé ;
- soit la survenance d'une perte définitive ;
- soit la disparition du risque d'amortissement.

¹¹ cf. article 212-3 du plan comptable général



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'espèce, 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 des amortissements au compte 776) ;
- le coût budgétaire pour l'établissement sera donc nul.

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 financier¹ 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. À ce titre sont notamment produits, le bilan, le compte de résultat et l'annexe issus

¹ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 48



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 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 comptes² (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 nouveau³.

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

² Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 49

³ 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.

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 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 comptable, humain et financier. 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'activité⁴. 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 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°2.

⁴ Décret financier n°2008-618 du 27 juin 2008, article 48

Annexe 1 Exemple de compte de résultat d'un EPSCP

COMPTE DE RESULTAT SIMPLIFIE

	CHARGES (hors taxes)		PRODUITS (hors taxes)	
	EXERCICE N	EXERCICE N-1	EXERCICE N	EXERCICE N-1
CHARGES D'EXPLOITATION	23 641 838	22 841 729	256 840 131	249 462 103
IMPÔTS, TAXES ET VERSEMENTS ASSIMILÉS	3 699 963	3 251 789		
CHARGES DE PERSONNEL	206 163 097	204 984 563	11 885 367	
DOTATIONS AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	13 948 307	11 547 126	241 648 849	
AUTRES CHARGES	5 963 950	6 421 368	3 305 915	
CHARGES SPÉCIFIQUES				
CHARGES FINANCIÈRES	2 274	15 872	906 153	841 569
CHARGES EXCEPTIONNELLES	2 16 923	2 010 258	13 255 716	7 373 121
(Impôts sur les bénéfices)				
<i>Solde créditeur = bénéfice</i>	15 265 648	6 604 063		
TOTAL GÉNÉRAL	271 002 000	257 676 793	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 N		EXERCICE N-1	PASSIF	Exercice N	Exercice N-1
	Brut	Amortissements et dépréciations				
ACTIF IMMOBILISE				CAPITAUX PROPRES		
Immobilisations incorporelles	2 151 158	875 950	1 406 733	Dotation et affectation	253 661 957	260 887 191
Immobilisations corporelles	362 255 992	32 482 840	329 773 152	Réserves	31 221 349	24 617 261
Immobilisations financières	60 000		60 000	Report à nouveau		
TOTAL I	364 467 150	33 358 790	327 808 910	Résultat net de l'exercice	15 265 648	6 604 088
				Subventions d'investissement	63 601 613	71 662 240
				TOTAL II	363 750 567	363 770 780
				renseigne sur les ressources de financement des missions à long terme : financement des biens immobilisés et fonds disponibles pour investir		
ACTIF CIRCULANT				PROVISIONS		
Stocks et en-cours	34 691		34 691		2 162 793	1 071 243
Créances d'exploitations	18 561 069		18 561 069	TOTAL II	2 162 793	1 071 243
Trésorerie	53 773 258		53 773 258	DETTES		
				Dettes financières	5 219 852	5 258 042
TOTAL III	72 369 018	0	62 289 621	Dettes d'exploitation	32 344 166	21 069 709
				TOTAL III	37 564 018	26 327 751
TOTAL GÉNÉRAL	436 836 168	33 358 790	390 098 531	GÉNÉRAL	403 477 378	390 098 531

renseigne sur la composition des biens utilisés pour accomplir les missions (nature) et leur degré de vétusté (amortissement)

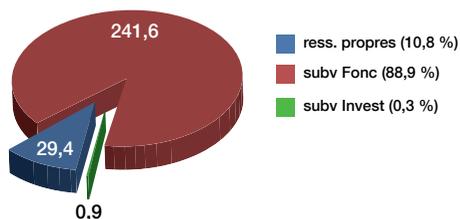
renseigne sur l'état, le volume et la qualité des créances : l'établissement fait-il rentrer l'argent dans ses caisses ?

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 financière (les valeurs figurant dans ce tableau sont données à titre d'exemple)

Recettes constatées en N (en M€)
Montant total = 271,9 M€

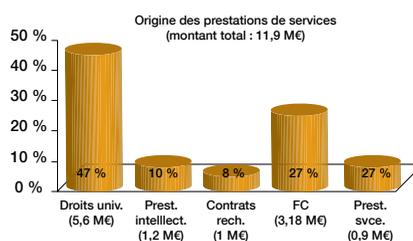


Commentaires :

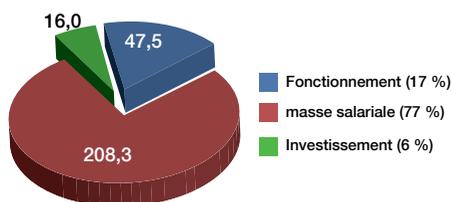
§ Part des subventions : 89,2%
§ Part des subventions MESR : 85%
§ Part des ressources propres : 10,8%

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



Dépenses réalisées en N (en M€)
Montant total = 271,7 M€

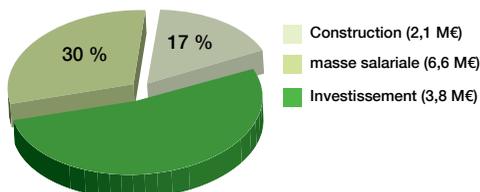


Focus masse salariale

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	2009	2010	% 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

	N-5	N-4	N-3	N-2	N-1	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%



Commentaires

Données extraites de l'analyse financière

Analyse de l'activité

- Excédent brut d'exploitation 20 M€
- EBE moyen (5 ans) 25 M€
- Résultat de fonctionnement 15,3 M€
- Résultat (moyenne sur 5 ans) 22,4 M€
- Capacité d'autofinancement 18,9 M€
- CAF moyenne (5 ans) 28,4 M€

▪ l'établissement dégage des ressources lui permettant d'assurer son autofinancement (exploitation et opérations d'investissement).

▪ Point d'attention : les ratios connaissent une dégradation au regard des valeurs moyennes des 5 dernières années

Analyse financière

- Fonds de roulement 34,8 M€
- FdR moyen (5 ans) 43,4 M€
- FdR disponible 15,6 M€
- FdR disponible en nb jours de fonctionnement 32 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

▪ points d'attention : le fonds de roulement se dégrade et le ratio FdR/nb j fonctionnement est tout juste au dessus du seuil fixé par le ministère

Ratios (1) nombre d'étudiants = 27 312

- taux exc. dépenses
- taux réalisation recettes
- masse salariale / produits
- ress. propres / recettes fonc.
- dép. fonc. par étudiant ⁽¹⁾
- rec. fonc. par étudiant ⁽¹⁾
- dép. inv. par étudiant ⁽¹⁾
- rec. inv. par étudiant ⁽¹⁾

établissement	moyenne nationale
96 %	88 %
102 %	78 %
77 %	89 %
6 %	4 %
9 364 €	8 523 €
9 922 €	8 825 €
584 €	725 €
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

L'article L. 712-9 du code de l'éducation, créé par la LRU, 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 établir¹.

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.

¹ Les articles 135 et 136 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} 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 financiers**² ;
- 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 ont 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°4) 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 :
 - fiabilité des informations comptables et financières ;
 - protection des actifs et des ressources financières ;
 - conformité des opérations aux lois et règlements ;
 - 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.

² 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. À 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'exercice³**. La première année de certification doit donc être préparée afin que le bilan d'entrée puisse être accepté. À 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.⁴

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 du budget.

3 Norme NEP-510 homologuée par arrêté du 7 mai 2007 publié au J.O. n°111 du 13 mai 2007

4 <http://www.amue.fr/finances/metier/articles/article/un-accord-cadre-pour-la-certification-des-comptes-a3c/>

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a conféré 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'État à transférer aux universités la propriété des biens immobiliers qu'il met à leur disposition ou qui leur sont affectés et qu'elles occupent pour l'accomplissement de leurs missions de service public : *« L'État 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'État 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'État ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'État. 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.

Le patrimoine immobilier des universités estimé à plus de 18 millions de mètres carrés (hors logement) - dont 15 millions environ propriété de l'État, souvent mal entretenu, vétuste voire inadapté -, 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 accueillant les étudiants dans de bonnes conditions permettront aux universités françaises d'asseoir leur place sur la scène internationale.

Ensuite, en fixant le cadre juridique de la dévolution du patrimoine, 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 comptes¹, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche – IGAENR -, Sénat²) s'accordent à reconnaître que la dévolution du patrimoine immobilier constitue un élément essentiel de l'autonomie des universités.

1 Position notamment de la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2009 : « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée. »

2 Rapport d'information de MIM 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>



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, elles doivent disposer d'une capacité financière leur permettant d'assurer l'entretien des biens immobiliers qui leur seront transférés, les composants financiers pour parvenir à ce deuxième objectif étant à définir.

1 Les pré-requis à la dévolution du patrimoine universitaire

Il a été considéré que, pour être en mesure d'assumer ses nouvelles fonctions, l'université devait, préalablement à sa demande de dévolution, avoir bénéficié des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, la Cour des comptes et l'IGAENR ont recommandé de prendre en compte des conditions complémentaires³.

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 immobilier⁴ 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 pour 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'État devra conclure, avant tout transfert, une convention avec l'université portant sur « la mise en sécurité du patrimoine » lorsque cela paraîtra nécessaire, et s'accompagnant 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 recherche⁵.

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 en 2009 un accompagnement des neuf premières universités candidates à la dévolution.

3 Rapport public annuel de la Cour des comptes déjà cité et rapport de l'IGAENR n° 2009-062 « La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités », avril 2009.

4 « 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/> et rapport d'études « Schéma directeur immobilier et d'aménagement des universités. Démarches et enseignements », CPU/CDC, mars 2011

5 Circulaire du 15 mars 2009

Le dispositif s'est appuyé 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.

La préparation du transfert a nécessité en particulier d'élaborer un programme pluriannuel d'investissement à vingt-cinq ans et une projection pluriannuelle à cinq ans, en croisant les approches techniques et financières.

À l'issue d'une période de travail soutenu de deux ans entre le ministère et les établissements, 3 universités ont signé la convention de dévolution de leur patrimoine immobilier en 2011 : Clermont-I, Poitiers et Toulouse-I.

L'université Clermont-I a été ensuite la première à signer les actes notariés du transfert en avril 2012.

2 Le financement de la dévolution du patrimoine universitaire⁶

L'article L. 719-14 du code de l'éducation pose le principe de la gratuité du transfert de la pleine propriété aux établissements : « *Ce transfert s'effectue à titre gratuit* ».

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.

L'article L. 719-14 précité ne mentionne pas une quelconque participation financière de l'État, pas plus que le calcul d'une dotation.

L'État 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'État, 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 du 27 juin 2008 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 ;

⁶ Aucune précision sur le financement de la dévolution n'a été apportée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.



- 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.

Dans le cas des trois universités ayant obtenu la dévolution de leur patrimoine, l'État a apporté une dotation exceptionnelle de dévolution récurrente leur permettant de mettre en œuvre les opérations prévues à leur schéma directeur ; cette dotation vient se substituer aux financements des CPER (contrat de projets État Région) et aux crédits de mise en sécurité. Elle est retracée dans un service à comptabilité distincte (SACD) dédié à la gestion patrimoniale.

En parallèle à la dévolution, des dispositions ont été prises pour faciliter les projets immobiliers que les universités pourraient engager dans le cadre de la mise en œuvre de leur schéma directeur : la loi n°2010-1536 du 13 décembre 2010 a complété l'article L. 762-2 du code de l'éducation par un troisième alinéa qui autorise désormais les établissements d'enseignement supérieur à consentir des autorisations d'occupation temporaire (AOT) constitutives de droits réels sur les biens immobiliers appartenant à l'État et mis à leur disposition. Elle a également ajouté un quatrième alinéa au même article disposant que les établissements fixent les conditions financières de ces contrats d'occupation temporaire après avis de l'autorité administrative de l'État compétente.

Les dispositions de la loi sont précisées par le décret n° 2002-1147 du 12 octobre 2012 relatif à la délivrance de titres constitutifs de droits réels par les établissements publics d'enseignement supérieur.

Au-delà de ce strict processus de dévolution, la démarche de prévision à long terme mise en œuvre lors de la préparation du transfert immobilier doit guider l'ensemble des universités à l'avenir, en s'appuyant sur les programmes pluriannuels d'investissement (PPI) désormais obligatoires en cas d'opérations pluriannuelles.

À l'heure actuelle, à l'issue de ces premières opérations de dévolution du patrimoine menées par l'État avec les quelques établissements volontaires, l'État n'a pas donné d'indication quant à la poursuite du dispositif.

Il convient de préciser que l'article 1^{er} de la loi précitée du 13 décembre 2010 prévoit que le rapport annuel établi chaque année par le comité de suivi de la LRU et qu'il transmet au Parlement « *comporte un volet sur la mise en œuvre du transfert du patrimoine immobilier de l'État aux universités, le bilan des opérations immobilières en cours et l'exercice des droits réels par les universités sur le patrimoine immobilier.* ».

La commande publique, qui représente en moyenne 120 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 notamment) et, corrélativement, lutter contre la corruption. Les directives européennes¹ sont venues ajouter à ces deux objectifs celui de l'ouverture à la concurrence européenne visant à empêcher la préférence pour les entreprises nationales.

En résumé, 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, laquelle, en sa qualité d'établissement public, constitue un « pouvoir adjudicateur » aux termes de l'article 2 du code des marchés publics. Le président d'université, 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 code des marchés publics (CMP) intervenue le 1^{er} août 2006 et de la loi de programme pour la recherche (LPR) du 18 avril 2006.

¹ cf. notamment la directive n°2004/18 du 31 mars 2004.



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'intervention de l'article 30 de la LPR, les marchés qui ont pour objet des achats destinés à la conduite des activités de recherche relèvent d'un régime particulier².

Il convient donc de présenter rapidement les différentes catégories de marchés puis 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 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 130.000 euros HT pour les fournitures et les services ou de 5.000.000 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 15.000 euros HT, il n'y a aucune formalité.

En matière de recherche, depuis l'intervention du 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 européenne³ bien que l'obligation formelle de publier au BOAMP dès 90.000 euros ne s'impose pas pour la recherche.

² 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.

³ Arrêt CJCE, 7 décembre 2000, Telaustria et Ordonnance CJCE, 3 décembre 2001, Vestergaard

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 recherche⁴. Le tableau ci-contre récapitule ces différents niveaux de formalisme :

Seuils	Nature des prestations	Fournitures et Services	Travaux	Fournitures et Services Recherche	Travaux Recherche
		A partir du 1er € HT	Pas de formalités	Pas de formalités	
A partir de 15 000 € HT		Procédure et publicité adaptées par l'université			
A partir de 90 000 € HT		Procédure adaptée Publicité officielle	Procédure adaptée Publicité officielle		
A partir de 130 000 € HT		Procédure formalisée	Procédure formalisée	Procédure formalisée	Procédure formalisée
A partir de 5 000 000 € HT			Procédure formalisée		

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 CMP⁵.

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'Aubert⁶ 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

⁴ 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.

⁵ Art. 5.II du CMP et article 2 du décret du 25 avril 2007 (recherche).

⁶ Rapport intitulé « Vers un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles » rendu par la Commission D'Aubert le 14 avril 2008



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**

À 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.

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 il a été dit plus haut, l'acte d'achat 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 53 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'État, 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 loi⁷, la personne compétente pour 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 15). Cependant, **le président peut accorder 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 et majeurs du bureau, 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 internes et les UMR, à leurs responsables respectifs.

L'usage principal de cette possibilité de délégation est de pouvoir désigner des acheteurs déconcentrés (pour éviter que tous les contrats ne remontent à la signature du président) ou des acheteurs professionnels (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 joint 1.1 ci-dessus), y compris pour les achats de recherche.

⁷ Code de l'éducation, art. L. 712-2, modifié par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique



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.

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'établissement 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, 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	
Statut Juridique	<p>Composante relevant de l'article L. 719-5 du code de l'éducation (position prônée par l'IGAENR)</p> <p>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.</p>	<p>Le SAIC est un service commun d'un ou plusieurs EPSCP (articles L. 714-1 et L. 714-2 du code de l'éducation).</p> <p>Il n'a pas de personnalité morale propre.</p>	<p>Structure distincte de l'EPSCP de type société commerciale (article L. 711-1 du code de l'éducation).</p> <p>C'est une personne morale de droit privé.</p>
Représentation légale	<p>Président de l'établissement.</p> <p>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>Le directeur du service est nommé par le président de l'établissement, après avis du conseil d'administration.</p> <p>Le directeur du SAIC d'un EPSCP 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 l'article L. 413-1 du code de la recherche. 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
<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 ou des CA à la majorité des membres composant le ou les conseil(s) pour création d'un SAIC, adoption des statuts et transmission de ceux-ci au recteur. + Conclusion d'une convention si SAIC commun à plusieurs EPSCP, soumise pour approbation au CA de chaque établissement. • Nomination d'un directeur par le président de l'établissement après avis du CA ou selon modalités définies par la convention. • Le directeur peut-être assisté d'un conseil. • Les statuts du SAIC d'un EPSCP ou la convention définissent notamment la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement du conseil du service lorsque celui-ci est créé. 	<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'éducation 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 des organes dirigeants 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>
Modalités et conditions de création		



	Structure interne		Structure externe
	Identification dans une unité budgétaire dédiée	Service d'activités industrielles et commerciales	Filiale
Régime budgétaire et financier	<p>Droit public</p> <p>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</p> <p>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 si SAIC d'un seul EPSCP.</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</p> <p>État 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	
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>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>Pour les ventes de biens et prestations de services, marché public 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>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>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>Pour les ventes de biens et prestations de services, marché public 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>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 d'un besoin autre qu'industriel et commercial : application de l'ordonnance du 6 juin 2005 <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. <p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marché public ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics.</p>
V E N T E S			
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>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>Pour les ventes de biens et prestations de services, marché public 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>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>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>Pour les ventes de biens et prestations de services, marché public 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>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 d'un besoin autre qu'industriel et commercial : application de l'ordonnance du 6 juin 2005 <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. <p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marché public ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics.</p>
A C H A T S			



	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 (pour plus d'informations se référer à la fiche n°14)</p>	<p>Personnel fonctionnaire titulaire : pas d'observations particulières.</p> <p>Personnel contractuel : Régimes différents selon la catégorie d'agent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Catégorie A : contrats à durée déterminée ou indéterminée (article L. 954-3 du code de l'éducation) • Catégories A, B ou C (articles 6 et suivants loi n°84-16) : CDD pour le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels (art 6 quater) ou pour faire face à la vacance temporaire d'un emploi dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire (pour une durée maximale d'un an renouvelable une fois) (art 6 quinquies), CDD (art . 6 sexies) pour faire face à l'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, CDD ou CDI des agents pour des temps incomplet (art 6). <p>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 est également possible de recruter un emploi de catégorie A, B ou C s'il n'existe pas de corps de fonctionnaires pour occuper les fonctions correspondantes (article 4). La durée des contrats successifs ne peut excéder six ans (si reconduction au-delà de cette période alors contrat devient à durée indéterminée)</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 : 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contrat à durée indéterminée possible ; • contrat à durée déterminée renouvelable dans la limite d'une durée totale maximale de trois ans. <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 statuts ou situations 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	<p>Domanialité publique, ce qui suppose l'inaliénabilité (et donc l'impossibilité des voies d'exécution telles que les saisies) et l'imprescriptibilité.</p> <p>Responsabilité administrative, tribunaux de l'ordre administratif.</p> <p>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>Domanialité publique, ce qui suppose l'inaliénabilité (et donc l'impossibilité des voies d'exécution telles que les saisies) et l'imprescriptibilité.</p> <p>Responsabilité administrative, tribunaux de l'ordre administratif.</p> <p>L'EPSCP, personne morale représentée par son président ou directeur, est seul susceptible de voir sa responsabilité engagée pour des fautes ou des dommages imputables au SAIC.</p>	<p>Propriété privée.</p>		
Responsabilité juridique	<p>En tant que tel, l'établissement est insusceptible de procédures collectives</p>	<p>En tant que tel, l'établissement est insusceptible de procédures collectives</p>	<p>Responsabilité civile, tribunaux de l'ordre judiciaire.</p> <p>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>À 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	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>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. Loi n°84-16 du 11 janvier 1984. Décret n°2008-618 du 27 juin 2008.</p>	<p>Idem unité budgétaire dédiée et en plus : Code de la recherche Décret n°2002-549 du 19 avril 2002 ; Décret n°2002-601 du 25 avril 2002 ; Décret n°2002-1347 du 7 novembre 2002.</p>	<p>Code de l'éducation Décret n°2000-1264 du 26 décembre 2000 modifié par le décret n°2008-620 du 27 juin 2008 Arrêté du 26 décembre 2000 pris en application de l'article 3 du décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000</p>

Cette fiche a pour objet de lister les principales dispositions applicables, en matière de régime juridique et financier, à deux types de fondations pouvant être créées par un EPSCP aux termes de l'article 28 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités qui a créé les articles L. 719-12 et L. 719-13 dans le code de l'éducation, relatifs, respectivement, aux fondations universitaires et aux fondations partenariales.

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 et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

	fondations universitaires art L. 719-12	fondations partenariales art L. 719-13
Objet	<p>Finalité large :</p> <ul style="list-style-type: none"> • couvrir toutes les situations dans lesquelles un EPSCP souhaite collecter et gérer des ressources. 	<p>Plutôt adaptées à certaines finalités particulières :</p> <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	<p>Entité sans personnalité morale :</p> <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). 	<p>Entité dotée d'une personnalité morale de droit privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • régime copié totalement sur le régime des fondations d'entreprise qui existent depuis l'intervention de la loi du 4 juillet 1990 qui a modifié la loi du 23 juillet 1987 précitée. <p>Deux spécificités introduites par la LRU :</p> <ul style="list-style-type: none"> • peut avoir pour fondateurs un ou des EPSCP, • peut recevoir des dons, des legs et des produits de mécénat et, depuis l'intervention de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie, les produits de l'appel à la générosité publique. <p>Bénéfice de plein droit de toutes les prérogatives reconnues aux fondations universitaires.</p> <p>La durée est limitée : au moins 5 ans éventuellement renouvelable.</p> <p>La création est assortie d'une obligation d'un programme d'action pluriannuel d'une durée également de 5 ans maximum.</p>



	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 visées à l'article L. 123-3 du code de l'éducation.</p> <p>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 l'article L. 719-12</p> <p>Règles générales définies par le décret n°2008-326</p> <p>l'essentiel des règles particulières de fonctionnement est fixé dans les statuts</p>	<p>L'objet de la fondation doit être conforme aux missions de service public de l'enseignement supérieur visées à l'article L. 123-3 du code de l'éducation.</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 (2^e alinéa de l'article L. 719-13)</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. Le collège des fondateurs ne peut disposer de plus du tiers des sièges.</p> <p>4^e 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"> • 2/3 maximum de représentants des fondateurs et de représentants du personnel ; • 1/3 au moins de personnalités qualifiées. <p>Les EPSCP disposent de la majorité des sièges au CA, y compris les représentants de leurs personnels.</p>
Modalités de gestion	<p>Liberté d'organisation : 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
Liens avec l'EPSCP	<p>Liens très étroits :</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>
Contrôles externes	<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 du régime de l'ordonnance de 2005 (directives communautaires en matière de publicité et de concurrence).</p>



	fondations universitaires art L. 719-12	fondations partenariales art L. 719-13
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>Consumptible dans la limite de 20 % par an (donc consommable sur 5 ans) ; la partie de la dotation d'origine publique n'est consommable qu'à hauteur de 50 %.</p>	<p>Facultative mais obligation d'un programme d'action pluriannuel de 150.000 euros minimum.</p> <p>Consumptible sans limite.</p>
	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>Les fondations partenariales peuvent bénéficier du mécénat et des produits de l'appel à la générosité publique.</p> <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 L. 612-1 et suivants).</p>
<p>Les principes fondamentaux de la comptabilité publique (séparation ordonnateur/comptable ; comptable public responsable) s'appliquent. Possibilité de dérogation partielle au décret du 29 décembre 1962.</p> <p>Adaptations possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les statuts de la fondation (adoptés par une délibération du CA de l'établissement) peuvent déterminer de nombreuses règles spécifiques : • régime de remboursement 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 au code 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 impôts¹) Sur ce dernier point, il est souligné qu'une distinction doit être opérée².</p> <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. 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. 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'administration³.</p>

1 Des éléments d'information sont disponibles sur le site Internet de l'Amue dans le dossier « Fiscalité et valorisation ».

2 BOI 7 S-3-09, points 5 et 10.

3 arrêté du 26 juin 2008 - n° de CERFA du reçu : 11580*03 pouvant être téléchargé sur impots.gouv.fr http://www.impots.gouv.fr/portail/dgi/public/documentation;jsessionid=EJBDYSMUC11SBQFIEMQCFFOAVARXAIV1?paf_dm=full&paf_gm=content&paf_gear_id=100006&pagel=rch_formu_res&sfid=05&action=resultImprime_requestid=2209628

	fondations universitaires art L. 719-12	fondations partenariales art L. 719-13
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, CT, 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>Code de l'éducation art L. 719-13.</p> <p>Loi n°87-571 sur le mécénat du 23 juillet 1987.</p> <p>Décret n°91-1005 du 30 septembre 1991</p>