

**LA GESTION FINANCIÈRE
DES ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE RECHERCHE**

PARUS DANS LA MÊME COLLECTION

LE PATRIMOINE IMMOBILIER DES UNIVERSITÉS

GUIDE DE L'AIDE À L'AUTODIAGNOSTIC POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE
(AVRIL 2000)

POUR UNE POLITIQUE DE L'ENCADREMENT DANS LES UNIVERSITÉS

(JUIN 2000)

GÉRER LES RESSOURCES HUMAINES DANS LES UNIVERSITÉS

(JANVIER 2001)

LA GESTION DES IMMOBILISATIONS DANS LES UNIVERSITÉS ET LES ÉTABLISSEMENTS

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE D'AIDE À L'ÉLABORATION DE L'INVENTAIRE
(JUILLET 2001)

MODERNISER LA SCOLARITÉ ET LA VIE DE L'ÉTUDIANT

GUIDE D'AUTO-ÉVALUATION
(AOÛT 2001)

L'ACCUEIL DES NOUVEAUX PERSONNELS DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(JUIN 2002)

LE GUICHET UNIQUE D'ACCUEIL

EXPÉRIENCES ET PRÉCONISATIONS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
(JUIN 2003)

LA TVA

DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

ÉLÉMENTS DE COMPRÉHENSION
(MARS 2004)

LE BILAN SOCIAL

DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

(MAI 2004)

LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS 2004

GUIDE D'AIDE À L'ORGANISATION DE L'ACHAT
(JUIN 2004)

LES DOSSIERS DE L'AGENCE

**LA GESTION FINANCIÈRE
DES ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE RECHERCHE**

VADE-MECUM



OCTOBRE 2004

AVANT-PROPOS

La nécessité du pilotage de nos établissements se fait chaque jour plus prégnante. Nos usagers, interlocuteurs, administrateurs et collaborateurs sont tous demandeurs d'informations et d'indicateurs sur l'état et l'évolution de la vie et des projets de l'établissement. C'est, bien évidemment, également la préoccupation au premier chef des présidents.

Les données financières, même si elles ne constituent qu'une des sources d'informations à recueillir et à suivre, représentent un élément essentiel de ce pilotage. À l'évidence, la démarche permettant de disposer de ces outils nécessite un travail important, attentif et suivi. Tout particulièrement en matière financière, une sensibilisation et une formation des acteurs se révèlent indispensable au même titre que le recensement, l'analyse, voire la mise en cohérence des données de l'établissement.

Dès sa prise de fonction, le président nouvellement élu est amené à s'intéresser aux affaires financières de son établissement. La dimension financière est à la fois un élément clé dans la mise en œuvre d'une politique et une contrainte tant en raison des marges de manœuvre disponibles que des nécessités de la gestion. Il est donc fondamental pour un président d'appréhender au plus vite les notions financières essentielles, de façon à lui permettre de cerner les enjeux et d'éclairer les choix qui lui seront soumis.

Sur la base de ce constat, la Conférence des Présidents d'Universités a souhaité mettre en place, au profit des présidents nouvellement élus, un cycle d'informations à la gestion financière. L'Agence de Mutualisation des Universités et Établissements a été chargée d'en concevoir le programme en collaboration avec la CPU et d'organiser cette action, qui s'est déroulée sur la période comprise entre les mois de mars et septembre 2004.

C'est en tout vingt-huit fiches de synthèse qui furent rédigées sur chacun des thèmes exposés au cours de ce cycle. Que les personnes qui ont accompli ce travail et contribué ainsi au succès de l'opération soient ici remerciées, tant pour leur implication que pour la qualité exemplaire de leur contribution.

Compte tenu de l'intérêt que ce travail présente pour tous les établissements, il a paru utile de rassembler ces fiches au sein d'un dossier, ce qui en facilitera l'accès pour les futurs présidents, mais aussi pour l'ensemble des personnels intéressés par les questions traitées.

Michel Laurent

Premier vice-président de la CPU

Michel GUILLON

Directeur de l'AMUE

INTRODUCTION

Le présent dossier rassemble les fiches thématiques rédigées pour les besoins du cycle d'informations et d'échanges sur la gestion financière des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, organisé à l'attention des présidents nouvellement élus.

Ce cycle avait pour vocation d'apporter aux présidents entrant en fonction l'essentiel de ce qui doit être connu pour appréhender et maîtriser les enjeux de la gestion financière d'un établissement. Son contenu (thématiques, intervenants, déroulement) a été conçu en collaboration entre la CPU (E. Espéret et P. Richard) et l'AMUE (S. Bourguine et S. Rochas).

Durant quatre journées, les présidents inscrits à ce cycle reçurent, de la part d'experts de la matière, une information sur des sujets certes techniques, mais aussi ô combien stratégiques. Les interventions marièrent exposés, témoignages pratiques et échanges avec les participants. Il s'agissait ainsi de dépasser le simple cadre réglementaire afin d'ouvrir une fenêtre sur les modalités d'une mise en œuvre concrète. Au terme de chaque journée, les fiches rédigées sur chacun des thèmes abordés furent remises aux participants, permettant ainsi de revenir à loisir sur tel ou tel sujet.

L'objectif assigné aux concepteurs de ces fiches fut la clarté et la concision dans la rédaction, de façon à ce que celles-ci puissent devenir un outil de travail réellement exploitable au quotidien dans les établissements. Les sujets sont donc traités de manière précise, technique et synthétique. Bien évidemment, en aucun cas les informations contenues dans ces fiches n'ont vocation à se substituer à la réglementation en vigueur.

Quant au programme du cycle à proprement parler, sa conception reposait sur la volonté de permettre une progression dans l'information fournie et d'illustrer en quoi une bonne connaissance et une maîtrise des données et du rôle des acteurs de la gestion financière de l'établissement peuvent contribuer à une gouvernance éclairée.

Le dossier respecte cette volonté et, pour cette raison, contient dans sa première partie les fiches consacrées à la présentation du contexte dans lequel évoluent les établissements et s'effectue leur gestion financière : environnement et poids économique de l'enseignement supérieur en France et dans le monde ; cadre juridique.

La seconde partie traite de l'organisation et de la structuration financière des EPSCP : règles de finances publiques, place du budget dans la gestion de l'établissement, rôle et responsabilités des acteurs.

La troisième partie aborde, quant à elle, les mécanismes financiers essentiels. Les fiches présentent les éléments techniques indispensables à la définition des équilibres financiers et à la connaissance de la santé financière de l'établissement (équilibre budgétaire, analyse financière notamment). Dans le même esprit, sont traités les développements obligatoires liés à la mise en œuvre de la comptabilité analytique ou issus de la gestion des opérations de valorisation. Cette information est complétée par des exposés des principaux modes de financement disponibles pour les universités. L'ensemble de ces éléments constitue le socle permettant d'apporter une traduction financière au projet d'établissement et d'alimenter de façon constructive la négociation budgétaire. Enfin, au-delà de la prévision, de la construction et de l'arbitrage budgétaire, le suivi de la gestion financière de l'établissement font l'objet de précisions particulières.

Pour conclure ce dossier, la quatrième série de fiches est consacrée, dans le prolongement des thèmes précédents, au pilotage des établissements ainsi qu'à deux des chantiers majeurs pour les universités : le budget global et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

SOMMAIRE

1.	
LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE 11	
FICHE 1	L'impact économique de l'enseignement supérieur 13
FICHE 2	Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel 19
2.	
L'ORGANISATION FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT 21	
FICHE 3	Le budget des EPSCP : principes 23
FICHE 4	La structuration du budget des EPSCP 27
FICHE 5	L'organisation financière des EPSCP 31
FICHE 6	L'ordonnateur : attributions, délégation 33
FICHE 7	L'ordonnateur : responsabilité 39
FICHE 8	Les comptables publics : les agents comptables et les régisseurs 41
FICHE 9	La responsabilité de l'agent comptable 45
FICHE 10	La séparation de l'ordonnateur et de l'agent comptable 47
FICHE 11	Les services financiers 49
3.	
LES MÉCANISMES FINANCIERS ESSENTIELS ET LES INSTRUMENTS DE POLITIQUE FINANCIÈRE 53	
FICHE 12	Le budget des EPSCP : la procédure budgétaire 55
FICHE 13	L'amortissement et les provisions 61
FICHE 14	Le budget des EPSCP : l'équilibre budgétaire 67
FICHE 15	Les modifications apportées au budget 71
FICHE 16	Les opérations de fin d'exercice 73
FICHE 17	La comptabilité analytique 81
FICHE 18	Éléments de fiscalité et sécurité juridique 85
FICHE 19	Structures de valorisation : présentation comparative 91
FICHE 20	Les recettes d'un EPSCP 97
FICHE 21	La négociation du contrat quadriennal d'établissement 105
FICHE 22	Les contrats de plan État-Région 109
FICHE 23	Les programmes européens 113
FICHE 24	Politique d'achat public 123
FICHE 25	Le suivi de la gestion financière 129
4.	
LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE GESTION 133	
FICHE 26	La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) 135
FICHE 27	Le budget global 141
FICHE 28	Le pilotage 149
REMERCIEMENTS 157	

PREMIÈRE PARTIE

LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. LE POIDS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU NIVEAU MACRO-ÉCONOMIQUE

1.1 En France en 2002¹

En 2002, la dépense intérieure d'éducation (DIE) s'est élevée à 103,6 milliards d'euros, soit 6,9% du PIB et 1730 euros par habitant. Au sein de la DIE, les dépenses pour les activités d'enseignement atteignent 82,4%, dans lesquelles le second degré détient une part prépondérante (40,8%) et le supérieur représente 17 milliards d'euros, soit 16,3%. La dépense moyenne annuelle par élève est de 6 470 €, soit 4 460 € pour un élève du 1^{er} degré, 8 120 € pour un élève du 2^e degré, et 8 680 euros pour un étudiant, avec des différences importantes suivant les formations :

- CPGE : 13 220 €
- STS : 10 870 €
- IUT : 9 100 €
- ingénieur universitaire : 11 910 €
- universités (hors IUT et écoles d'ingénieurs) : 6 850 €

Ces variations sont surtout liées à des différences de taux d'encadrement.

La DIE au profit du supérieur a augmenté de 134,2% depuis 1975, mais, en raison d'une progression des effectifs de 81%, la dépense moyenne par étudiant n'a augmenté que de 29%, passant de 6 710 € à 8 680 €². Le coût d'une scolarité (au prix de 2002) pour aller jusqu'à la licence – c'est-à-dire 18 ans de scolarité, sans redoublement de l'école primaire à la licence – représente 111 100 €.

L'État reste le premier financeur initial de l'éducation (64,5%) devant les collectivités territoriales (20,9%) en raison de la part prépondérante des rémunérations des personnels, premier poste de dépense du système éducatif.

La dépense intérieure d'éducation mesure l'effort consenti par la collectivité nationale pour le fonctionnement et le développement du système éducatif en France métropolitaine. Elle est la somme des dépenses suivantes effectuées sur le territoire métropolitain par des financeurs résidents ou non résidents :

- les dépenses pour les activités d'enseignement de type scolaire de tous niveaux (1^{er} degré, 2^e degré, enseignement supérieur, apprentissage, enseignement artistique) effectuées dans les établissements publics ou privés;

¹ Source : *Le Coût de l'Éducation en 2002*, Note d'information 03.57, MJENR, novembre 2003.

² Source : *L'État de l'École*, N°13, MJENR, DEP, octobre 2003.

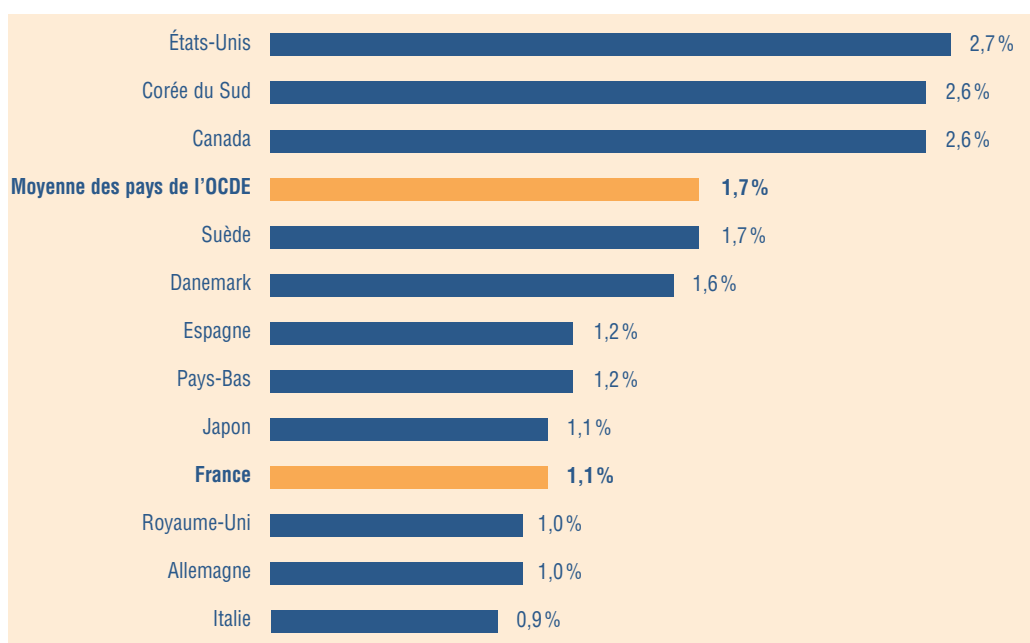
- les dépenses pour les formations de type extra-scolaire : enseignement à distance, formation professionnelle continue, y compris la formation interne aux entreprises et aux administrations, cours du soir, etc. ;
- les dépenses pour les activités visant à organiser le système : administration générale, orientation, recherche sur l'éducation ;
- les dépenses pour les activités destinées à favoriser ou accompagner la fréquentation des établissements scolaires : cantines et internats, médecine scolaire, transport scolaires ;
- les achats de livres, de fournitures scolaires, d'habillement demandés par les institutions scolaires ;
- les dépenses de rémunération des personnels d'éducation en formation.

Ne sont pas comprises, certaines aides directes ou indirectes financées par l'État, qui bénéficient aux étudiants ou à leur famille, d'ordre fiscal (ex. majoration du quotient familial) ou bien non liées directement au statut étudiant (allocation logement social).

1.2 Comparaisons internationales en 2000³

En 2000 la part de la dépense éducation (primaire, secondaire et supérieur) dans le PIB de la moyenne des pays de l'OCDE est de 5,5%. La France, avec 6,1% se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE, (Japon 4,6%, Allemagne 5,3%, États-Unis 7%). En revanche pour la dépense enseignement supérieur, la France avec 1,1% du PIB se situe au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE qui est de 1,7% et nettement en dessous des États-Unis 2,7%.

DÉPENSES ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR RAPPORT AU PIB (2000) OCDE



³ Sources : • *Regards sur l'Éducation*, les indicateurs de l'OCDE, 2003 ;
 • *Comparaisons internationales des dépenses d'éducation*, Christine RAGOUCY (DPD-MEN), 2002 ;
 • *L'État de l'École*, N°13, MJENR, DEP, octobre 2003.

Les chiffres montrent qu'en France l'accent est mis en priorité sur l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

Rapportée au nombre d'élèves, la dépense unitaire situe la France en position intermédiaire, mais variable selon le niveau : proche de la moyenne dans le 1^{er} degré, au-dessus de la moyenne dans le second degré, mais bien au-dessous de la moyenne pour le supérieur.

Les dépenses cumulées par étudiant, pendant la durée moyenne de ses études, s'élève à 39 200 équivalents-dollars pour la France, 40 370 pour la moyenne des pays de l'OCDE, et 52 960 pour l'Allemagne.

L'OCDE calcule la dépense d'éducation hors formation continue. Les comparaisons sont cependant à nuancer compte tenu de l'hétérogénéité de l'activité même d'enseignement supérieur, notamment de la prise en compte de la partie recherche liée à l'enseignement supérieur et de la durée des cursus. Le coût unitaire annuel, relativement faible, de l'étudiant en France se trouve compensé par l'importance de la durée moyenne des études : 4,7 ans en France contre 4,3 ans en moyenne.

2. L'IMPACT AU NIVEAU MICRO-ÉCONOMIQUE

2.1 Le budget de l'université

En terme de ressources, le budget d'une université est en moyenne alimenté par⁴ :

- les dotations de l'État : 57 % (51 % du ministère de l'Enseignement supérieur)
- les dotations des collectivités territoriales : 5 %
- les ressources propres : 38 %

Ces moyennes cachent une grande disparité entre universités, les universités scientifiques ayant 41,5 % de ressources propres, celles à dominante tertiaire 38,8 %, les littéraires 38,3 % et les pluridisciplinaires seulement 31 %.

Si l'on totalise le budget de chaque université (comptes financiers 2002), on atteint un montant de 2,475 milliards d'euros. Mais ces budgets ne représentent en fait que 20 % des moyens consacrés par la collectivité à l'enseignement supérieur.

Ce qui figure actuellement dans le budget de l'université⁵ :

- a.** En termes de charges, les budgets universitaires couvrent les dépenses de fonctionnement matériel, pédagogique et scientifique. Ils incluent notamment la rémunération des personnels contractuels de l'établissement, les heures complémentaires, le FSDIE, les activités de bibliothèque et de musée.
- b.** En investissement, ils incluent la maintenance lourde et la mise en sécurité des locaux universitaires.

⁴ Source : *Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation*, Instance d'évaluation du Commissariat général du plan, Armand Frémont et Daniel Renoult, janvier 2004.

⁵ Source : *Rapport sur le Budget global*, groupe de travail CPU présidé par Michel Mudry, août 2002.

Ce qui ne figure pas dans le budget de l'université :

- c. Les dépenses prises en charge directement par l'État :
 - les traitements des fonctionnaires et agents de l'État,
 - les bourses d'enseignement supérieur et allocations d'études,
 - les investissements immobiliers du contrat de Plan, avec la réserve que certains investissements sont réalisés, en maîtrise d'ouvrage confiée par les collectivités territoriales et que d'autres sont réalisés par les universités, qui reçoivent en outre dans leur budget les crédits de premier équipement.
- d. Les ressources et des charges relevant d'autres établissements publics investis de mission dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche :
 - les IUFM,
 - les CROUS,
 - les organismes de recherche publics (EPST).

NB. Le budget global envisagé dans le rapport Mudry ne comprend que les domaines évoqués en (c).

2.2 L'impact quantitatif et qualitatif des universités sur la vie économique locale

L'impact des universités sur la vie économique locale tient en grande partie à leur rôle d'employeur et à leur population étudiante. Mais l'impact économique ne se limite pas à cela : les universités sont acteurs du développement économique local et représentent un facteur d'attraction important pour le choix d'implantation de certaines entreprises (liées souvent aux activités de recherche) ; elles produisent des diplômés (et des stagiaires) disponibles localement ; elles contribuent à l'ouverture internationale ; elles ont un impact sur l'image de la région ; etc.

QUELQUES EXEMPLES QUANTITATIFS TIRÉS D'ÉTUDES RÉCENTES

Enseignement supérieur à Rennes⁶

L'impact économique de l'enseignement supérieur (58 000 étudiants, 6 710 emplois) et de la recherche publique sur une agglomération de taille moyenne comme Rennes suscite plus de 19 000 emplois sur la zone, dont plus de 15 000 du fait de l'enseignement supérieur. Les dépenses réalisées par les étudiants, les personnels, plus celles de fonctionnement et d'investissement représentent, en ordre de grandeur, 380 millions d'euros injectés, en 1995, dans la zone d'emplois de Rennes.

⁶ Source : *L'impact économique de l'enseignement supérieur sur une agglomération de taille moyenne*, J.-L. Le Boulch, M. Basle, Revue d'économie régionale et urbaine, 1998.

Université d'Orléans⁷

L'université d'Orléans (15 800 étudiants, 1 650 emplois et 1 300 vacataires) a injecté dans l'économie régionale, en 2001, des dépenses de l'ordre de 152 millions d'euros.

La balance des échanges financiers régionaux se traduit par :

- des entrées de 18 millions d'euros en provenance des étudiants (droits d'inscription étudiants, repas et loyer CROUS) ; des entreprises (taxe d'apprentissage, formation continue, prestations d'études, recherche, services) ; des collectivités territoriales.
- des dépenses de 152 millions d'euros.

L'université d'Orléans apporte donc à son environnement régional 8,5 fois plus qu'elle n'en reçoit.

Les emplois générés par l'université représentent 4 040 emplois directs et indirects.

La somme de 152 M € se répartit en :

- dépenses des étudiants (62 %),
- dépenses des personnels (29 %),
- dépenses de fonctionnement et d'équipement hors construction (9 %).

Universités de Strasbourg⁸

L'impact monétaire des 3 universités de Strasbourg + CNRS + INSERM représentait 457 millions d'euros en 1996, soit 2,2% du PIB du département du Bas-Rhin.

Les universités génèrent, de manière directe ou induite, environ 30 000 emplois soit 8% de l'emploi total du département : personnels des universités et de recherche, emplois induits par les dépenses des universités, des étudiants, par l'attraction des entreprises (la présence des universités a été un facteur primordial de la décision d'implantation pour 4% des entreprises, et est intervenue de manière secondaire pour 8% d'entre elles).

Cette somme de 457 M € correspond à l'argent qu'elles ont injecté, directement ou indirectement dans l'économie du département. Elle se répartit suivant :

- les dépenses des 39 000 étudiants du site (58 %),
 - les salaires des personnels sur budget de l'État ou budgets propres (33 %),
 - les dépenses de fonctionnement (7 %),
 - les dépenses d'équipement (2 %),
- les dépenses de construction étant variables d'une année sur l'autre.

⁷ Source : *Le compte économique 2001 de l'université d'Orléans*, Philippe Malon, Université d'Orléans.

⁸ Source : *L'impact des universités et de la recherche de Strasbourg sur l'économie locale*, étude du BETA (ULP) cofinancée par la Caisse des dépôts et consignations et le pôle universitaire européen, Revue d'économie régionale et urbaine, avril 2001.

Université de Saint-Étienne⁹

L'impact économique global d'une université pluridisciplinaire de taille moyenne comme celle de Saint-Étienne (13 000 étudiants en formation initiale et 4 400 en formation continue, 1 300 personnels permanents et 800 vacataires) + INSERM, CNRS et CLOUS représente en dépenses (année 2002) 1 % du PIB de la Loire, soit 155 millions d'euros.

Le nombre d'emplois générés par l'université représente 4 000 emplois directs et indirects, c'est le 4^e employeur du département et le 1^{er} employeur du tertiaire supérieur (5 % des effectifs du tertiaire supérieur de la Loire).

Cette somme de 155 M € se répartit en :

- dépenses des étudiants (61 %),
- dépenses des personnels (24 %),
- dépenses de fonctionnement (11 %),
- dépenses d'équipement hors construction (4 %).

Université de Caen¹⁰

Cette université pluridisciplinaire (25 000 étudiants, 1 800 emplois) avait en 1997 un budget annuel, stricto sensu, de 37 millions d'euros. Si l'on y ajoute les traitements des fonctionnaires et agents de l'État, le budget consolidé atteint 114 M €. Si l'on ajoute les bourses d'enseignement supérieur, les investissements de l'université, la masse salariale du CROUS, le budget de fonctionnement et d'équipement du CROUS + CNRS + INSERM, on arrive à un budget de l'activité universitaire de Caen proche de 150 M €, ce qui est l'ordre de grandeur du budget municipal d'une ville de 100 000 habitants.

Le poids économique de l'université atteint (en y ajoutant le budget d'organismes périphériques liés à l'université et le pouvoir d'achat des personnels et étudiants) environ 264 M €.

⁹ Source : *L'impact de l'université Jean Monnet sur l'économie locale*, étude de l'ERT-ISEAG, Université Jean Monnet, septembre 2003.

¹⁰ Source : *Rapport sur le Budget global*, groupe de travail CPU présidé par Michel Mudry, août 2002.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL

Établissements publics nationaux d'enseignement supérieur et de recherche¹, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière. L'établissement public national est une personne morale distincte de la personne qui l'a créée, c'est-à-dire l'État. Ce principe d'ordre juridique, qui ne souffre aucune exception, entraîne toute une série de conséquences pratiques :

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

La qualité de personnes morales de droit public, c'est-à-dire soumises par principe au champ d'application du droit public, leur confère des prérogatives de puissance publique. Mais, parallèlement, l'appartenance au secteur public entraîne l'application de règles plus contraignantes, qui tendent à prévenir toute dérive dans la gestion de l'établissement. Il en est ainsi notamment de l'existence d'une tutelle de l'État sur les établissements, exercée par le ou les ministères de rattachement conjointement avec le ministre chargé du budget pour les aspects financiers (deux tutelles pour les EPSCP : celle du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche et celle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).

Les établissements publics sont limités dans leur fonctionnement à l'exercice des seules missions qui leur ont été fixées. Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont² :

- la formation initiale et continue ;
- la recherche scientifique et technique ainsi que la valorisation de ses résultats ;
- la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ;
- la coopération internationale.

¹ Les établissements publics nationaux comprennent deux catégories d'établissements : les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les établissements publics administratifs (EPA). Les EPSCP constituent une catégorie particulière d'EPA.

² Code de l'Éducation, article L. 123-3.

Il convient d'ajouter que les établissements 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. Il ne s'agit là que de la contrepartie de la gestion de fonds publics, et ces règles visent à en garantir une utilisation conforme à leur objet.

Les EPSCP ont été créés par la loi n° 84-52 (dite loi Savary) du 26 janvier 1984 (abrogée depuis, cf. Code de l'Éducation³). Ils 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 élu⁴ – ce n'est pas le cas pour les autres catégories d'établissements, y compris pour les autres EPSCP. Autre illustration de l'autonomie accordée aux EPSCP, ils déterminent eux-mêmes leurs statuts⁵.

Enfin, des dispositions particulières existent également en matière financière. Le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP prévoit que ces établissements sont soumis au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics à caractère administratif sous réserve des dérogations instituées par le Code de l'Éducation et ses propres dispositions.

Ces dérogations concernent notamment :

- l'exercice du contrôle financier a posteriori ;
- la reconnaissance au sein du budget des universités et des INP de budgets propres intégrés ;
- la procédure d'élaboration du budget.

³ Les trois types d'EPSCP prévus par le Code de l'Éducation sont :

- les universités et les INP (article 712-1 et suivants) ;
- les instituts et les écoles extérieures aux universités : école centrale, INSA, université de technologie (article 715-1 et suivants) ;
- les écoles normales supérieures (article 716-1), les grands établissements (article 717-1) et les écoles françaises à l'étranger (article 718-1).

⁴ Code de l'Éducation, article 711-2.

⁵ Code de l'Éducation, article 711-7.

DEUXIÈME PARTIE

**L'ORGANISATION
FINANCIÈRE
DE L'ÉTABLISSEMENT**

LE BUDGET DES EPSCP : PRINCIPES

Le budget est un acte politique par excellence. Il s'agit de donner à travers lui une traduction chiffrée des choix effectués pour assurer le fonctionnement et le développement de l'établissement.

Juridiquement, le budget correspond à un acte de prévision, réputé sincère mais soumis à une actualisation au regard de la réalité des événements économiques survenant tout au long de l'année. Le droit applicable aux EPSCP¹ précise que «le budget est l'acte par lequel sont prévus et autorisés le montant et l'affectation des recettes et des dépenses de l'exercice pour l'ensemble de l'établissement».

Cette définition comporte un certain nombre de conséquences qui trouvent leur formalisation à travers des principes essentiels qui s'imposent à tous : l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité et, enfin, l'équilibre budgétaire.

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 deux types de crédits sont reportables d'un exercice sur l'autre :

- les crédits relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement de l'établissement, à condition qu'ils figurent dans un document annexé au budget de l'établissement et que ce document ait été approuvé par le conseil d'administration²;
- les crédits relatifs à des opérations précisément identifiées ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution dans la limite de 10% de la dotation des chapitres correspondants du budget de l'exercice précédent³.

¹ Décret 94-39 du 14 janvier 1994, article 2.

² Décret 94-39 du 14 janvier 1994, articles 7 et 8.

³ Décret 94-39 du 14 janvier 1994, article 7.

Le premier cas vise par exemple les crédits alloués dans le cadre d'opérations de construction de locaux (ou d'autres dépenses d'investissement) et porte uniquement sur la part des crédits de paiement notifiés par le financeur de l'opération.

Le second cas concerne des dépenses de fonctionnement ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution et donc d'engagements au titre de l'exercice précédent. Il peut s'agir par exemple de dépenses concernant l'organisation d'un colloque ou ayant trait à l'entretien et la maintenance.

2. L'UNITÉ BUDGÉTAIRE

Le budget de l'établissement est unique, quelle que soit la nature juridique des composantes de l'établissement : UFR, UFR de médecine et d'odontologie⁴, Instituts ou écoles⁵, services communs, services généraux.

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'autorisation.

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'organisation⁶.

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. On parle alors de service disposant d'une comptabilité distincte de la comptabilité générale de l'établissement.

C'est le cas par exemple, lorsque plusieurs EPSCP décident de créer des services communs⁷, désignés généralement par l'expression « services inter universitaires » ou « services inter établissements » : gestion des services de documentation, de la formation continue, etc. C'est le cas également lorsqu'un établissement se dote statutairement d'un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC).

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. Dans ce cadre, elles sont obligatoires pour toute modification des conditions de l'équilibre du budget; toute augmentation ou diminution de recettes et/ou de dépenses ou transfert entre crédits limitatifs.

⁴ Code de l'Éducation, article L 713-4.

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

⁶ Code de l'Éducation, articles L 716-1; 717-1; 718-1.

⁷ Code de l'Éducation, article L 714-2.

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.

Une exception majeure existe pour les opérations répondant à la définition dite des « ressources affectées ». En effet, dans ce cadre, la recette n'est acquise que pour les seules dépenses liées à l'objet du contrat et doit donc obligatoirement être rattachée à des dépenses précises.

4. LA SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE

Les autorisations de dépenses sont accordées par nature de dépenses. Les crédits ouverts par le budget d'un exercice sont présentés par chapitres de dépenses (compte à 2 chiffres en fonctionnement et 3 en investissement), voire par articles (compte à 3 chiffres) ou même par paragraphes (compte à 4 chiffres).

À titre d'exemple, le chapitre 64 permet le suivi des « charges de personnel ». Au sein de ce chapitre, il existe plusieurs articles comme, par exemple, l'article 641 « Rémunérations du personnel » ou l'article 642 « Cours complémentaires ».

Les chapitres de dépenses sont eux-mêmes regroupés au sein de sections : l'une relative aux opérations de fonctionnement, l'autre aux opérations d'investissement et dénommée « section des opérations en capital ».

Le conseil d'administration lors du vote du budget et des DBM se prononce sur la dotation inscrite sur le chapitre. Ainsi, l'instance délibérative connaît la nature des crédits pour lesquels elle donne une autorisation. Mais le chapitre ne correspond pas obligatoirement au niveau sur lequel le caractère limitatif des crédits (qui ne peuvent être dépassés sans une nouvelle autorisation du conseil d'administration) sera apprécié. En effet, le décret financier applicable aux EPSCP fixe des niveaux maxima de vote (notion de masse limitative regroupant plusieurs chapitres), mais autorise le conseil d'administration à déterminer un crédit limitatif sur un niveau inférieur (cf. fiche 4, paragraphe 1.2).

Enfin, il faut signaler que, de façon identique aux dépenses, il existe des chapitres par nature de recettes. Les mêmes subdivisions (articles, paragraphes) peuvent être créées.

5. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Un EPSCP ne peut présenter un budget en déficit. Le budget doit être voté en équilibre réel. Cela signifie que l'ensemble des recettes et des dépenses doit être estimé de façon sincère et raisonnable. Notamment, les charges obligatoires ou reconductibles doivent être correctement évaluées.

L'équilibre s'apprécie de façon globale, c'est-à-dire en tenant compte du total du budget pour l'ensemble de l'établissement puisque, comme il a été indiqué précédemment, le budget est unique.

Enfin, il faut noter que, si le déficit est interdit, le déséquilibre entre recettes et dépenses est possible **sous réserve que le prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement permette de couvrir ce déséquilibre** (sur ce point, cf. fiche 4).

LA STRUCTURATION DU BUDGET DES EPSCP

Un EPSCP doit élaborer de manière corrélée deux budgets qui ont une finalité distincte et présentent en conséquence des caractéristiques différentes.

- ✓ Le **budget par nature** présente les crédits selon une nomenclature prédéfinie qui retrace la nature de la recette ou de la dépense. Les différents contrôles juridiques et financiers effectués s'appuient sur ce budget : équilibre, crédits limitatifs, exacte imputation.
- ✓ Le **budget de gestion** complète le budget par nature. Il présente les recettes et les dépenses par destination et permet d'illustrer la finalité de la recette et de la dépense. Cette fois c'est l'établissement qui, sur la base de ses axes de développement, détermine librement la nomenclature des destinations. C'est une présentation budgétaire par objectifs.

1. LE BUDGET PAR NATURE

1.1 La forme du budget

Il se compose de chapitres regroupés dans 2 sections, dont la somme fournit le total du budget.

Le chapitre correspond au niveau de vote des crédits par le conseil d'administration (cf. fiche 3, paragraphe 4). Il regroupe un ensemble de comptes de nature identique. Ainsi, le chapitre 64 (CHARGES DE PERSONNEL) regroupe l'ensemble des dépenses de rémunérations. Autre exemple pour les recettes, le chapitre 74 (SUBVENTIONS D'EXPLOITATION) regroupe les subventions allouées à l'établissement pour assurer son fonctionnement. La première section dénommée « section de fonctionnement » regroupe les charges qui se rapportent à la gestion annuelle de l'établissement, c'est-à-dire à son fonctionnement normal.

La seconde section, dite « section des opérations en capital », présente l'ensemble des ressources en capital de l'année et l'emploi qui en est fait. Cette section renseigne sur l'évolution prévisionnelle annuelle de la situation patrimoniale (immobilisations) de l'EPSCP.

Le même découpage existe en matière de recettes. On retrouve les chapitres regroupés au sein des deux sections : « section de fonctionnement » et « section des opérations en capital ».

1.2 Les crédits limitatifs

Au sein des deux sections, les chapitres de dépenses sont regroupés pour constituer des ensembles dont le montant ne peut être dépassé sans autorisation préalable du conseil d'administration. On parle alors de crédits limitatifs.

La notion de crédits limitatifs ne concerne que les dépenses. En effet, rien n'interdit à un établissement de dépasser le montant des recettes prévues, à condition bien entendu que ce dépassement ne résulte pas d'une présentation non sincère du budget.

Le caractère limitatif des crédits inscrits au budget de l'établissement s'applique :

- au sein de la section de fonctionnement, au montant de l'ensemble des chapitres relatifs aux charges de personnel d'une part, au montant de l'ensemble des autres chapitres de dépenses de fonctionnement, d'autre part ;
- au montant de la section des opérations en capital ;
- éventuellement, au montant d'un chapitre ou d'un article déterminé par le conseil d'administration.

Bien évidemment, le montant global du budget de l'établissement est également limitatif.

L'équilibre du budget s'apprécie de façon globale à la fin de la deuxième section. Il est unique pour l'établissement. Les conditions de calcul de l'équilibre, notamment les notions de capacité d'autofinancement et de variation du fonds de roulement, sont détaillées dans la fiche 14.

En conséquence, le conseil d'administration vote le budget par chapitre correspondant au niveau d'autorisation des dépenses et délibère sur les crédits limitatifs tels que définis ci-dessus.

Le schéma qui suit synthétise l'articulation des crédits limitatifs au sein du budget.

1 ^{re} SECTION	FONCTIONNEMENT		
CHAPITRES	Chapitres 60 à 69 → Niveau de vote du conseil d'administration		
	Chapitres 60 à 69 sauf charges de personnel	Masse des dépenses de fonctionnement hors charges de personnel	Ces chapitres de fonctionnement constituent une masse de crédits limitatifs
	Charges de personnel	Masse des dépenses de fonctionnement correspondant aux charges de personnel	Ces chapitres de fonctionnement constituent une masse de crédits limitatifs
2 ^e SECTION	OPÉRATIONS EN CAPITAL		
CHAPITRES	Chapitres 201 à 238 → Niveau de vote du conseil d'administration		
	Opérations en capital	Masse des opérations en capital	Ces chapitres d'investissement constituent une masse de crédits limitatifs

En plus de ces dispositions obligatoires, le conseil d'administration peut décider librement de déclarer limitatif tout chapitre ou article.

Ainsi, par exemple, le conseil d'administration pourrait décider que le compte 6257 « Frais de réception » au sein de la masse des dépenses de fonctionnement hors charges de personnel soit limitatif.

Les notions décrites dans cette fiche sont illustrées à travers l'exemple suivant de budget par nature d'un établissement.

PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT

CHAP	ART	DEPENSES	Prévision Initiale N	CAF éléments positifs	CHAP	ART	RECETTES	Prévision Initiale N	CAF éléments négatifs
60		ACHATS ET VARIATIONS DE STOCKS	500 000		70		VENTES DE PRESTATIONS DE SERVICES	760 000	
61		SERVICES EXTERIEURS	200 000		705		Etudes	10 000	
	613	locations			706		Droits universitaires	600 000	
	615	Travaux d'entretien et de réparation			708		Produits des activités annexes	150 000	
	616	primes d'assurance							
62		AUTRES SERVICES EXTERIEURS	280 000		74		SUBVENTIONS D'EXPLOITATION	1 340 000	
	624	Transport de biens et de personnes			741		Etat	1 000 000	
	625	Déplacements, missions, réception	75 000		744		Collectivités locales et organismes publics	100 000	
	626	Frais postaux et de télécommunications			748		Autres	240 000	
63		IMPOTS ET TAXES	31 000		75		AUTRES PRODUITS DE GESTION COURANTE	270 000	
	631	Impôts sur rémunérations	30 000		76		PRODUITS FINANCIERS	110 000	
	635	Autres impôts (adm)	10 000		77		PRODUITS EXCEPTIONNELS	2 500	
64		CHARGES DE PERSONNEL	650 000		775		Produits des cessions d'éléments d'actifs	1 500	1 500
	641	Rémunérations sur subventions	400 000		777		Quote part des subv. D'inv. Virée au compte de résultat	1 000	1 000
	645	Charges de sécurité sociale	250 000						
65		AUTRES CHARGES GESTION COURANTE	350 000						
66		CHARGES FINANCIERES	2 000						
67		CHARGES EXCEPTIONNELLES	1 000	1 000					
68		DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET AUX PROVISIONS	65 000	65 000	78		REPRISES SUR AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	10 000	10 000
TOTAL			2 079 000	66 000	TOTAL			2 492 500	12 500
DONT	SOUS-TOTAUX LIMITATIFS								
	Charges de personnel		680 000						
	Autres charges de fonctionnement		1 334 000						
SOUS-TOTAUX EVALUATIF									
DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET AUX PROVISIONS		65 000							
EXCEDENT PREVISIONNEL			413 500	413 500	DEFICIT PREVISIONNEL				
TOTAL GENERAL			2 492 500	479 500	TOTAL GENERAL			2 492 500	12 500
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT				467 000	INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT				

Somme des crédits affectés aux charges de personnel chap. 64 (650 000) + chap. 631 (30 000)

Somme des crédits affectés aux charges de fonctionnement hors charges de personnel

Résultat prévisionnel = recettes – dépenses = 2 492 500 – 2 079 000

CAF (pour mémoire, cf. fiche 14) = 479 500 – 12 500 reportée en 2^e section

DEUXIÈME SECTION : OPÉRATIONS EN CAPITAL

CHAP	ART	DEPENSES	Prévision Initiale N	CHAP	ART	RECETTES	Prévision Initiale N
						CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	467 000
16		REMBOURSEMENT DES DETTES		131		SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT	500 000
				131		Etat	320 000
205		CONCESSIONS ET DROITS SIMILAIRES		131		Régions	180 000
213		CONSTRUCTIONS	175 000	138		AUTRES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	
215		INSTALLATIONS TECHNIQUES	200 000	161		EMPRUNTS	20 000
218		AUTRES IMMOBILISATIONS	252 000			CESSION D'IMMOBILISATIONS	1 500
231		IMMOBILISATIONS CORPORELLES EN COURS	50 000				
TOTAL			677 000	TOTAL			988 500
TOTAL LIMITATIF			677 000	DIMINUTION DU FONDS DE ROULEMENT			
AUGMENTATION DU FONDS DE ROULEMENT			311 500	TOTAL GENERAL			988 500
TOTAL GENERAL			988 500	TOTAL GENERAL			988 500

Somme des crédits affectés aux opérations en capital

Variation du fonds de roulement = ligne d'équilibre du budget (pour mémoire, cf. fiche 14)

2. LE BUDGET DE GESTION

Au lieu et place des comptes par nature, les destinations constituent la traduction financière des objectifs de développement de l'établissement. De ce fait, il appartient à chaque établissement de définir librement la nomenclature des destinations. La détermination porte tant sur le choix des axes à suivre que sur leur découpage et leur appellation. La nomenclature des destinations est approuvée par le conseil d'administration.

La traduction de la politique menée par l'établissement, ainsi que son suivi peuvent donc être retracés dans le budget de gestion. Ainsi, à titre d'exemple, le projet d'établissement et sa déclinaison au sein du contrat quadriennal peuvent parfaitement être suivis au sein du budget de gestion. Mais on peut également envisager de suivre grâce aux destinations : les missions de l'établissement, les fonctions supports essentielles, les projets transverses, etc.

Les seules contraintes existant en matière de budget de gestion sont les suivantes :

- calendrier et procédure identiques au budget par nature ;
- montant total des recettes et des dépenses égal à celui du budget par nature ;
- budget de gestion équilibré, l'équilibre s'appréciant globalement.

Compte tenu de ces contraintes, les décisions budgétaires modificatives doivent donc intégrer si nécessaire le budget de gestion.

Tout comme le budget par nature, le budget de gestion comprend l'ensemble des composantes de l'établissement. L'établissement peut choisir de subdiviser sa nomenclature de destinations en sous-destinations qui constituent donc un découpage plus fin des objectifs suivis dans les destinations.

À titre d'illustration, on peut imaginer qu'un établissement pourrait souhaiter suivre les moyens alloués en matière « d'accueil des étudiants », qui constituerait alors l'une des destinations. Les sous-destinations possibles pourraient alors être « Améliorer l'accueil des étudiants handicapés », « Développer la vie associative », etc.

EXEMPLE DE BUDGET DE GESTION D'UN ÉTABLISSEMENT

Libellé destinations	Libellé sous-destinations	Dépenses	Recettes
Enseignement	Améliorer le taux de réussite au DEUG	100 000	100 000
	Favoriser les relations avec les entreprises	100 000	100 000
	Autres :	500 000	500 000
Total Enseignement		700 000	700 000
Recherche	Ecoles doctorales	100 000	100 000
	Soutien aux jeunes équipes	100 000	100 000
	Autres :	300 000	300 000
Total Recherche		500 000	500 000
Relations internationales	Erasmus	50 000	50 000
	Colloques	95 000	95 000
Total Relations internationales		145 000	145 000
Accueil des étudiants	Améliorer l'accueil des étudiants handicapés	75 000	75 000
	Développer la vie associative	50 000	50 000
Total Accueil des étudiants		125 000	125 000
Logistique administrative	Expérimentation de la LOLF	35 000	35 000
	Développer la professionnalisation	100 000	100 000
	Résorber l'emploi précaire	400 000	400 000
Total Logistique administrative		535 000	535 000
Logistique immobilière	Mise en sécurité des bâtiments	1 009 000	1 009 000
Total Logistique immobilière		1 009 000	1 009 000
TOTAUX		3 014 000	3 014 000

L'ORGANISATION FINANCIÈRE DES EPSCP

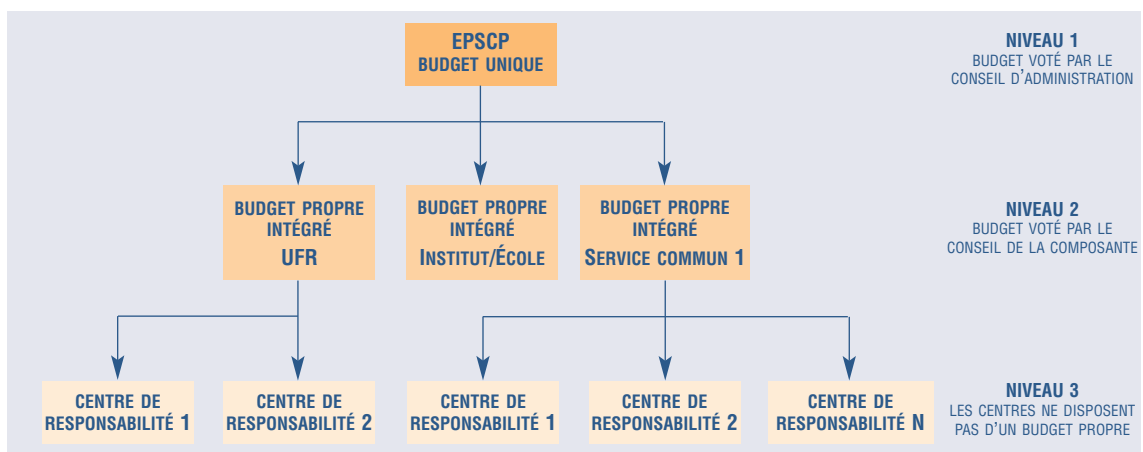
La diversité des EPSCP entraîne une structure budgétaire différente selon qu'il s'agit des universités et des INP ou des autres EPSCP.

Dans le cas des universités et des INP, si le budget de l'établissement est un document unique, il n'en est pas moins constitué des budgets propres intégrés des composantes ou services communs ainsi que des budgets des éventuels services inter établissements.

Dans le cas des instituts et écoles extérieurs aux universités, des grands établissements, des écoles normales supérieures et des écoles françaises à l'étranger, la loi n'a pas prévu que les structures internes de ces établissements (départements d'enseignement, laboratoires, services, centres, etc.) soient dotées d'un budget propre intégré à celui de l'établissement.

Outre ce cadre strictement budgétaire, les composantes ou services communs dotés d'un budget propre intégré pour les universités et les INP et les autres EPSCP peuvent s'organiser en centres de responsabilité dotés de moyens¹.

Schématiquement l'organisation financière d'un EPSCP est souvent présentée comme une pyramide à trois étages :



1. LE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

Juridiquement l'EPSCP dispose d'un budget unique voté par son conseil d'administration. C'est au niveau du budget de l'établissement que s'apprécie l'équilibre ainsi que les crédits limitatifs. Ce budget unique est composé de la somme des budgets propres intégrés.

¹ Arrêté du 19 mai 1994, article 5.

2. LES BUDGETS PROPRES INTÉGRÉS

Ce niveau n'existe que dans les universités et les INP.

L'appellation de «budget propre intégré» est ambiguë. On parle de «budget propre» car chaque composante élabore son budget qui se présente selon la même forme que le budget de l'établissement. Le conseil de la composante vote le budget. Cependant ce budget est intégré dans le budget unique de l'établissement car il n'existe qu'**une seule personne morale de droit public**.

Chaque budget propre intégré retrace par nature les dépenses et les recettes générées par l'activité de la composante ou du service commun concerné. La présentation s'effectue selon la même forme que le budget de l'EPSCP.

Chaque budget propre intégré par nature est complété par un budget de gestion qui doit s'inscrire dans le cadre des objectifs (même nomenclature des destinations et sous-destinations) définis par le conseil d'administration pour le budget de l'EPSCP.

La réalisation de l'équilibre des budgets propres intégrés des composantes et services communs est dépendante de l'équilibre du budget de l'établissement. L'équilibre est réalisé par section.

Il s'agit donc d'un niveau déconcentré mais encadré et soumis aux directives et finalement aux décisions prises par le conseil d'administration de l'établissement.

3. LES CENTRES DE RESPONSABILITÉ

Le centre de responsabilité désigne un niveau de gestion de l'établissement. Il est créé par décision du conseil d'administration de l'établissement².

Pour l'élaboration et le suivi des budgets propres intégrés et des budgets de gestion correspondants, l'établissement peut organiser ses composantes et services communs en centres de responsabilité.

Le centre de responsabilité intervient dans le processus budgétaire bien que n'étant pas un niveau de décision budgétaire. Lors de l'élaboration du budget de l'établissement, chaque centre de responsabilité établit des prévisions d'activité, des objectifs de recettes et exprime les besoins correspondant à la réalisation de ces prévisions d'activité.

D'autre part, le centre de responsabilité participe à l'exécution du budget et à la réalisation du budget de gestion. Il est chargé du suivi de la gestion des moyens dont il dispose, et qui sont destinés à la réalisation de projets retenus par l'établissement.

Cependant, et ce point est important, le centre de responsabilité n'est pas doté d'un budget propre car ses prévisions s'intègrent dans l'échelon supérieur, le budget propre intégré de la composante à laquelle il est rattaché. Il est donc soumis à l'arbitrage du niveau supérieur pour obtenir les moyens nécessaires à ses prévisions d'activité.

² Arrêté du 19 mai 1994, article 5.

L'ORDONNATEUR : ATTRIBUTIONS, DÉLÉGATION

Les EPSCP sont dirigés par un président ou par un directeur en application du Code de l'Éducation ou, en ce qui concerne les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger, par l'autorité désignée dans les décrets portant statuts de ces établissements.

Ces textes donnent également la qualité d'ordonnateur au président ou directeur de l'EPSCP. D'ailleurs, le décret du 14 janvier 1994 réaffirme, dans son article 9, que « le président ou le directeur de l'EPSCP est ordonnateur principal du budget de l'établissement ».

L'article 5 du décret du 29 décembre 1962 définit le rôle des ordonnateurs et affirme 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 (liquidation) et en ordonne le recouvrement. Pour ce faire, il émet et rend exécutoire le titre de recettes 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 des droits d'inscription dus par les étudiants, une partie de la recette doit être constatée sur un exercice pour les mois d'octobre à décembre, tandis que le reste de la recette doit être constaté au cours de l'exercice suivant au titre des mois de janvier à septembre.

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 crédits¹. C'est le moyen privilégié de veiller au respect des autorisations budgétaires accordées par le conseil d'administration.

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'établissement² ;
- les **ordonnateurs secondaires** peuvent être **de droit** ou **désignés** ;
- 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 des composantes et services communs, sous réserve des deux cas suivants :

- lorsque la composante est dotée d'un ordonnateur secondaire de droit, en application des dispositions du Code de l'Éducation³ ;
- lorsqu'il a consenti une délégation de pouvoir au directeur d'une composante ou d'un service commun doté d'un budget propre intégré à celui de l'établissement. Dans ce cas, il est dessaisi des pouvoirs pour lesquels il a consenti cette délégation.

Les **ordonnateurs secondaires de droit** constituent une catégorie d'ordonnateurs secondaires spécifique aux universités et aux INP instituée par le Code de l'Éducation. Ce texte prévoit en effet que les directeurs d'unités de formation et de recherche de médecine et d'odontologie⁴, les directeurs des instituts et écoles internes aux universités⁵ sont ordonnateurs des recettes et des dépenses.

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. supra, paragraphe 1).

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. En effet, l'ordonnateur principal ne peut pas retirer la délégation de pouvoir en matière budgétaire et financière dont bénéficie un ordonnateur secondaire de droit, dans la mesure où celle-ci lui a été conférée par la loi. En application du principe de parallélisme des formes, seul un texte de même niveau permettrait de retirer une telle délégation.

Les **ordonnateurs secondaires désignés** peuvent bénéficier d'une **délégation de pouvoir** (cf. infra, paragraphe 4) de la part de l'ordonnateur principal de l'établissement.

¹ Décret 94-59 du 14 janvier 1994, article 11.

² Code de l'Éducation, article 712-2 et décret 94-59 du 14 janvier 1994, article 9.

³ Code de l'Éducation, article 713-4, 1^{er} alinéa et Code de l'Éducation, article 713-9.

⁴ Code de l'Éducation, article 713-4, 1^{er} alinéa.

⁵ Code de l'Éducation, article 713-9.

« Sous réserve des dispositions du Code de l'Éducation, article 713-4, 1^{er} alinéa et article 713-9, l'ordonnateur principal peut désigner comme ordonnateurs secondaires du budget de l'établissement, pour l'exécution de leur budget propre, les responsables des composantes et services communs visés à l'article 3 du présent décret⁶. »

Peuvent, en application de cet article, être désignés comme ordonnateurs secondaires :

- les directeurs d'unités de formation et de recherche, autres que les directeurs d'UFR de médecine ou d'odontologie, qui ont toujours la qualité d'ordonnateurs secondaires de droit ;
- les directeurs des services communs créés dans des conditions fixées par décret conformément à l'article 713-1 du Code de l'Éducation.

La délégation de pouvoir accordée dans ces conditions verra son domaine limité aux opérations d'exécution des recettes et des dépenses du budget propre intégré de la composante ou du service commun dirigé par l'ordonnateur secondaire. L'ordonnateur secondaire exerce alors les compétences normalement dévolues à l'ordonnateur principal, dans la limite de la délégation qui lui est consentie.

Les **ordonnateurs délégués** bénéficient d'une **délégation de signature** (cf. infra, paragraphe 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, au secrétaire général, et pour les affaires concernant les unités de formation et de recherche, les instituts, les écoles et les services communs, à leurs directeurs respectifs ».

L'alinéa 2 de l'article 10 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que « les ordonnateurs secondaires peuvent déléguer leur signature aux agents publics de la composante ou du service commun dont ils sont responsables ».

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. LE CAS DES ACCORDS ET CONVENTIONS

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 conventions⁷ » et que « le conseil d'administration approuve les accords et les conventions signés par le président⁸ ». Il résulte de ces deux dispositions combinées que le président d'une université ou d'un INP est toujours compétent pour conclure, au nom de l'université, les accords ou les conventions qui doivent également être approuvées par le conseil d'administration. Seule cette approbation confère aux accords et conventions un caractère exécutoire.

⁶ Décret 94-59 du 14 janvier 1994, article 9.

⁷ Code de l'Éducation, article 712-2.

⁸ Code de l'Éducation, article 712-3.

Il convient de noter que le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions au président de l'université. Dans ces conditions, et afin de simplifier les procédures décisionnelles au sein d'un établissement, le conseil d'administration peut déterminer les catégories de contrats et de conventions (marchés sur appel d'offres, contrat de travail...) qui en raison de leur objet, de leur nature, de leur montant ou du type de prestations concernées ne sont pas soumises à son approbation.

Dans certains cas, les vice-présidents des trois conseils et le secrétaire général peuvent avoir reçu délégation de signature pour la conclusion des accords et des conventions concernant l'établissement. Les directeurs d'UFR, d'instituts et d'écoles internes et de services communs peuvent également avoir reçu délégation de signature pour la conclusion des accords et des conventions concernant leur composante ou service.

Dans tous les cas, délégation de pouvoir accordée au président ou directeur par le conseil d'administration ou délégation de signature accordée par le président ou le directeur, il doit être rendu compte au conseil d'administration de l'établissement des accords et conventions conclus et ce, dans les meilleurs délais⁹.

4. LA NOTION DE PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHÉS (PRM)

Depuis le 10 janvier 2004, un nouveau code des marchés public est entré en vigueur. Certaines de ses dispositions ne sont pas sans intérêt au regard de la répartition des compétences et de leurs incidences en matière financière au sein des EPSCP. Se posent notamment deux questions :

- Qui est habilité à signer un marché public ?
- Cette compétence peut-elle être déléguée ?

Il faut rappeler tout d'abord que le Code de l'Éducation prévoit dans son article 712-2 que le président ou le directeur d'un EPSCP «représente [l'établissement] à l'égard des tiers ainsi qu'en justice¹⁰». Par ailleurs, ce même article dispose que «le président ou le directeur peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, au secrétaire général, et pour les affaires concernant les unités de formation et de recherche, les instituts, les écoles et les services communs, à leurs directeurs respectifs».

Ces dispositions sont à rapprocher de celles du Code des Marchés publics. En matière de marchés public, la personne responsable de la passation, de l'exécution et de la signature des marchés est la Personne Responsable des Marchés (PRM). Le président ou directeur d'établissement est PRM. Il peut déléguer sa signature sur ce point aux personnes visées à l'article 712-2.

Cela dit, dans le nouveau code, la notion de PRM n'a pas la même signification qu'avant puisque les seuils de procédure ne sont plus déterminés sur cette base. En effet, désormais, les niveaux d'appréciation des besoins sont décidés par une délibération du conseil

⁹ Code de l'Éducation, article L 712-3.

¹⁰ Code de l'Éducation, article L 712-2.

d'administration qui établit pour chaque type de besoin de fournitures ou de services le niveau de suivi des seuils (établissement, composante ou unité). D'autre part, chaque établissement doit adopter sa propre classification des achats. Ces délibérations s'effectuent dans le respect des dispositions générales du Code des marchés publics c'est-à-dire que le choix effectué « ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code ». Les décisions prises par les universités feront l'objet d'un contrôle de légalité opéré par le rectorat.

Une lecture combinée de ces dispositions permet d'avancer les points suivants :

- La qualité de PRM peut être déléguée au niveau des directeurs de composantes mais pas à un niveau infra puisqu'il s'agit d'une délégation de signature et ce quelle que soit la nature de la composante et de son représentant.
- Le conseil d'administration doit définir :
 - le niveau d'appréciation des besoins (qui pourrait être à un niveau très fin, laboratoire par exemple) en fonction des types de fournitures ou de services ;
 - une nomenclature spécifique à l'établissement qui permettra d'effectuer cette appréciation.
- Les choix opérés par le conseil d'administration doivent respecter les dispositions générales du code des marchés publics.

5. LA DÉLÉGATION DE POUVOIR

Il s'agit d'un acte juridique par lequel le délégant transfère certaines de ses compétences à un délégué. La délégation modifie l'ordre des compétences entre deux autorités administratives. La délégation de pouvoir dessaisit l'autorité délégante qui ne peut plus exercer ses compétences dans les matières ayant fait l'objet d'un transfert de pouvoirs, tant qu'elle n'a pas mis fin à la délégation.

Pour être valide la délégation consentie à une autorité désignée :

- ne peut être totale : elle doit préciser les compétences déléguées ;
- se traduit par un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable, doit être transmis au recteur d'académie, chancelier des universités¹¹.

6. LA DÉLÉGATION DE SIGNATURE

Il s'agit d'un acte juridique par lequel le délégant se décharge d'une partie de sa tâche matérielle auprès d'un délégataire qui agira pour son compte.

La délégation de signature :

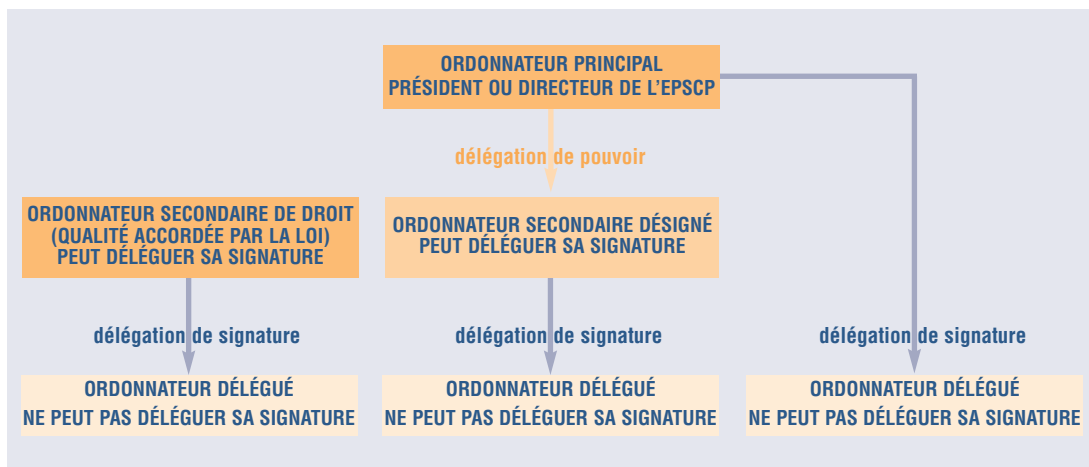
- n'emporte pas de transfert de responsabilité ;
- est personnelle et devient caduque en cas de changement du délégant ou du délégataire ;

¹¹ Code de l'Éducation, article L. 711-8.

- ne peut pas être totale (lister les actes délégués ou les seuils);
- se traduit par un acte écrit, qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable;
- doit être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités¹².

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

DIFFÉRENTES RELATIONS POSSIBLES AU SEIN D'UN EPSCP



¹² Code de l'Éducation, article L. 711-8.

L'ORDONNATEUR : RESPONSABILITÉ

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

Deux situations peuvent être à l'origine d'une mise en cause de l'ordonnateur :

- il a transgressé les règles qui régissent l'exercice de ses prérogatives ;
- il a excédé sa compétence et, en maniant des deniers publics, s'est immiscé dans les fonctions du comptable.

1. LA MISE EN CAUSE POUR DES IRRÉGULARITÉS COMMISES DANS SA SPHÈRE DE COMPÉTENCE

En cas de malversation caractérisée, la responsabilité pénale de l'ordonnateur peut être invoquée. Il en serait ainsi s'il était avéré un trafic d'influence (dans le cadre d'une procédure de marché public, par exemple), un délit de favoritisme (dans le cadre de l'attribution des commandes passées par l'établissement, par exemple), un délit d'ingérence ou une déclaration erronée (en matière fiscale, par exemple, en cas d'anomalies manifestes dans les déclarations).

Le juge pénal est alors compétent pour juger l'affaire.

La responsabilité disciplinaire est également susceptible d'être mise en œuvre indépendamment ou parallèlement aux autres domaines.

La responsabilité financière de l'ordonnateur relève quant à elle de la Cour de discipline budgétaire et financière qui sanctionne les infractions de caractère financier commises par les agents du secteur public.

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, toute infraction 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.

2. LA MISE EN CAUSE POUR DES IRRÉGULARITÉS COMMISES EN DEHORS DE SA SPHÈRE DE COMPÉTENCE

Ces irrégularités sont consécutives de la réalisation d'actes qui empiètent sur les pouvoirs du comptable. Elles constituent une «gestion de fait» qui entraîne pour leurs auteurs, les mêmes obligations et responsabilités que pour le comptable public.

La gestion de fait est l'acte irrégulier par lequel une personne, qu'elle soit physique ou morale, s'immisce dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour ce faire. Par ailleurs, peut être déclaré comptable de fait, non seulement celui qui a directement et effectivement manié les fonds publics sans habilitation, mais aussi celui qui a ordonné ce maniement et/ou en a eu connaissance sans pour autant y mettre fin.

Dans ces situations, la personne reconnue comptable de fait a l'obligation de produire une comptabilité des opérations effectuées appuyées des pièces justificatives, notamment la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le conseil d'administration de l'établissement. Telle serait la situation pour un enseignant-chercheur qui encaisserait, par exemple les droits d'inscription à un colloque sans qu'il ne soit constitué une régie de recettes dont il serait le régisseur.

Tel pourrait également être le cas d'une association qui encaisserait des subventions au lieu et place de l'EPSCP sans qu'une convention régulière existe.

La sanction éventuelle est la mise en débet (versement des fonds manquants dans la caisse de l'établissement sur les deniers personnels du comptable de fait) ainsi qu'une amende.

3. LE CAS DES IRRÉGULARITÉS COMMISES PAR LES PERSONNES BÉNÉFICIAIRE D'UNE DÉLÉGATION

Ainsi qu'il a été précisé dans la fiche 6, 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.

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.

LES COMPTABLES PUBLICS : LES AGENTS COMPTABLES ET LES RÉGISSEURS

Ainsi qu'il a été précisé dans la fiche 2 consacrée à la notion d'établissement public, 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 principal. Ce dernier est choisi *intuitu personae* par le président ou le directeur de l'établissement. Il est nommé par arrêté conjoint du ministre de l'Éducation nationale et du ministre chargé du Budget. Il est choisi sur une liste d'aptitude établie conjointement par ces deux ministres².

Afin de garantir le bon exercice de ses missions et leur indépendance, les fonctions d'agent comptable 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, etc.

Les comptables publics sont, avant d'être installés dans leur poste, astreints à prêter serment³. 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 ou la Chambre régionale des comptes (en fonction du volume financier des opérations menées par l'établissement).

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.

¹ Décret du 29 décembre 1962, article 156.

² Code de l'Éducation, article 11.

³ Décret du 29 décembre 1962, article 17.

2. L'AGENT COMPTABLE, COMPTABLE PUBLIC

En tant que comptable public, l'agent comptable est seul chargé d'un certain nombre d'attributions⁴ :

- la prise en charge et le recouvrement des ordres de recettes qui lui sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à percevoir ;
- le paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- la garde et la conservation des fonds et des valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;
- le maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- 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 fonctions 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 contrôles⁵ :

- en matière de recettes, le contrôle :
 - de l'autorisation de les percevoir (qualité de l'ordonnateur) ;
 - de la mise en recouvrement des créances ;
 - de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.
- en matière de dépenses, le contrôle :
 - de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué : la personne qui donne l'ordre de payer est-elle dûment habilitée ?
 - de la disponibilité des crédits : les crédits nécessaires à la dépense sont-ils disponibles dans le budget ?
 - de l'exacte imputation des dépenses : la dépense est-elle imputée au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet ;
 - de la validité de la créance : le service a-t-il bien été effectué (service fait) ? Les pièces justificatives sont-elles exactes et complètes (par exemple, validité de la facture ou production d'un marché) ?
 - du caractère libératoire du règlement : le paiement demandé sera-t-il effectué au bénéfice du fournisseur habilité et sur le bon compte bancaire ?
- en matière de patrimoine, le contrôle de la conservation des droits, privilèges et hypothèques et de la conservation des biens.

⁴ Décret du 29 décembre 1962, article 11.

⁵ Décret du 29 décembre 1962, articles 12 et 13.

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 paiement⁶. Ce point et les conséquences d'une suspension de paiement sont détaillés dans la fiche 10 consacrée à la responsabilité du comptable.

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 12 du décret du 14 janvier 1994.

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 paragraphe 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 indispensables 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 par exemple). L'analyse financière constitue également un instrument d'aide à la décision indispensable à la gestion des établissements.

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.

⁷ Décret du 29 décembre 1962, article 37.

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 11 consacrée aux services financiers de l'établissement.

5. LES AGENTS COMPTABLES SECONDAIRES

Dans certaines situations, l'installation d'un agent comptable secondaire peut se justifier. C'est notamment le cas lorsque le service considéré est éloigné par rapport au siège central, que le volume d'opérations à traiter est suffisamment important et qu'ainsi le fonctionnement du service en sera facilité (gain d'autonomie).

L'institution d'agents comptables secondaires intervient sur proposition de l'ordonnateur de l'EPSCP. Ils doivent être agréés par l'agent comptable principal.

Les agents comptables secondaires sont soumis à l'ensemble des obligations incombant aux comptables publics. Ils sont des agents comptables à part entière.

6. LES RÉGISSEURS

L'institution d'une régie répond à la nécessité de faciliter les rapports entre les usagers et les services comptables de l'établissement et d'effectuer certaines opérations dans des délais très brefs.

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.

LA RESPONSABILITÉ DE L'AGENT COMPTABLE

Les EPSCP sont soumis aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire à la mise en œuvre du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ainsi qu'à la présence d'un comptable public responsable personnellement et pécuniairement.

Lorsqu'il exerce ses fonctions de comptable public (cf. fiche 8), 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, cf. fiche 10).

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.

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

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 au budget de gestion.

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 œuvre 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.

LA SÉPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE

Les EPSCP sont soumis aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire à la mise en œuvre du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable¹ ainsi qu'à la présence d'un comptable public responsable personnellement et pécuniairement (cf. fiche 9). Le principe de séparation signifie que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles. Ils sont chargés, ensemble mais chacun dans son rôle, de l'exécution du budget de l'établissement.

1. LE PRINCIPE DE SÉPARATION

La séparation apparaît comme une règle de sécurité dans la gestion des fonds publics grâce à l'obligation qui est instaurée de mettre en œuvre deux acteurs forcément distincts pour accomplir toute opération de recette et surtout de dépense.

L'exécution du budget résulte de la combinaison obligatoire d'une action de décision et d'une opération de contrôle. La liberté d'appréciation et de choix qu'il est indispensable d'attribuer à un ordonnateur ne peut exister que parce qu'elle s'exerce dans le cadre d'un contrôle de régularité qui incombe au comptable.

Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable conduit à une répartition fonctionnelle des services en fonction des différents stades d'exécution des opérations. Ainsi, en matière de dépenses, l'ordonnateur est chargé de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des dépenses, et le comptable de leur prise en charge et de leur paiement. En matière de recettes, l'ordonnateur constate la créance, procède à sa liquidation et à l'émission du titre de recettes correspondant.

Le comptable, pour sa part, assure la prise en charge, poursuit le recouvrement et procède à l'encaissement effectif. S'il constate une irrégularité lors du contrôle qui lui incombe, il peut suspendre le paiement d'une dépense.

Mais un respect absolu de ce partage de compétences entre agent comptable et ordonnateur risquerait d'aboutir à un blocage par refus de l'agent comptable d'exécuter une opération, sans qu'il lui soit réglementairement possible de trouver une solution permettant de donner satisfaction à l'ordonnateur.

C'est donc pour éviter ces blocages et par souci d'efficacité dans le fonctionnement des établissements que le droit de réquisition a été institué.

¹ Décret du 29 décembre 1962, article 20.

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 partages des obligations et des responsabilités :

- a. 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, etc.
- b. 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.
- c. 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. L'agent comptable doit par ailleurs 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.
- d. L'agent comptable doit rendre compte de cette réquisition au ministre des finances, en informer le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Cet ordre de réquisition sera transmis par le ministre des finances à la Cour des comptes.

Les cas de suspension et de réquisition peuvent être révélateurs d'un dysfonctionnement dans le circuit des opérations financières de l'établissement : formation insuffisante, procédure mal comprise, circuit administratif à revoir, etc. Dans ces situations, on ne peut que recommander la mise en place en amont, de procédures concertées afin de prévenir ces situations de blocage.

Mais, contrairement à une idée répandue, la réquisition ne présente pas systématiquement de caractère conflictuel et peut se révéler être une solution à un blocage réglementaire. En effet, la réquisition de paiement peut permettre à l'ordonnateur d'exécuter une opération non prévue par une réglementation obsolète ou lacunaire, s'il l'estime absolument indispensable au fonctionnement de son établissement. Certes, transférer une responsabilité personnelle et pécuniaire d'une personne à une autre ne solutionne pas un vide réglementaire. Cependant, seul l'ordonnateur est habilité à apprécier l'opportunité d'une décision et par là même de justifier et de défendre le choix qu'il effectue lors de la réquisition du comptable.

LES SERVICES FINANCIERS

Les services financiers assurent des activités de gestion. La gestion financière des EPSCP tend de plus en plus à se complexifier à la fois en raison du champ étendu d'intervention des établissements 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'Éducation¹ 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 placés, avec ou sans intermédiaire, sous l'autorité du secrétaire général.

Par ailleurs, dans les universités et les INP, le président est autorisé à déléguer sa signature au secrétaire général. Celui-ci peut dans ce cas engager les dépenses, certifier le service fait, ordonner les dépenses, émettre et rendre exécutoires les titres de recettes de l'établissement. Les services financiers centralisent, dans cette hypothèse, l'ensemble des tâches matérielles afférentes à ces opérations. Le secrétaire général bénéficiant d'une délégation de signature ne peut pas à son tour déléguer sa signature.

Pour les autres établissements, c'est leur statut qui les régit les services financiers, en ayant pour objet de préciser notamment les autorités susceptibles de bénéficier d'une délégation de pouvoir ou de signature. C'est également le statut qui indique si le secrétaire général ou le chef des services financiers peut bénéficier d'une délégation de

¹ Code de l'Éducation, article L 953-2.

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.

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 d'activités de gestion qui sont les suivantes :

- la tenue de la comptabilité des engagements² qui permet de suivre la consommation des crédits, d'éviter des dépassements qui compromettraient l'équilibre budgétaire, de limiter les rejets après ordonnancement et de surveiller le seuil nécessitant la passation d'un marché sur appel d'offres. Les services financiers sont chargés notamment de viser les bons de commande pour attester la disponibilité des crédits et exécutent les tâches administratives consécutives à la transmission des factures (vérification des factures, établissement des bordereaux de mandatement et divers imprimés de paiement) ;
- la liquidation et l'établissement matériel des ordres de recettes et de dépenses ;
- la tenue de l'inventaire permanent des biens mobiliers et immobiliers dont dispose l'EPSCP ;
- la production et l'exploitation des données nécessaires à la tenue d'une comptabilité analytique en concertation avec l'agent comptable de l'établissement ;
- la contribution 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.

Les services financiers conseillent également l'ordonnateur principal en lui fournissant toutes les informations utiles sur la situation financière de l'établissement. À ce titre, ils peuvent participer à l'élaboration du budget de l'EPSCP et des décisions budgétaires modificatives, en produisant les données nécessaires à la présentation d'un budget en équilibre réel (cf. fiche 3).

² Décret 94-39 du 14 janvier 1994, article 11.

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 de l'EPSCP. Il s'agit d'une simple faculté offerte aux établissements par le Code de l'Éducation³ et non d'une obligation.

Cependant, compte tenu de la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables, l'agent comptable, dans le cadre de ses fonctions de chef du service financier ne peut en aucun cas prendre des décisions ni effectuer des actes d'ordonnateur. Ainsi, l'agent comptable chef des services financiers ne peut engager ni ordonner des dépenses, conclure des accords et conventions ou recruter du personnel. Il n'est jamais compétent pour certifier le service fait. En outre, et dans l'hypothèse où les services financiers de l'EPSCP sont également chargés de centraliser la gestion des marchés publics pour l'ensemble de l'établissement, l'agent comptable chef des services financiers n'est jamais compétent pour conclure un marché public ou signer des bons de commande, qui 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.

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

TROISIÈME PARTIE

**LES MÉCANISMES
FINANCIERS ESSENTIELS
ET LES INSTRUMENTS
DE POLITIQUE FINANCIÈRE**

LE BUDGET DES EPSCP : LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Les moyens financiers nécessaires au fonctionnement et au développement de l'établissement trouvent leur traduction dans le budget. Ce dernier, acte de prévision et d'autorisation, respecte le principe de l'annualité. En conséquence, pour être opérationnel, l'établissement doit disposer d'un budget exécutoire à compter du 1^{er} janvier d'un exercice.

L'ensemble des acteurs de l'établissement est concerné par le budget, et son élaboration nécessite la participation active de tous. Pour aboutir à un budget voté en équilibre réel, donc sincère, un certain nombre de contraintes s'imposent : un cadrage initial, la détermination d'un calendrier, des phases d'arbitrage par les autorités compétentes. Le découpage des rôles peut se synthétiser en :

- un temps consacré à la conception, à l'impulsion et aux propositions des projets de la responsabilité du président ou directeur,
- une phase de choix se traduisant par le vote du conseil d'administration,
- enfin, la mise en œuvre des décisions pilotée par le président ou directeur.

Les étapes réglementaires¹ à franchir, préparation, vote, publicité et contrôle de légalité du budget, sont détaillées ci-après. L'annexe 1 présente un calendrier résumant les principales étapes ainsi que le rôle des différents acteurs et instances.

1. LA PRÉPARATION DU BUDGET

La phase de préparation du budget se déroule sous l'autorité du président ou directeur de l'établissement et relève de ses missions d'ordonnateur principal. Elle est l'occasion de traduire les priorités politiques et financières arrêtées par le conseil d'administration de l'établissement² dans le cadre général du projet d'établissement.

1.1 Le cadrage des objectifs de l'établissement

Le président à travers une lettre de cadrage présente les axes de cette politique qui vont guider les composantes de l'établissement dans la préparation du budget. Certains établissements ont fait le choix de soumettre la lettre de cadrage au vote du conseil d'administration d'autres non. Cette lettre de cadrage s'adresse notamment aux directeurs des composantes.

¹ Décret relatif au budget et au régime financier des EPSCP n°94-39 du 14 janvier 1994.

² Code de l'Éducation, art. L 712-3, et décret du 14 janvier 1994, art. 17.

Bien qu'il n'existe pas de modèle de lettre de cadrage, il est cependant possible de relever les points suivants qui peuvent y figurer :

- la présentation des priorités du ou des exercices à venir et leur traduction financière en référence au contrat quadriennal et, par exemple, à un programme pluriannuel d'investissement ou à un programme de résorption d'emploi précaire ;
- le cadrage des moyens de l'établissement présentant l'évolution prévisible des recettes : subvention sur critères, contrat quadriennal, droits universitaires, etc.
- l'organisation particulière prévue pour certaines catégories de recettes comme les ressources propres : droit spécifique, prestations de formation continue, contrat et prestations de recherche, taxe d'apprentissage, etc.
- les aspects particuliers concernant certains postes de dépenses jugés essentiels : personnel, par exemple, maintenance, amortissements, etc.
- les éléments utiles à la procédure budgétaire et notamment le déroulement des phases de négociation (arbitrages), le rappel des échéances calendaires jusqu'au vote du budget primitif et les précisions concernant certains types de financement (report de crédits, prélèvements éventuels sur le fonds de roulement lors de décisions budgétaires modificatives).

1.2 Les prévisions d'activité des composantes

Dans le respect des orientations fixées dans la lettre de cadrage, les ordonnateurs des composantes disposant d'un budget propre intégré organisent le travail des centres de responsabilité. Cette phase, propre à chaque composante, débouche sur la production d'une synthèse correspondant aux prévisions d'activité arbitrées qui est transmise à l'ordonnateur principal.

Une seconde phase de négociation, menée cette fois entre les composantes et le président débouche, après arbitrages, sur l'élaboration de l'esquisse des budgets par nature et de gestion de l'établissement.

Il faut noter que cette étape n'existe pas dans le cas des instituts et écoles extérieurs aux universités, des grands établissements, des écoles normales supérieures, et des écoles françaises à l'étranger, la loi n'ayant pas prévu de structures internes pour ces établissements.

1.3 La détermination des moyens par le conseil d'administration³

Le conseil d'administration délibère sur les prévisions d'activités des composantes. Les prévisions, lorsqu'elles concernent la recherche, doivent être préalablement soumises pour avis au conseil scientifique de l'établissement⁴.

Le conseil d'administration arrête l'équilibre financier et les grandes catégories de recettes et de dépenses du projet de budget de l'établissement.

³ Décret du 14 janvier 1994, art. 18.

⁴ Code de l'Éducation, art. L. 712-5.

1.4 La préparation du projet de budget de l'établissement⁵

L'ordonnateur principal notifie aux composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré le montant global de leur budget, ainsi que le montant des dotations globales en fonctionnement et investissement. Chaque ordonnateur de composante ou service commun doté d'un budget propre intégré élabore son projet de budget, complété du projet de budget de gestion. Les deux projets sont présentés en équilibre. Chaque conseil de composante ou de service commun concerné adopte son budget (cf. infra, paragraphe 2.1) complété du budget de gestion.

Ces budgets sont ensuite transmis à l'ordonnateur principal. Ce dernier élabore le projet de budget de l'établissement complété par son projet de budget de gestion. Ils sont l'un comme l'autre présentés en équilibre réel.

1.5 La communication du projet de budget de l'établissement au recteur⁶

Les établissements ont l'obligation de communiquer leur projet de budget⁷ au recteur d'académie, chancelier des universités⁸. Pour certains établissements, la transmission s'effectue auprès du ministre chargé de l'enseignement supérieur⁹. 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 d'académie, chancelier (ou le ministre selon le cas) peut décider, lors de la séance du conseil d'administration au cours de laquelle le budget est examiné, qu'il sera soumis à son approbation. L'approbation est soit expresse, soit implicite. Dans ce dernier cas, l'approbation est acquise à l'issue d'un délai de quinze jours suivant la date de réception du projet de budget par le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre selon le cas. La détention d'un accusé réception de l'envoi paraît donc utile pour l'établissement.

2. LE VOTE DU BUDGET

Afin que le budget puisse être exécutoire au 1^{er} janvier de l'année à laquelle il se rapporte, l'ordonnateur principal propose au conseil d'administration de délibérer sur le projet de budget de l'établissement avant le 31 décembre de l'exercice précédent.

Comme pour la préparation budgétaire, l'existence de budgets propres intégrés entraîne une procédure particulière en deux temps.

⁵ Décret du 14 janvier 1994, art. 19.

⁶ Décret du 14 janvier 1994, art. 20.

⁷ Le projet de budget de gestion est également communiqué mais uniquement pour information car il constitue simplement un document interne.

⁸ Code de l'Éducation, art. L 711-8.

⁹ Décret du 14 janvier 1994, art. 20.

2.1 Les composantes ou services communs dotés d'un budget propre intégré¹⁰

Les budgets propres intégrés votés en équilibre par les conseils de composante ou de service commun sont soumis pour approbation au conseil d'administration de l'établissement par le président ou directeur¹¹. Le pouvoir de décision en matière budgétaire incombe bien à cette assemblée puisque en cas de non respect des délais de vote fixés par l'ordonnateur principal ou de budget propre intégré déséquilibré le conseil d'administration ne doit pas approuver le budget propre intégré ainsi défaillant. Il peut alors demander une nouvelle délibération au conseil de la composante ou décider d'arrêter lui-même le budget propre intégré de la composante concernée.

Dans ces situations, le conseil d'administration doit veiller à respecter l'obligation de doter l'établissement d'un budget exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice concerné. Enfin, en tant qu'assemblée délibérante, le conseil d'administration conserve toujours la faculté de ne pas approuver un budget propre intégré et cela même en dehors de deux situations évoquées ci-dessus.

Dans le cas où le service commun n'est pas doté d'un conseil propre, il appartient au conseil d'administration de l'établissement d'arrêter le budget du service concerné, complété du budget de gestion.

2.2 Le vote du budget de l'établissement¹²

Le conseil d'administration se prononce sur le budget de l'établissement (vote completé du budget de gestion). Le vote de l'assemblée porte sur un budget en équilibre réel (cf. fiche 13 consacrée aux conditions de l'équilibre budgétaire). La délibération n'est valable que si la majorité des membres qui composent le conseil assiste à la séance (quorum) en application des statuts de l'établissement.

Pour être exécutoire, le budget voté en équilibre réel par le conseil d'administration de l'établissement, doit être communiqué au recteur d'académie, chancelier, ou au ministre selon le cas. Il faut noter que, dans la mesure où le projet de budget a été transmis à ces autorités (cf. paragraphe 1.5 ci-dessus), on peut considérer que la condition de communication a été remplie.

3. LA PUBLICITÉ DU BUDGET¹³

Le budget doit être publié au plus tard un mois après qu'il ait été, selon les cas, adopté, arrêté ou approuvé. En effet, le budget est un acte réglementaire et, pour être opposable aux tiers, il doit être porté à leur connaissance. La publicité concerne le budget voté et transmis au recteur.

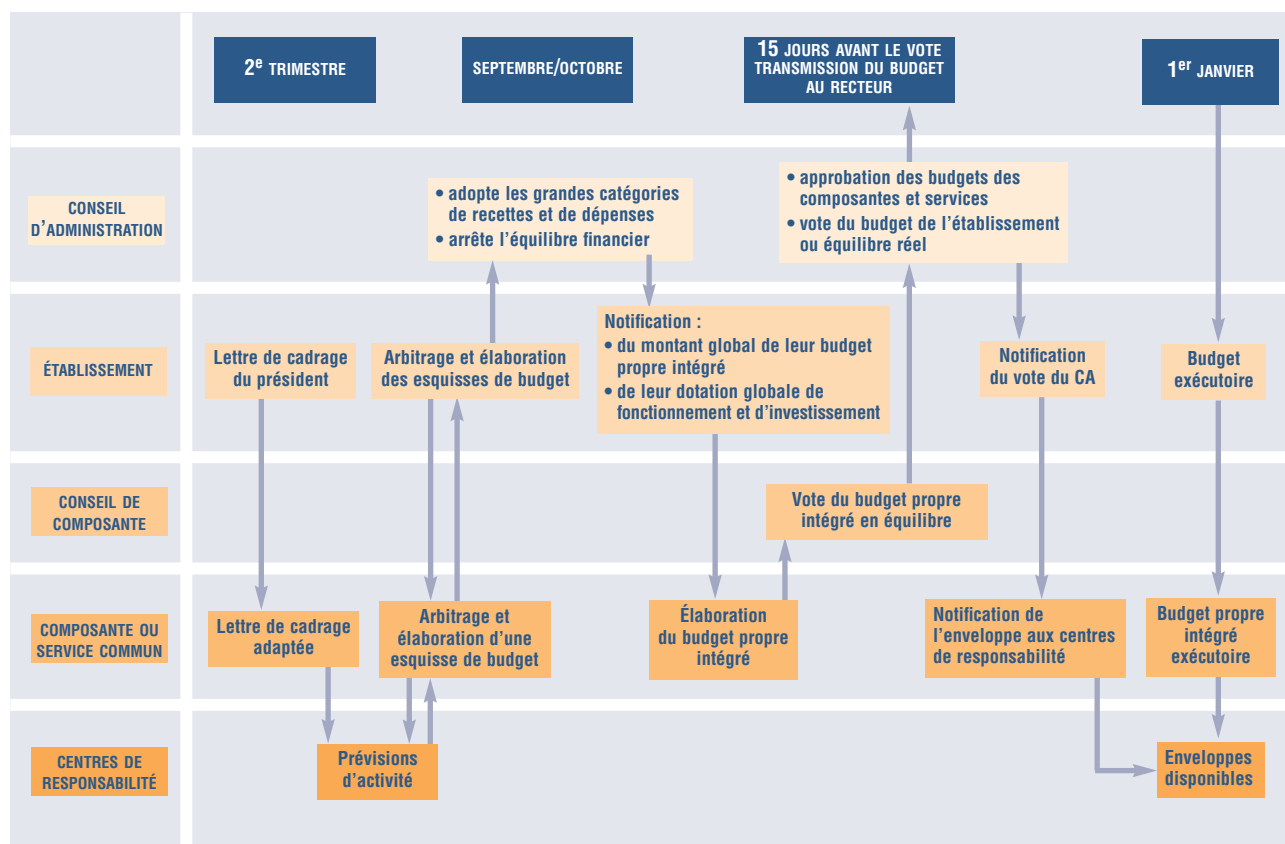
¹⁰ Décret du 14 janvier 1994, art. 21.

¹¹ Code de l'Éducation, art. L. 719-5.

¹² Décret du 14 janvier 1994, art. 22; art. 23; art. 25.

¹³ Décret du 14 janvier 1994, art. 27.

ANNEXE 1 CALENDRIER DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE



12

LE BUDGET DES EPSCP : LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

ANNEXE 2 LES CAS DU BUDGET SOUMIS À APPROBATION ET DU BUDGET NON EXÉCUTOIRE

1. LE BUDGET SOUMIS À L'APPROBATION DU RECTEUR, CHANCELIER OU DU MINISTRE

Lors de la séance du conseil d'administration, le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre selon le cas, peut décider de soumettre le budget à son approbation¹⁴.

Trois cas énumérés limitativement dans le décret du 14 janvier 1994 sont prévus et concernent les situations dans lesquelles le budget de l'établissement :

- soit n'est pas en équilibre ;
- soit ne respecte pas l'affectation des moyens alloués par l'État ou par tout organisme ou collectivité public ou privé ;
- soit n'ouvre pas les crédits nécessaires au respect des obligations et des engagements de l'établissement, notamment en ce qui concerne les impôts et les taxes, les condamnations prononcées par des juridictions et toutes contributions, participations ou dettes exigibles.

¹⁴ Décret du 14 janvier 1994, art. 24.

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 d'académie, chancelier, ou du ministre selon le cas et il leur est transmis à cet effet.

Enfin dans l'hypothèse où le conseil d'administration de l'établissement n'a pas remédié aux irrégularités constatées ; le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre selon le cas, doit arrêter le budget de l'établissement après avis du receveur général des finances ou du trésorier-payeur général territorialement compétent.

2. 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 précédent¹⁵.

Ce budget, dénommé budget provisoire, est égal à 80 % des prévisions budgétaires définitives de l'exercice précédent, déduction faite des crédits affectés à des dépenses non renouvelables.

Les prévisions budgétaires définitives concernent :

- les prévisions initiales de la section de fonctionnement et de la section des opérations en capital ;
- les modifications budgétaires apportées en cours d'année.

Le budget provisoire ne peut faire l'objet d'aucune modification.

Quand le budget d'un EPSCP n'est pas exécutoire au 1^{er} mars, il est alors arrêté par le recteur d'académie, chancelier, après avis du receveur général des finances ou du trésorier-payeur général territorialement compétent ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du ministre chargé du budget¹⁶.

¹⁵ Décret du 14 janvier 1994, art. 29.

¹⁶ Décret du 14 janvier 1994, art. 30.

L'AMORTISSEMENT ET LES PROVISIONS

Le budget d'un EPSCP se compose de 2 sections. La première dénommée «section de fonctionnement» regroupe les charges qui se rapportent à la gestion annuelle de l'établissement, c'est-à-dire à son fonctionnement normal. La seconde, dite «section des opérations en capital», présente l'ensemble des ressources en capital de l'année et l'emploi qui en est fait. Cette section renseigne sur l'évolution prévisionnelle annuelle de la situation patrimoniale (immobilisations) de l'EPSCP (cf. fiche 4).

La consommation des ressources inscrites au budget d'un exercice dans la section des opérations en capital se traduit le plus souvent par l'acquisition de biens immobilisés de natures diverses : logiciel, matériel, installation, bâtiment... Ces biens 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.

L'ensemble des valeurs immobilisées d'un EPSCP figure à l'actif de son bilan, document qui présente une image du patrimoine de l'établissement. Le patrimoine fait l'objet d'un inventaire qui répertorie la nature, la valeur et l'affectation des biens.

Piloter l'établissement et définir une politique financière impliquent nécessairement de tenir compte de l'état des éléments composant son patrimoine. Pour ce faire, il est indispensable d'intégrer la dépréciation subie par certains éléments de l'actif de l'établissement. Le constat de cette dépréciation peut prendre deux formes selon le degré de certitude de l'événement : irréversible ou non. Dans le premier cas de figure il s'agira de l'amortissement et dans le second de provision.

1. L'AMORTISSEMENT

La valeur des biens inscrits à l'actif se déprécie au fil de leur vie économique. L'amortissement est la constatation de cette dépréciation irréversible subie par l'usure ou le temps. Son objectif est double :

- constater comptablement la diminution de la valeur des éléments d'actifs se dépréciant en répartissant cette perte de valeur sur leur durée de vie probable ;
- 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).

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 des discussions des enveloppes de moyens négociées avec les autorités de tutelle.

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 de la section de fonctionnement, 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, en section de fonctionnement, qui va permettre de concrétiser ce mouvement financier. Cette charge de fonctionnement donne lieu en contrepartie à une ressource dans la section des opérations en capital (cf. fiche 14, annexe 2).

Un budget construit en prenant en compte les amortissements permet en outre de clarifier la situation des réserves puisque les résultats de fonctionnement affectés au compte de réserves sont minorés des moyens financiers nécessaires au renouvellement des biens.

Préparer le renouvellement des biens n'est pas synonyme au départ de remplacement de ces biens :

- 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. Les crédits inscrits au budget à ce titre ont un caractère évaluatif. Les dépassements sont donc autorisés sur ce compte. En revanche, ces crédits ne peuvent être utilisés à un autre objet, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent aller abonder les autres crédits de fonctionnement ou les crédits d'investissement.

1.1 Les modalités de calcul de l'amortissement

Les taux d'amortissement des différentes catégories d'immobilisations sont fixés par le conseil d'administration de l'EPSCP, dans des limites qui reposent sur la durée normale d'utilisation de l'immobilisation.

Il existe plusieurs méthodes d'amortissement : linéaire, dégressif, dérogatoire, fiscal. Les deux premières sont les méthodes les plus connues.

L'amortissement linéaire consiste à répartir de manière égale les dépréciations sur la durée de vie du bien. C'est la méthode la plus pratiquée dans les EPSCP.

L'amortissement dégressif est une méthode suivant laquelle les annuités décroissent avec le temps. Cette méthode peut être considérée comme la méthode la plus proche de l'évolution réelle dans le temps de la valeur d'un élément d'actif immobilisé. En effet, les immobilisations perdent souvent plus de valeur au cours des premières années d'usage du bien. Il paraît donc normal de constater un amortissement plus important les premières années.

1.2 L'amortissement des biens de l'établissement

Les différents régimes de propriété et modes de financement des biens à amortir nécessitent la mise en place de procédures particulières.

L'amortissement des biens acquis sur ressources propres

L'établissement est dans cette situation le propriétaire du bien et la charge de son renouvellement lui incombera entièrement. La charge budgétaire incombe en totalité à l'établissement.

L'amortissement des biens acquis sur subventions

L'établissement est, dans cette situation aussi, le propriétaire du bien. Cependant, la charge de son renouvellement ne lui incombera pas ou, en cas de financement mixte (ressources propres et subventions d'investissement), ne lui incombera qu'à hauteur du montant des ressources propres. S'agissant de la part financée par des subventions, la charge budgétaire correspondante dans la dotation aux amortissements est « neutralisée » par l'inscription en recette d'une somme du même montant. Ainsi la charge d'amortissement n'aura pas d'impact dans le résultat de l'exercice puisque la dépense sera du même montant que la recette.

L'amortissement des biens remis en dotation ou en affectation

L'établissement n'est pas, dans cette situation, le propriétaire du bien. Pour certains biens, l'établissement n'aura pas la charge de leur renouvellement. Il ne lui incombe donc pas d'affecter une partie de son résultat à cet objet. La procédure sera dans ce cas similaire à celle décrite pour les biens acquis sur subvention : parallèlement à la charge budgétaire, une recette budgétaire sera constatée. On parle alors d'amortissement neutralisé.

L'annexe 1 présente un exemple de calcul d'une dotation aux amortissements en fonction des divers modes de financement possibles.

2. LES PROVISIONS

Certains événements pouvant entraîner une dépréciation de la valeur du patrimoine de l'établissement ne possèdent pas ce critère d'irréversibilité. La charge à constater dans cette situation constitue une provision.

Lorsque l'établissement enregistre des événements qui rendent prévisibles des dépenses, il a l'obligation de constater une provision. Ces événements doivent être précis dans leur nature mais incertains quant à leur réalisation. Le montant des provisions doit pouvoir être évalué de façon aussi précise que possible et doit correspondre aux pertes financières susceptibles d'affecter le patrimoine de l'établissement.

Tout comme les amortissements, les provisions constituent une charge obligatoire pour l'établissement. Deux catégories de provisions peuvent donc être distinguées :

- **les provisions pour dépréciation**, qui constatent la diminution de la valeur d'un élément d'actif, résultant de causes dont les effets ne sont pas jugés comme irréversibles (provisions pour créances de clients douteux, perte sur stocks, perte sur titres...).
- **les provisions pour risques et charges**, qui constatent une augmentation du passif exigible (des dettes) à plus ou moins long terme (grosses réparations, indemnités de licenciement, vente aléatoire...).

La constitution d'une provision est une charge de fonctionnement. Des crédits budgétaires doivent donc avoir été prévus et inscrits sur les comptes de dotations aux provisions. Comme pour les dotations aux amortissements, ces crédits ont un caractère évaluatif. Les dépassements sont donc autorisés sur ce compte. En revanche, ils ne peuvent être utilisés à un autre objet, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent aller abonder les autres crédits de fonctionnement ou les crédits d'investissement.

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.

ANNEXE 1 EXEMPLE DE CALCUL D'AMORTISSEMENT

Soit un appareillage scientifique d'analyse acquis le 1^{er} janvier 2002 pour un montant de 20 000 euros. Le conseil d'administration de l'établissement a fixé la durée d'utilisation de ce type de bien à cinq années compte tenu de sa haute technicité et, corrélativement, de l'évolution rapide des technologies dans ce domaine qui rendront l'appareillage assez rapidement obsolète. Le taux d'amortissement, dans l'hypothèse où l'établissement a fait le choix de la technique de l'amortissement linéaire, est égal à 100 divisé par le nombre d'années correspondant à la durée de vie économique du bien. Au cas d'espèces, le taux est donc égal à $100/5 = 20\%$.

La dotation aux amortissements annuelle s'élève donc à :

$$20\,000 \text{ euros} \times 20\% = 4\,000 \text{ euros (charge à enregistrer au compte 68)}$$

1. Dans l'hypothèse où le bien a été financé sur ressources propres de l'établissement, la charge correspondant à la dotation annuelle d'amortissement d'un montant de 4 000 euros doit être financée par l'établissement.
2. 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, 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.
 - charge à enregistrer = 4 000 euros
 - produit à enregistrer = 2 000 euros
 - Le coût budgétaire pour l'établissement sera donc égal à 2 000 euros (financement à trouver sur les ressources propres de l'établissement).

LE BUDGET DES EPSCP : L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le budget de l'EPSCP doit être voté en équilibre réel par le conseil d'administration de l'établissement¹. Le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre selon le cas exerce le contrôle de la légalité et peut décider de soumettre le budget à son approbation s'il constate qu'il n'est pas en équilibre² (cf. fiche 12).

La réalité de l'équilibre repose sur l'évaluation de façon sincère et raisonnable de l'ensemble des recettes et des dépenses. Les charges obligatoires ou reconductibles doivent notamment être correctement évaluées.

L'équilibre s'apprécie de façon globale, c'est-à-dire en tenant compte du total du budget pour l'ensemble de l'établissement. 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 inscrites sur les comptes budgétaires et des différents totaux (section, crédits limitatifs), 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 de 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

Les prévisions de recettes et de dépenses de la section de fonctionnement de l'établissement font apparaître un résultat prévisionnel positif ou négatif appelé respectivement « excédent prévisionnel » (lorsque les recettes sont supérieures aux dépenses) et « déficit prévisionnel » (lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes).

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 la

¹ Code de l'Éducation, art. L 719-5 et décret du 14 janvier 1994, art. 22.

² Décret du 14 janvier 1994, art. 24.

capacité financière de l'établissement à pouvoir assumer seul les besoins liés à son existence. Cette mesure s'obtient par la capacité d'autofinancement. La CAF correspond à l'ensemble des ressources financières dégagées par l'activité de l'établissement et dont il peut disposer pour couvrir ses besoins tels des investissements ou des remboursements de dettes.

Même s'il n'est pas ici nécessaire 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. 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 13) 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 recette de la section des opérations en capital puisqu'elle représente une ressource durable pouvant éventuellement être utilisée pour l'acquisition d'immobilisations ou le remboursement d'emprunts (cf. infra, paragraphe 2).

Il faut noter que lorsque la CAF est négative, elle est dénommée insuffisance d'autofinancement (IAF) et doit être couverte par un prélèvement sur les réserves de l'établissement effectivement disponibles.

2. LA VARIATION PRÉVISIONNELLE DU FONDS DE ROULEMENT

La capacité ou l'insuffisance d'autofinancement calculée sur la base des prévisions de la section de fonctionnement est respectivement reportée en recettes ou en dépenses de la section des opérations en capital.

Les prévisions de recettes et de dépenses de la deuxième section, auxquelles vient s'ajouter la capacité ou l'insuffisance d'autofinancement, permettent de dégager la variation prévisionnelle du fonds de roulement de l'établissement pour l'exercice considéré. Cette variation constitue la ligne d'équilibre globale du budget de l'EPSCP.

L'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 immobi-

lisé : immobilisations incorporelles (logiciels, droits), corporelles (bâtiments, matériels) ou financières. Il s'agit donc des éléments qui composent son patrimoine, destinés à rester plusieurs années 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 destinés à assurer le financement d'opérations pluriannuelles.

Lorsque les ressources sont supérieures aux emplois, l'établissement dispose d'un fonds de roulement net global 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 net global 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.

La variation prévisionnelle du fonds de roulement fournit cet indicateur et représente pour cette raison la ligne d'équilibre du budget de l'établissement.

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 fait alors apparaître une variation négative. Il convient alors de vérifier que le fonds de roulement disponible de l'établissement permet d'assurer ces opérations sans pour autant mettre en péril sa santé financière.

Les annexes suivantes présentent un exemple d'équilibre budgétaire et la place respective de la CAF et de la variation prévisionnelle du fonds de roulement.

ANNEXE 1 : CALCUL DE LA CAF PRÉVISIONNELLE SUR LA BASE DE LA PREMIÈRE SECTION DU BUDGET D'UN EPSC

PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT						
DÉPENSES			CAF éléments positifs	RECETTES		CAF éléments négatifs
60	ACHATS ET VARIATIONS DE STOCKS	1 000		70	VENTES DE PRESTATIONS DE SERVICES	4 000
61	SERVICES EXTÉRIEURS	2 000		71	PRODUCTION STOCKÉE	0
62	AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS	3 000		72	PRODUCTION IMMOBILISÉE	0
63	IMPÔTS ET TAXES	500		74	SUBVENTIONS D'EXPLOITATION	10 000
64	CHARGES DE PERSONNEL	6 000		75	AUTRES PRODUITS DE GESTION COURANTE	500
65	AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE	600		76	PRODUITS FINANCIERS	300
66	CHARGES FINANCIÈRES	100		775	PRODUITS CESSIONS D'ÉLÉMENTS D'ACTIF	600
675	VALEURS COMPTA. ACTIFS CÉDÉS	200	200	776	NEUTRALISATION AMORTISSEMENT DOTATIONS	800
				777	NEUTRALISATION AMORTISSEMENT SUBVENTIONS	700
				78	REPRISES SUR AMORTISSEMENT ET PROVISIONS	0
68	AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	2 000	2 000			
TOTAL		15 400	2 200	TOTAL		16 900
Excédent prévisionnel		1 500	1 500	Déficit prévisionnel		
TOTAL GÉNÉRAL		16 900	3 700	TOTAL GÉNÉRAL		16 900
CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT			1 600	INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT		

ANNEXE 2 : LA VARIATION PRÉVISIONNELLE DU FONDS DE ROULEMENT

PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT						
DÉPENSES			CAF éléments positifs	RECETTES		CAF éléments négatifs
60 à 66	CHARGES	13 200		70 à 76	PRODUITS	14 800
675	VALEURS COMPTA. ACTIFS CÉDÉS	200	200	775	PRODUITS CESSIONS D'ÉLÉMENTS D'ACTIF	600
				776	NEUTRALISATION AMORTISSEMENT DOTATIONS	800
				777	NEUTRALISATION AMORTISSEMENT SUBVENTIONS	700
				78	REPRISES SUR AMORTISSEMENT ET PROVISIONS	0
68	AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	2 000	2 000			
TOTAL		15 400	2 200	TOTAL		16 900
Excédent prévisionnel		1 500	1 500	Déficit prévisionnel		
TOTAL GÉNÉRAL		16 900	3 700	TOTAL GÉNÉRAL		16 900
CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT			1 600	INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT		
DEUXIÈME SECTION : OPÉRATIONS EN CAPITAL						
DÉPENSES				RECETTES		
	INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT	0			CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	1 600
	REMBOURSEMENT DES DETTES	0			SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT	8 000
	ACHAT D'IMMOBILISATIONS	9 000			EMPRUNTS	0
					CESSIONS D'IMMOBILISATIONS	0
TOTAL		9 000		TOTAL		9 600
AUGMENTATION FONDS DE ROULEMENT		600		DIMINUTION FONDS DE ROULEMENT		
TOTAL GÉNÉRAL		9 600		TOTAL GÉNÉRAL		9 600

14

LE BUDGET DES EPSCP : L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU BUDGET

Le budget, acte d'autorisation et de prévision, est préparé et 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.

Deux types de modifications sont prévus et entraînent deux catégories de mouvements budgétaires : les décisions budgétaires modificatives et les modifications effectuées sur décision de l'ordonnateur sous conditions.

1. LES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES MODIFICATIVES¹

Une décision budgétaire modificative (DBM) est obligatoire lorsque est modifié, l'équilibre global du budget, ou la dotation des crédits ayant un caractère limitatif.

Concrètement, les situations visées par le décret financier portent sur :

- une modification de l'équilibre global par augmentation ou diminution des recettes (ajustement des prévisions, recettes nouvelles) entraînant une augmentation du montant de la section de fonctionnement ou de la section des opérations en capital, une diminution des crédits ouverts, un virement de crédits entre ces deux sections ;
- un virement de crédits entre les chapitres relatifs aux charges de personnel et les autres chapitres de la section de fonctionnement ;
- un dépassement d'un chapitre dont le caractère limitatif a été décidé par le conseil d'administration.

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.

Les conditions d'approbation, notamment celles de contrôle de légalité et de publication, sont identiques à celles du budget primitif. Dans l'hypothèse où le budget a été soumis à l'approbation du recteur d'académie, chancelier, ou pour les établissements qui lui sont rattachés, au ministre, les modifications qui lui sont apportées sont également soumises à approbation.

¹ Décret du 14 janvier 1994, art. 37.

Lorsqu'une composante ou un service commun souhaite modifier son budget, la procédure est identique à celle décrite précédemment. Le conseil compétent doit se prononcer. Les modifications demandées doivent être soumises au conseil d'administration de l'établissement lorsqu'elles ont pour conséquence d'affecter les crédits limitatifs ouverts dans le budget de l'établissement.

Les autres natures de modifications budgétaires relèvent également de la compétence du conseil d'administration sauf si ce dernier délègue sa compétence à l'ordonnateur principal (cf. infra, paragraphe 2).

Les DBM concernent avant tout le budget par nature. Cependant, il convient de rappeler que le constat des recettes et des dépenses du budget de gestion doit être égal à celui du budget par nature². Par conséquent, toute DBM entraînant une modification de l'équilibre global du budget nécessite l'ajustement correspondant du budget de gestion.

2. LES MODIFICATIONS EFFECTUÉES SUR DÉCISION DE L'ORDONNATEUR

Le conseil d'administration peut, par une délégation de pouvoir³, autoriser le président ou directeur, ordonnateur principal, à effectuer certaines modifications budgétaires. Il s'agit de virements de crédits entre lignes budgétaires à l'intérieur d'une même masse limitative du budget de l'établissement, de virement de crédits à l'intérieur d'un budget propre intégré ou entre deux ou plusieurs budgets propres intégrés dans la mesure où ils ne nécessitent pas une DBM. Il en est de même pour les modifications liées aux ressources affectées qui répondent à des dispositions budgétaires spécifiques.

Ces modifications portent sur le budget par nature. Lorsqu'elles concernent un budget propre intégré, l'ordonnateur concerné peut les effectuer s'il a reçu délégation à cet effet.

De telles modifications prises à l'initiative de l'ordonnateur (principal, secondaire ou délégué) font l'objet d'une information du conseil d'administration ou de composante lors de sa plus prochaine réunion.

² Arrêté du 19 mai 1994, art. 3.

³ Code de l'Éducation, art. L. 712-3.

LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

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 se réalisent au cours d'une période qui, après s'être intitulée période complémentaire, est désormais baptisée période d'inventaire. Le changement ne porte pas simplement sur l'appellation mais aussi sur la durée. De deux mois (période complémentaire) les établissements sont maintenant limités à une période plus courte d'un mois maximum (période d'inventaire). Cette durée doit être mise à profit pour notamment :

- 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.

L'établissement dispose alors des éléments nécessaires pour confectionner les documents qui vont lui permettre de suivre et d'orienter l'évolution de son activité. Il s'agit des documents de synthèse : bilan, compte de résultat, annexe, issus des données de la comptabilité générale, produits par l'agent comptable de l'établissement. Ces documents, qui composent le compte financier de l'EPSCP, doivent présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que des résultats de l'établissement. Toutes ces notions n'ont de signification qu'au niveau de l'entité juridique unique représentée par l'établissement, personne morale de droit public : il n'existe qu'un et qu'un seul bilan, compte de résultat, compte de réserves, fonds de roulement, etc. 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.

Ces documents informent sur la situation passée de l'établissement. En tant que tels, ils sont indispensables pour préparer les décisions futures et asseoir les choix politiques sur

une connaissance éclairée de la situation financière 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.

1. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTABLISSEMENT

Au terme de l'exercice, les opérations enregistrées au sein de la section de fonctionnement 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 (voir exemple ci-dessous).

EXEMPLE DE COMPTE DE RÉSULTAT D'UN EPSCP

Charges (hors taxes)	EXERCICE N		EXERCICE N-1	Produits (hors taxes)	EXERCICE N		EXERCICE N-1
		Totaux partiels				Totaux partiels	
CHARGES D'EXPLOITATION :				PRODUITS D'EXPLOITATION :			
Coût d'achat des marchandises vendues dans l'exercice				Ventes de marchandises vendues dans l'exercice			
Achats de marchandises				Production vendue : ventes, travaux, prestations de services			
Variation de stocks de marchandises				<i>Montant net du chiffre d'affaires</i>			
CONSOMMATION DE L'EXERCICE :				Production stockée			
Achats stockés d'approvisionnements				Production immobilisée			
Variation des stocks d'approvisionnements				Subventions d'exploitation			
Achats de sous-traitance				Reprises sur amortissements et provisions			
Achats non stockés de matières et fournitures				Transferts de charges			
Services extérieurs				Autres produits			
IMPÔTS, TAXES ET VERSEMENTS ASSIMILÉS :				TOTAL			
Sur rémunérations							
Autres							
CHARGES DE PERSONNEL :							
Salaires et traitements							
Charges sociales							
DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET AUX PROVISIONS							
AUTRES CHARGES							
CHARGES SPÉCIFIQUES				PRODUITS SPÉCIFIQUES :			
CHARGES FINANCIÈRES				PRODUITS FINANCIERS :			
CHARGES EXCEPTIONNELLES				PRODUITS EXCEPTIONNELS :			
(Impôts sur les bénéfices)							
<i>Solde créditeur = bénéfice</i>				<i>Solde débiteur = perte</i>			
TOTAL GÉNÉRAL				TOTAL GÉNÉRAL			

Le résultat excédentaire constitue un moyen de financement de l'établissement généré par sa propre activité et, par conséquent, il sera porté au bilan 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 nouveau. Ce compte enregistre la fraction des opérations non achevées à la clôture de l'exercice lorsqu'elles ont été financées par des subventions dont l'affectation a été fixée par la partie versante (subventions « fléchées »).

2 LE BILAN DE L'ÉTABLISSEMENT

Le bilan donne une situation au 31 décembre de l'année : c'est une photographie de l'établissement à cette date. Le bilan est alimenté par l'enregistrement comptable de tous les flux (entrée ou sortie de biens, de créances, de dettes) de l'établissement et représente les comptes de situation. Il se décompose en deux grandes parties : actif et passif (voir exemple ci-dessous).

EXEMPLE DE BILAN D'UN EPSCP

ACTIF	EXERCICE N			EXERCICE N-1	PASSIF	Exercice N avant affectation	Exercice N-1 avant affectation	Exercice N après affectation	Exercice N-1 après affectation
	Brut	Amortissements et provisions	Net						
ACTIF IMMOBILISE					CAPITAUX PROPRES				
<i>Immobilisations incorporelles :</i>					Dotation				
Frais de recherche					Affectation				
Concessions, brevets, licences, ...					Fonds propres				
<i>Immobilisations corporelles :</i>					Réserves				
Terrains, constructions					Report à nouveau				
Immobilisations corporelles					Résultat net de l'exercice (bénéfice ou perte)				
Immobilisations en cours									
<i>Immobilisations financières :</i>					Subventions d'investissement				
Participations, prêts					Provisions réglementées				
Autres									
<i>TOTAL I</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	<i>TOTAL I</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
ACTIF CIRCULANT					PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES				
<i>Stocks et en-cours :</i>					<i>TOTAL II</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
Matières premières									
en-cours (biens et services)					DETTES				
<i>Avances et acomptes :</i>					<i>Dettes financières :</i>				
<i>Créances d'exploitations :</i>					Emprunts et dettes				
Créances clients					<i>Dettes d'exploitations :</i>				
Autres					Dettes fournisseurs				
<i>Créances diverses :</i>					Dettes fiscales et sociales				
Valeurs mobilières de placement					Dettes diverses				
Disponibilités					<i>Dettes diverses :</i>				
Charges constatées d'avance					Produits constatés d'avance				
<i>TOTAL II</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	<i>TOTAL III</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
Comptes de régularisation									
Charges à répartir					<i>TOTAL GÉNÉRAL</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>TOTAL GÉNÉRAL</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	<i>TOTAL GÉNÉRAL</i>	0,00	0,00	0,00	0,00

L'actif du bilan est l'image de ce que « possède » l'établissement. 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 de ce que « doit » l'établissement. Les éléments du passif se présentent par ordre d'exigibilité croissante. Le passif est lui-même constitué de deux grandes composantes : les capitaux propres (biens mis à disposition des EPSCP, fonds propres, réserves affectées, résultat en instance d'affectation, subventions d'investissement, provisions) et les dettes (emprunts, dettes d'exploitation).

3. LE FONDS DE ROULEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT

Le fonds de roulement correspond à l'excédent de capitaux permanents sur les actifs immobilisés (cf. fiche 14, paragraphe 2, *LA VARIATION PRÉVISIONNELLE DU FONDS DE ROULEMENT*). Cet excédent est destiné à financer le cycle d'exploitation de l'établissement.

Bien évidemment, le fonds de roulement n'a de réelle signification que dans la mesure où l'ensemble des emplois, des ressources, des droits et obligations de l'établissement sont retracés pour leurs montants corrects dans la comptabilité générale. Notamment, les opérations se rapportant aux exercices à venir doivent être comptabilisées afin d'une part de ne pas fausser l'image de la situation financière au titre de l'exercice concerné et d'autre part de permettre une juste appréciation des engagements à venir.

On ne peut donner, dans l'absolu, une signification particulière au montant du fonds de roulement. 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. Le fonds de roulement doit couvrir ce besoin de financement.

4. LES REPORTS DE CRÉDITS

Au terme du décret du 14 janvier 1994, seuls peuvent être reportés d'un exercice budgétaire sur le suivant (cf. fiche 3, paragraphe 1, *L'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE*) :

1. les crédits relatifs aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement ;
2. les crédits relatifs à des opérations précisément identifiées ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution, dans la limite de 10% de la dotation des chapitres correspondants du budget de l'exercice précédent¹.

Les autres natures de crédits n'ouvrent par conséquent pas droit à report de crédit, à l'exception notable des opérations suivies selon la technique dite des « ressources affectées » qui font l'objet de dispositions particulières.

Bien évidemment, lorsque les opérations en cours au terme d'un exercice se poursuivent l'exercice suivant, les recettes et les crédits correspondants sont inscrits au budget de l'exercice concerné. En revanche, pour les opérations qui se sont conclues au cours d'un exercice, leur solde est partie intégrante du résultat global et unique de l'établissement.

¹ Décret du 14 janvier 1994, article 7.

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 les réserves.

5. L'EXPLOITATION DES DONNÉES COMPTABLES : LE COMPTE FINANCIER ET L'ANALYSE FINANCIÈRE

Le compte financier retrace l'exécution budgétaire et fournit la situation comptable et financière de l'établissement. Il est préparé par l'agent comptable en fonction et approuvé par le conseil d'administration de l'établissement. L'ordonnateur principal le vise et certifie ainsi que le montant des ordres de recettes et des ordres de dépenses est conforme à ses écritures². Il est transmis, accompagné de l'ensemble des pièces justificatives, pour examen au juge des comptes qui procédera au contrôle juridictionnel des comptes de l'EPSCP.

La réalisation de ce travail suppose donc que les écritures de l'exercice concerné soit « arrêtées » au terme de la période d'inventaire et en conséquence, que les opérations budgétaires soient achevées. Pour atteindre cet objectif dans les délais, 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 (à la fin du 1^{er} trimestre qui suit la fin de l'exercice) et de garantir la sincérité de cette situation. Ces informations sont de nature à améliorer la gestion de l'établissement à partir d'un diagnostic précis et servir d'éléments de décision au service de la politique d'établissement.

L'analyse financière étudie selon une approche statique et dynamique la manière dont s'établissent les grands équilibres financiers de l'EPSCP et permet de 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.

Du point de vue de l'analyse de la situation présente, cette approche offre la possibilité de comparer entre eux différents postes du compte d'exploitation et du bilan (élaboration de ratios), de mesurer leur niveau, l'évolution intervenue entre plusieurs exercices et, le cas échéant, de les rapprocher de moyennes nationales d'établissements de même catégorie. D'un point de vue prospectif, l'analyse financière sert aussi à évaluer la capacité de l'établissement à respecter les échéances qui lui sont imposées par ses créanciers ainsi qu'à engager d'éventuels projets de développement.

Enfin, en l'absence de « budget global », pour mieux mesurer et le poids économique de l'EPSCP dans son environnement local et le niveau de l'engagement de l'État, il convient de consolider les comptes et de rajouter, au minimum, les salaires et charges des personnels affectés à l'établissement et payés sur le budget de l'État.

² La réalisation du budget de gestion fait l'objet d'un compte rendu annexé au compte financier (arrêté du 19 mai 1994, art. 4).

Les deux tableaux ci-dessous présentent, à travers les résultats de l'exécution budgétaire, une illustration de l'exploitation des données financières de l'établissement.

RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : SECTION DE FONCTIONNEMENT

DÉPENSES	Prévisions	Exécution N dépenses nettes	% exécution	CAF éléments positifs	RECETTES	Prévisions	Exécution N recettes nettes	% exécution	CAF éléments négatifs
60 ACHATS ET VARIATIONS DE STOCKS	1 000	900	90%		70 VENTES DE PRESTATIONS DE SERVICES	4 000	4 200	105%	
61 SERVICES EXTÉRIEURS	2 000	1 800	90%		71 PRODUCTION STOCKÉE	0	0		
62 AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS	3 000	2 500	83%		72 PRODUCTION IMMOBILISÉE	0	0		
63 IMPÔTS ET TAXES	500	500	100%		74 SUBVENTIONS D'EXPLOITATION	10 000	10 500	105%	
64 CHARGES DE PERSONNEL	6 000	5 800	97%		75 AUTRES PRODUITS DE GEST. COURANTE	500	400	80%	
65 AUTRES CHARGES DE GEST. COURANTE	600	600	100%		76 PRODUITS FINANCIERS	300	300	100%	
66 CHARGES FINANCIÈRES	100	100	100%		775 PRODUITS CESSIONS D'ÉLÉMENTS D'ACTIF	600	600	100%	600
675 VALEURS COMPTA. ACTIFS CÉDÉS	200	200	100%	200	776 NEUTRALISATION Amt. - DOTATIONS	800	800	100%	800
					777 NEUTRALISATION Amt. - SUBVENTIONS	700	700	100%	700
					78 REPRISES SUR Amt. ET PROV.	0	0		
68 AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	2 000	2 000	100%	2 000					
TOTAL	15 400	14 400	94%	2 200	TOTAL	16 900	17 500	104%	2 100
Excédent	1 500	3 100		3 100	Déficit				
TOTAL GÉNÉRAL	16 900	17 500		5 300	TOTAL GÉNÉRAL	16 900	17 500		2 100
CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	1 600			3 200	INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT				

RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : VUE D'ENSEMBLE

PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT							
DÉPENSES	Prévisions	Réalisations	CAF éléments positifs	RECETTES	Prévisions	Réalisations	CAF éléments négatifs
60 à 66 Charges	13 200	12 200		70 à 76 Produits	14 800	15 400	
675 VALEURS COMPTA. ACTIFS CÉDÉS	200	200	200	775 PRODUITS CESSIONS D'EL. D'ACTIF	600	600	600
68 AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	2 000	2 000	2 000	776 NEUTRALISATION AMORTIS. - DOTATIONS	800	800	800
				777 NEUTRALISATION AMORTIS. - SUBVENTIONS	700	700	700
				78 REPRISES SUR AMORTISSEMENTS ET PROV.	0	0	
TOTAL	15 400	14 400	2 200	TOTAL	16 900	17 500	2 100
Excédent	1 500	3 100	3 100	Déficit			
TOTAL GÉNÉRAL	16 900	17 500	5 300	TOTAL GÉNÉRAL	16 900	17 500	
CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	1 600		3 200	INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT			

DEUXIÈME SECTION : OPÉRATIONS EN CAPITAL

DÉPENSES	Prévisions	Réalisations	Reste à réaliser au 31/12	RECETTES	Prévisions	Réalisations	Reste à réaliser au 31/12
INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT		0		CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	1 600	3 200	
REMBOURSEMENT DES DETTES		0		SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT	8 000	8 000	
ACHATS D'IMMOBILISATIONS				EMPRUNTS		0	
construction immeuble	6 000	4 000	2 000	CESSION D'IMMOBILISATIONS		0	
meuble et matériel scientifique	3 000	2 000	1 000				
TOTAL	9 000	6 000	3 000	TOTAL	9 600	11 200	
AUGMENTATION FONDS DE ROULEMENT	600	5 200		DIMINUTION FONDS DE ROULEMENT			
TOTAL GÉNÉRAL	9 600	11 200	3 000	TOTAL GÉNÉRAL	9 600	11 200	

Le tableau ci-dessous présente, à travers les résultats de l'exécution budgétaire, une illustration de l'analyse financière de l'établissement.

ANALYSE FINANCIÈRE : INTÉGRATION DES ÉLÉMENTS ISSUS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Intitulés	N-2	N-1	N	
	Montant en milliers d'euros (K€)			
EXPLOITATION • FONCTIONNEMENT				
Recettes réelles nettes (sans reprise ni prestations internes)			15 400	<div style="margin-bottom: 10px;">← recettes de la 1^{re} section (chapitres 70 à 76)</div> <div style="margin-bottom: 10px;">← dépenses de la 1^{re} section (chapitres 60 à 66)</div> <div style="margin-bottom: 10px;">← résultat de la 1^{re} section + éléments positifs CAF (675 et 68) - éléments négatifs CAF (775 à 78)</div> <div style="margin-bottom: 10px;">← subventions d'équipement</div> <div style="margin-bottom: 10px;">← achats de biens immobiliers</div> <div style="margin-bottom: 10px;">← = CAF (3 200) + recettes 2^e section (8 000 - 6 000 = 2 000)</div>
dont - Droits universitaires			2 000	
- Prestations à caractère commercial			1 200	
- Prestations formation continue			1 000	
- Subventions État			7 700	
- Subventions Collectivités territoriales			2 800	
- Taxe apprentissage			400	
- Autres recettes (dont produits financiers)			300	
Dépenses réelles nettes (sans amortissement ni prestations internes)			12 200	
dont - heures complémentaires			1 800	
- dépenses personnels RP			4 500	
- autres dépenses			5 900	
Capacité d'autofinancement			3 200	
PATRIMOINE • ÉQUIPEMENT				
Ressources			8 000	
- Subventions État			4 000	
- Subventions Collectivités territoriales			2 400	
- Subventions autres			1 600	
Emplois - dépenses			6 000	
- Immeubles			4 000	
- Meubles			2 000	
FONDS DE ROULEMENT				
Variation fonds de roulement exercice			+ 5 200	
FRNG initial			+ 3 300	
FRNG final			+ 8 500	
Besoin en fonds de roulement			+ 2 500	

Le tableau ci-dessous présente, à titre d'exemple, une synthèse de données extraites de l'analyse financière d'un établissement. Les valeurs contenues dans ce tableau sont données à titre purement indicatif et ne revêtent, en aucun cas, un caractère référentiel.

ANALYSE FINANCIÈRE : SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS ISSUS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Intitulés	Montants en K€			% évolution 2001 à 2003	ratios de structure		ratios de niveau	ratios moyens nationaux	
	2001	2002	2003		%	% moyen	€/étudiant	Ets de même catégorie	
					en 2003	2001 à 2003	14163 étudiants	% moyen	€/étudiant
EXPLOITATION • FONCTIONNEMENT									
Recettes réelles nettes (sans reprise ni prestations internes)	12 388	13 037	14 557	18%	100%	100%	1 028	100%	1 102
dont - Droits universitaires	1 436	1 551	1 585	10%	11%	11%		11%	
- Prestations à caractère commercial	1 336	1 259	993	-26%	7%	9%		5%	
- Prestations formation continue	353	235	330	-6%	2%	2%		9%	
- Subventions État	6 694	6 713	8 075	-21%	55%	54%		54%	
- Subventions Collectivités territoriales	1 418	1 275	1 745	23%	12%	11%		16%	
- Taxe apprentissage	368	721	702	91%	5%	4%		3%	
- Autres recettes (dont produits financiers)	783	1 283	1 127	44%	8%	9%		2%	
Dépenses réelles nettes (sans amortissement ni prestations internes)	10 501	10 586	11 126	6%	100%	100%	786	100%	1 075
dont - heures complémentaires	1 895	1 975	2 095	11%	19%	19%		22%	
- dépenses personnels R.P	1 466	1 337	1 343	-8%	12%	13%		18%	
- entretien et réparations	993	1 070	1 525	54%	14%	11%		10%	
- autres dépenses	6 147	6 204	6 163	0,3%	55%	57%		50%	
Capacité d'autofinancement	1 107	947	1 859	25%					
PATRIMOINE • ÉQUIPEMENT									
Ressources	5 877	762	4 095	-30%	100%	100%	289	100%	419
- Subventions État	5 672	594	3 500	-38%	85%	91%		92,5%	
- Subventions Collectivités territoriales	150	168	595	297%	15%	9%		6,1%	
- Subventions autres	55	0	0	-100%	0%	1%		1,4%	
Emplois - dépenses	5 152	3 584	10 903	112%	100%	100%	770	100%	401
- Immeubles	1 544	1 068	831	-46%	8%	18%		18%	
- Meubles	3 608	2 516	10 072	179%	92%	82%		82%	
FONDS DE ROULEMENT									
Variation fonds de roulement exercice	1 831	-1 875	-4 950						
Fonds de roulement net global initial	17 055	18 886	17 011						
Fonds de roulement net global final	18 886	17 011	12 061						
Besoin en fonds de roulement	-229	915	120						
BUDGET CONSOLIDÉ									
TOTAL RECETTES RÉELLES NETTES (F+I)	18 265	13 799	18 652				1 317		1 521
TOTAL DÉPENSES RÉELLES NETTES (F+I)	15 653	14 170	22 029				1 555		1 475
DEPENSES PERSONNEL BUDGET ÉTAT	24 677	24 876	26 146				1 846		3 030
TOTAL CONSOLIDÉ DÉPENSES N	40 330	39 046	48 175				3 402		4 505

16

LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

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». Si la comptabilité générale indique quelles sont les natures des charges, la comptabilité analytique explique quant à elle dans quel but ces charges ont été engagées et pour quelles activités de l'établissement.

Prévue par l'article 45 du décret du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP, mais rarement mise en œuvre par les établissements jusqu'à présent, la comptabilité analytique constitue un complément indispensable à la connaissance et au pilotage des activités de l'établissement. C'est aussi un outil d'information qui tend à s'imposer notamment au regard des obligations réglementaires et de la mise en œuvre de la réforme budgétaire en cours.

1. LES APPORTS DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

En matière de gestion interne, 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 :

- valoriser des travaux en cours de réalisation et calculer les résultats d'un établissement;
- arbitrer entre l'externalisation (achats) et l'internalisation des prestations;
- apprécier l'équilibre économique d'un segment d'activité et/ou d'un produit;
- mesurer les coûts des différentes entités de établissement.

Les informations produites par la comptabilité analytique trouvent également matière à s'appliquer dans les relations de l'établissement avec ses partenaires. S'agissant de la 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, telle la négociation avec l'État du contrat quadriennal par exemple.

En tant qu'opérateur 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 fiscales¹, répondant aux exigences nationale et européenne. À ce titre, ils doivent être en mesure de justifier des coûts des opérations menées.

Enfin, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) emporte d'ores et déjà des conséquences pour les EPSCP qualifiés « d'opérateurs » par la loi. Si la LOLF a pour objectif de clarifier l'autorisation parlementaire, elle vise également à moderniser la gestion publique, en particulier en promouvant un système de gestion par la performance. 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.

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 considéré et concerné par 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 la sensibilisation de l'ensemble des personnels des services.

¹ Cf. fiche 18 consacrée à la présentation de la fiscalité.

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 ont l'objet du calcul de coût.

2.2 Le recueil des 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.

La comptabilité analytique s'appuie sur les charges enregistrées en comptabilité générale qui seront ventilées en fonction de la méthode retenue. La question des personnels est particulière dans la configuration actuelle du budget des universités puisque, si les frais de personnels constituent un des principaux postes de coût, la charge n'est pas supportée par l'établissement. Un travail de recensement et de valorisation financière sera donc à conduire.

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 inventaire² à jour et de pratiquer les amortissements (cf. fiche 13). 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 et ce 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

² L'inventaire revêt également une importance particulière en fiscalité en terme de justification (cf. fiche 18).

nécessitent la mise en œuvre de clés de répartition dont la définition peut s'avérer complexe. Par exemple, quelle clé de répartition retenir dans le cas de l'utilisation d'un bâtiment, le temps ou la surface ou un autre critère? Le mode de répartition est nécessairement forfaitaire et le choix de la clé peut donc affecter sensiblement le coût obtenu. Ceci est d'autant plus vrai pour les activités où les coûts indirects (comme les charges d'infrastructure par exemple) sont importants.

LES DIFFÉRENTES UTILISATIONS POSSIBLES DES MÉTHODES DE CALCUL DES COÛTS

OBJECTIFS	ALIMENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION		AIDE À LA PRISE DE DÉCISION		APPUI AU CONTRÔLE INTERNE	
	CONNAISSANCE DES COÛTS	TARIFICATION	OPTIMISATION	DÉCISION	PRÉPARATION BUDGÉTAIRE	SUIVI
COÛTS COMPLETS	+++	+++				+++
COÛTS FONDÉS SUR LES ACTIVITÉS « ABC »	+++	+++		+		++
COÛTS STANDARDS (ÉCARTS)		++			+++	+++
COÛT MARGINAL	+		+++	+++	++	+++

Légende : +++ la méthode correspond bien à l'objectif recherché
+ la méthode n'est pas la plus adaptée à l'objectif recherché mais peut y contribuer

Extrait de *Le Contrôle de gestion dans les administrations de l'État*, cf. fiche 10 : « Analyse des coûts »

La méthode des **coûts complets** est fondée sur la distinction coûts directs/coûts indirects et consiste à affecter l'ensemble des coûts directs et des coûts indirects au travers d'un processus de répartition et de déversement.

La méthode fondée sur les **activités** considère l'établissement sous l'angle des processus mis en œuvre qui concourent à la réalisation et à la distribution des produits et services. La méthode repose donc sur une vision transversale de l'établissement et affecte les charges aux activités.

La méthode des **coûts standards** est fondée sur la comparaison entre coûts prévisionnels (ou coûts pré-établis) et coûts historiques ou réels. L'écart ainsi mis en évidence permet de repérer d'éventuelles anomalies, afin d'aider, le cas échéant, à choisir les actions correctives appropriées.

La méthode du **coût marginal** (ou coût partiel) est fondée sur la distinction coûts variables/fixes. Elle permet de réaliser de façon simple des études de coûts pertinentes sur des services ou des activités, sans les biaiser par des éléments liés à l'ensemble de la structure.

ÉLÉMENTS DE FISCALITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) accomplissent des activités qui, en raison de leur nature, se trouvent placées dans le champ d'application des impôts commerciaux, à savoir principalement la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés (IS). Au demeurant, cela concerne également les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) placés dans une situation similaire. Il s'ensuit que ces établissements sont tenus, comme tout opérateur économique exerçant le même type d'activités, d'appliquer correctement les règles qui gouvernent ces impôts. Cela étant, à l'évidence, la matière est ardue et il n'est pas envisageable, a fortiori pour des non spécialistes, d'en connaître tous les arcanes.

Ce qui importe avant tout, lorsqu'il est projeté de réaliser telle ou telle opération, c'est non pas d'être capable de définir par le menu le régime fiscal qui s'y attache, mais de savoir s'interroger sur les différents effets susceptibles d'être produits par la fiscalité.

C'est uniquement, semble-t-il, à raison de cette démarche aboutissant à un renforcement de la professionnalisation dans le domaine fiscal que l'on peut disposer d'un panel d'informations le plus large possible, à la lumière duquel peuvent être effectués, de manière pertinente, les choix politiques en matière de gestion.

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 Exposé sommaire de l'assujettissement à l'IS

Le domaine propre à l'IS est entièrement nouveau pour les EPSCP. En effet, leur assujettissement à cet impôt est effectif seulement depuis le 1^{er} janvier 2003.

Il faut savoir en ce domaine que la circonstance pour un EPSCP d'accomplir au moins une activité lucrative, même si elle est isolée, a pour effet, sur le plan des principes, de contagionner toutes les autres activités qu'il peut être amené à réaliser, y compris l'activité d'enseignement¹.

Afin de pallier cet inconvénient, l'administration fiscale a, cependant, admis que les EPSCP puissent soustraire certaines de leurs opérations, réputées non lucratives, de l'assujettissement à l'IS. Il s'ensuit que seules les opérations regardées comme lucratives sont passibles de cet impôt.

Cette possibilité est néanmoins subordonnée à la stricte condition que les opérations lucratives des EPSCP soient isolées dans un secteur distinct d'activité au sein de l'établissement (composante ou SAIC) ou dans une filiale.

Concrètement, il doit être considéré pour les EPSCP² que :

- l'enseignement (formation initiale) est une activité non lucrative (mission d'intérêt général) ;
- sont **susceptibles** d'être lucratives les activités de recherche, les prestations de services liées à l'exécution de certains contrats de recherche ainsi que les activités d'une autre nature dites activités annexes (notamment mise à disposition de locaux à titre onéreux, ventes de publications, organisation de congrès à destination de professionnels ou d'entreprises).

On le voit, la notion de lucrativité est incontournable dès qu'est abordé l'IS et on ne peut pas faire l'économie de s'interroger sur ce point au titre de chacune des opérations réalisées par un EPSCP pour lesquelles il n'existe pas de ligne de partage en dehors de toute analyse.

1.2 Exposé sommaire de l'assujettissement à la TVA³

L'assujettissement à cet impôt n'est pas nouveau pour les EPSCP puisqu'il remonte au début des années quatre-vingts, après la transposition en droit interne de la sixième directive européenne.

En matière de TVA, il convient de déterminer si l'opération est réalisée à titre onéreux, c'est-à-dire :

- si l'opération procure un avantage individuel au client ;
- si le prix payé par ce dernier est en relation avec cet avantage.

La plupart des opérations réalisées par un EPSCP (formation initiale ou continue, travaux d'analyse, publications par exemple) remplissent ces conditions et relèvent à ce titre d'une activité économique. Elles se trouvent, par suite, placées dans le champ d'application de cet impôt. Pour cette raison, les EPSCP présentent la qualité d'assujetti à la TVA.

¹ Code général des impôts, art. 206.1

² Un résumé schématique figure en annexe 1.

³ Cf. le dossier de l'Agence concernant la TVA adressé à ses adhérents, également disponible en ligne sur le site internet de l'Agence.

En dépit de cet assujettissement, les EPSCP bénéficient d'une exonération inconditionnelle posée par la loi⁴ au titre des activités de formation mais également pour les livraisons de biens et les prestations de services qui y sont étroitement liées (par exemple, les ventes de matériels pédagogiques aux étudiants constituant le complément obligé et inséparable de l'enseignement).

Concrètement, l'exonération dispense un EPSCP de collecter de la TVA auprès des personnes qui lui versent un montant pour bénéficier de ses prestations de formation (droits d'inscription des étudiants, prix de la formation continue⁵). Autrement dit, les EPSCP peuvent intervenir dans le cadre de leurs activités de deux manières :

- en qualité de consommateur intermédiaire : lorsque, par exemple, les EPSCP réalisent des opérations de recherche au profit d'un tiers et facturent un prix en contrepartie de la prestation qui est fournie. Ils vont alors pouvoir récupérer la taxe sur leurs dépenses dès lors que celles-ci sont directement liées aux opérations donnant lieu à collecte de TVA au titre de la vente de biens ou de services.
- en qualité de consommateur final, comme par exemple tout particulier qui acquiert des biens. C'est le cas lorsqu'ils supportent des dépenses pour les besoins d'opérations qui ne donnent pas lieu à la collecte de la TVA (par exemple, l'achat d'un ordinateur pour les besoins de la formation continue). Il leur appartient alors de supporter le poids de la TVA.

Cette situation a pour effet de rendre les EPSCP redevables de la TVA dans le premier cas et de leur faire supporter le poids de cet impôt dans le second cas. C'est la raison pour laquelle les EPSCP sont des assujettis redevables partiels au regard de la TVA. Il en résulte qu'il est indispensable de faire le tri entre les dépenses qui ouvrent droit à déduction à la TVA et les autres. Cela est particulièrement vrai pour les opérations de recherche menées par un EPSCP.

1.3 Les obligations déclaratives en matière fiscale

Le président ou le directeur d'un EPSCP, ordonnateur principal du budget de l'établissement (cf. fiche 6), en est également le représentant légal⁶.

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 sanctionnée par des poursuites pénales⁷.

⁴ Code général des impôts, art. 261.4.4°a.

⁵ Un résumé schématique figure en fin de fiche.

⁶ Code de l'Éducation, art. L 712-2.

⁷ Code général des impôts, art. 1741.

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 ces deux impôts de manière à ce qu'elle puisse bénéficier de la plus grande sécurité.

Au demeurant, un tel schéma d'organisation n'est pas sans fournir un certain nombre de paramètres autorisant une meilleure lisibilité de la gestion globale d'un établissement.

2.1 La nécessité d'une sécurité juridique des activités passibles de l'IS et de la TVA

Bien qu'il paraisse difficile de concevoir que des spécialistes de la fiscalité soient affectés au sein de chaque EPSCP, il s'avère néanmoins indispensable que les personnes qui ont en charge cette sphère puissent à 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.

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.

Ces deux objectifs plaident pour une centralisation de la gestion de la fiscalité.

En effet, il apparaît capital que soit définie une unité d'action en ce domaine, c'est-à-dire que la fiscalité relève d'une véritable politique d'établissement⁸.

Cela étant, il est clair que les éléments d'information doivent bien souvent être recueillis auprès des structures qui sont à l'origine des opérations présentant des adhérences avec la fiscalité. Le développement des circuits d'information au sein d'un établissement paraît donc incontournable.

2.2 Une lisibilité accrue au regard de la gestion d'un EPSCP

Le fait de répondre aux obligations fiscales présente indéniablement des vertus sur le plan financier. En effet, cela permet, tout d'abord, d'isoler les opérations marchandes, de les sérier et ainsi de puiser des éléments d'information précieux, notamment pour construire, orienter et développer une politique de valorisation des travaux exécutés par un EPSCP (choix et affectation des investissements en particulier). Parallèlement, la protection de la propriété intellectuelle s'en trouve améliorée.

Ensuite, il est possible d'identifier et de mesurer précisément les conséquences financières qui s'attachent à toute opération réalisée par un EPSCP.

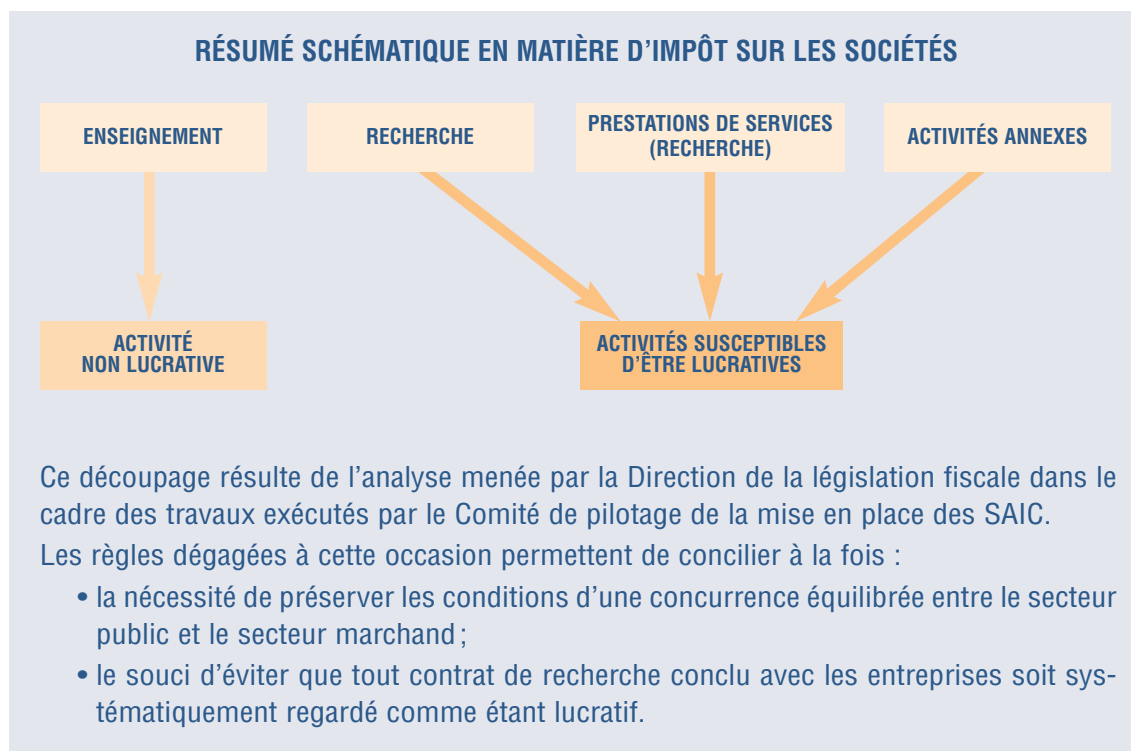
⁸ L'établissement est la seule entité reconnue par l'administration fiscale.

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 lucratives 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...) et patrimoniale (inventaire des éléments d'actif du bilan) d'un établissement (cf. fiches 13 et 16).

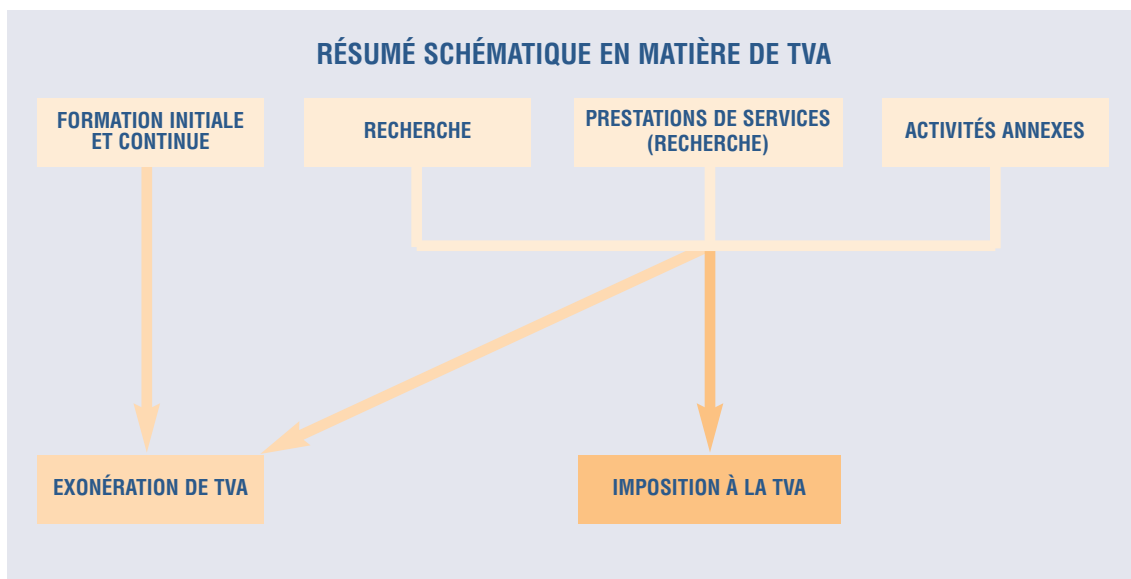
De surcroît, l'obligation fiscale d'identifier et de faire figurer en tant que telles toutes les charges qui se rapportent à une opération donnée contribue pour un établissement à la maîtrise de ses activités concurrentielles en lui donnant les moyens d'en connaître précisément tous les coûts.

En guise de conclusion, il convient de mettre l'accent sur le fait que la démarche consistant à bénéficier dans les meilleures conditions possibles d'éléments autorisant une gestion interne d'un établissement plus précise et, partant, des choix politiques éclairés suppose incontestablement un recours à l'outil permanent d'information que constitue la comptabilité analytique (cf. fiche 17).

RÉGIMES D'IMPOSITION APPLICABLES AUX EPSCP



RÉSUMÉ SCHÉMATIQUE EN MATIÈRE DE TVA



STRUCTURES DE VALORISATION : PRÉSENTATION COMPARATIVE

Cette fiche a pour objet de lister les principales dispositions applicables, en matière de régimes 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 d'entre elles permettent d'assurer une gestion internalisée de la valorisation (la composante dédiée et le SAIC), tandis que 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 en la matière, dont, notamment, le Groupement d'intérêt public (GIP), le Groupement d'intérêt économique (GIE), les prises de participation dans le capital d'une société, les associations.

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
	COMPOSANTE DÉDIÉE	SAIC	FILIALE
STATUT JURIDIQUE	<p>La composante est un service commun de l'EPSCP répondant aux dispositions du décret n°95-550 relatif aux services généraux.</p> <p>Elle n'a pas de personnalité morale propre.</p>	<p>Le SAIC est un service commun de l'EPSCP.</p> <p>Il n'a pas de personnalité morale propre.</p>	<p>Structure distincte de l'EPSCP de type société commerciale.</p> <p>C'est une personne morale de droit privé.</p>

	STRUCTURE INTERNE		STRUCTURE EXTERNE
	COMPOSANTE DÉDIÉE	SAIC	FILIALE
REPRÉSENTATION LÉGALE	<p>Président de l'établissement.</p> <p>Possibilité de déléguer certaines compétences au directeur du service commun</p> <p>Conditions de désignation du directeur du service fixées par le statut du service.</p> <p>Le directeur peut recevoir une délégation de signature du président pour les missions du service commun.</p>	<p>Président de l'établissement.</p> <p>Possibilité de déléguer certaines compétences au directeur du SAIC</p> <p>Le directeur du service est nommé par le président de l'établissement, après avis du conseil d'administration.</p> <p>Le directeur peut recevoir une délégation de signature du président pour les missions du service commun.</p>	<p>Le gérant pour une SARL ou le président pour une SA sera le représentant de la filiale.</p> <p>La nomination des représentants de l'EPSCP et des représentants des associés doit respecter :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les conditions posées par la loi de 1999 (article 25-1) ; • illégalité de la nomination dans une entreprise d'un agent public ayant été en charge de son contrôle, ou en relation avec elle (contrats de toute nature, expression de son avis sur ses opérations).
MODALITÉS ET CONDITIONS DE CRÉATION	<ul style="list-style-type: none"> • Si création d'une composante nécessité de restructuration interne des activités de recherche contractuelle et de valorisation. • Vote du CA à la majorité des 2/3 pour création d'une composante, adoption des statuts et transmission de ceux-ci au ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selon la situation existante (composante dédiée ou non) restructuration interne des activités de recherche contractuelle et de valorisation. • Vote du CA à la majorité des 2/3 pour création d'un SAIC, adoption des statuts et transmission de ceux-ci au ministère. • Nomination d'un directeur par le président de l'établissement après avis du CA. 	<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 MEN et du MINEFI (silence de 2 mois = décision implicite d'acceptation). • Convention avec la filiale approuvée par le CA de l'université. • Un ou plusieurs représentants de l'établissement sont désignés par le CA pour représenter l'établissement au sein de la filiale. • Immatriculation au RCS et publication de l'annonce légale. <p>NB Création impossible en cas de budget de l'EPSCP soumis à approbation.</p>

	STRUCTURE INTERNE		STRUCTURE EXTERNE
	COMPOSANTE DÉDIÉE	SAIC	FILIALE
RÉGIME BUDGÉTAIRE ET FINANCIER	<p>Droit public. Budget propre intégré : régime identique à celui des autres composantes ; approuvé par le conseil du service lorsque le service est doté d'un conseil et intégré dans le budget de l'établissement donc voté par le CA. Crédits limitatifs.</p> <p>Nomination du directeur en qualité d'ordonnateur secondaire possible par le président Modification à l'intérieur du budget possible par l'ordonnateur. Pas de comptabilité distincte, donc pas de résultat ni de bilan spécifique</p> <p>Exécution selon règles de la comptabilité publique.</p>	<p>Droit public. Budget annexe : crédits évaluatifs au sein du budget, limitation du budget sur le total ; approuvé par le CA (même si un conseil du SAIC est créé, ce dernier ne se prononce pas sur le budget). Modification en cours d'exercice à l'initiative de l'ordonnateur sauf si l'équilibre dégradé (alors vote du CA obligatoire). Possibilité de bénéficier du fonds de concours. Nomination du directeur en qualité d'ordonnateur secondaire possible par le président. Modification à l'intérieur du budget possible par l'ordonnateur. Le SAIC est un service à comptabilité distincte (identification du résultat, des réserves, du fonds de roulement et d'une façon générale existence d'un suivi comptable spécifique se traduisant notamment par la production d'un compte de résultat, d'un bilan, de comptes de tiers). Exécution selon règles de la comptabilité publique.</p>	<p>Droit privé. 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>
RÉGIME DES CONTRATS D'ACHAT ET DE VENTE DE BIENS ET DE SERVICES	<p>Achats régis par le Code des Marchés Publics.</p> <p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marchés publics ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics et de l'applicabilité des critères du contrat administratif dans la jurisprudence du CE.</p>	<p>Achats régis par le Code des Marchés Publics.</p> <p>Pour les ventes de biens et prestations de services, marchés publics ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics et de l'applicabilité des critères du contrat administratif dans la jurisprudence du CE.</p>	<p>Par principe, contrats de droit privé, régis par le Code Civil, pour les achats (sauf application de l'arrêt CJCE 19 novembre 1999 TECKAL). En outre, les procédures de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi du 3 janvier 1991 leur sont applicables si l'on considère que la filiale satisfait un besoin d'intérêt général autre qu'industriel et commercial. Ces contrats sont alors soumis au droit privé ou au droit public en fonction des critères jurisprudentiels du CE. Pour les ventes de biens et prestations de services, marchés publics ou contrat de droit privé en fonction de la soumission ou non du bénéficiaire au code des marchés publics.</p>

	STRUCTURE INTERNE		STRUCTURE EXTERNE
	COMPOSANTE DÉDIÉE	SAIC	FILIALE
RÉGIME FISCAL	<p>Régime particulier sauf TVA :</p> <ul style="list-style-type: none"> • TVA applicable aux opérations situées dans le champ d'application de cet impôt et ne bénéficiant pas d'une exonération. • IS calculé sur le bénéfice dégagé par les activités lucratives gérées dans le service commun. • Taxe professionnelle : au titre des opérations lucratives. • Pas d'exonération possible. • Autres impositions : taxe d'apprentissage, taxes foncières, etc. • Application du crédit d'impôt recherche. <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 sauf TVA :</p> <ul style="list-style-type: none"> • TVA applicable aux opérations situées dans le champ d'application de cet impôt et ne bénéficiant pas d'une exonération. • IS calculé sur le bénéfice dégagé par les activités lucratives gérées dans le service commun. • Taxe professionnelle : au titre des opérations lucratives. • Exonération possible (CGI, art. 1464 H). • Autres impositions : taxe d'apprentissage, taxes foncières, etc. • Application du crédit d'impôt recherche. <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 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • TVA applicable aux opérations situées dans le champ d'application de cet impôt et ne bénéficiant pas d'une exonération. • IS calculé sur le bénéfice dégagé par l'ensemble des activités de la filiale. • Taxe professionnelle : au titre des opérations lucratives. • Pas d'exonération possible. • Autres impositions : taxe d'apprentissage, taxes foncières, etc. • Application du crédit d'impôt recherche. <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> <p>À noter : l'IS dégage un avoir fiscal sur les dividendes distribués aux actionnaires, déductibles du bénéfice imposable (l'avoir fiscal sera supprimé à compter du 1^{er} janvier 2005).</p>
RÉGIME DES BIENS	Domanialité publique, ce qui suppose l'inaliénabilité et donc l'impossibilité des voies d'exécutions telles que les saisies.	Domanialité publique, ce qui suppose l'inaliénabilité et donc l'impossibilité des voies d'exécutions telles que les saisies.	Propriété privée.

	STRUCTURE INTERNE		STRUCTURE EXTERNE
	COMPOSANTE DÉDIÉE	SAIC	FILIALE
STATUT DU PERSONNEL	<p>Régime de droit commun défini par le décret 86-83 du 17 janvier 1986 :</p> <p>Contractuels soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • six mois pour l'exercice de fonctions correspondant à un besoin saisonnier ; • dix mois pour l'exercice de fonctions correspondant à un besoin occasionnel. <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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • convention à signer avec l'Unedic ; • ou constitution de provisions de propre assureur ; • ou gestion du risque chômage sans provisions. 	<p>Dérogations possibles au régime de droit commun défini par le décret 86-83 du 17 janvier 1986 par le décret 2002-1347 du 7 novembre 2002 :</p> <p>Contractuels soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contrat à durée indéterminée possible ; • contrats à durée déterminée renouvelables 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • convention à signer avec l'Unedic ; • ou constitution de provisions de propre assureur ; • ou gestion du risque chômage sans provisions. 	<p>Les contractuels sont régis par le code du travail, le code de la sécurité sociale et par les conventions collectives applicables.</p> <p>La convention entre la filiale et l'établissement peut prévoir des mises à disposition, des détachements ou des délégations de personnels de l'établissement, régis par les dispositions statutaires et réglementaires de leurs postes d'origine.</p> <p>L'employeur est redevable des cotisations d'Assurance chômage.</p>
RESPONSABILITÉ JURIDIQUE	<p>Responsabilité administrative, tribunaux de l'ordre administratif. Le Président de l'EPSCP, en tant que représentant légal, est seul susceptible de voir sa responsabilité engagée pour des fautes ou des dommages imputables au service commun.</p> <p>En tant que tel, elle est insusceptible de procédures collectives.</p>	<p>Responsabilité administrative, tribunaux de l'ordre administratif. Le Président de l'EPSCP, en tant que représentant légal, est seul susceptible de voir sa responsabilité engagée pour des fautes ou des dommages imputables au SAIC.</p> <p>En tant que tel, elle est insusceptible de procédures collectives.</p>	<p>Responsabilité civile, tribunaux de l'ordre judiciaire. Les gérants (pour une SARL) ou les administrateurs et le directeur général (pour une SA) sont responsables, individuellement ou solidairement, selon le cas, envers la société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux SARL ou aux SA, soit des violations des statuts, soit des fautes commises dans leur gestion. 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
		COMPOSANTE DÉDIÉE	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.	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.	Pour une SARL comme pour une SA, les associés ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports.
	Responsabilité financière de l'ordonnateur devant la cour de discipline budgétaire et financière.	Le conseil d'administration de l'établissement délibère sur l'affectation du résultat du service (résultat identifié puisque service à comptabilité distincte). Responsabilité financière de l'ordonnateur devant la cour de discipline budgétaire et financière.	
	Responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable.	Responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable.	
RÉFÉRENCES JURIDIQUES	Code de l'Éducation. Décret n°94-39 du 14 janvier 1994. Décret n°94-550 du 4 mai 1995.	Code de l'Éducation. Décret n°94-39 du 14 janvier 1994. Décret n°94-550 du 4 mai 1995 et, en plus : loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 ; décrets n°2002-549 du 19 avril 2002, n°2002-601 du 25 avril 2002, n°2002-700 du 30 avril 2002, n°2002-1347 du 7 novembre 2002 ; arrêté du 30 avril 2002.	Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999. Décret n°2000-1264 du 26 décembre 2000. Arrêté du 26 décembre 2000.

LES RECETTES D'UN EPSCP

Les recettes d'un EPSCP se décomposent en deux grandes familles : les ressources propres et les subventions. La première catégorie correspond principalement aux produits des prestations de services 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 des ses investissements ou la réalisation d'opérations particulières.

1. LES RESSOURCES PROPRES

Les ressources propres représentent en moyenne 37%¹ des ressources des universités². Elles regroupent une grande variété de natures, dont les principales sont décrites ci-après. L'établissement détermine, par délibération de son conseil d'administration, les tarifs à percevoir en contrepartie de la réalisation d'une prestation de services ou de la vente d'un bien. Il faut également relever que ces opérations suivent les règles de droit commun applicables en matière de facturation : toute opération commerciale donne lieu à émission d'une facture.

- droits d'inscription : ils représentent 9% en moyenne du total des ressources. 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 : les recettes représentent 5% en moyenne du total des ressources. 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 : ils représentent 11% en moyenne du total des ressources. Il s'agit là d'opérations relevant de relations de nature industrielle et commerciale avec un client public ou privé ;
- taxe d'apprentissage : elle représente 2% en moyenne du total des ressources. Il s'agit d'une taxe destinée à faire participer les employeurs au financement des

¹ Les données chiffrées de cette fiche émanent de la DES et portent sur l'exercice 2001.

² Il est important de rappeler que ces moyennes cachent une grande disparité entre universités (cf. fiche 1, paragraphe 2, L'IMPACT AU NIVEAU MICRO-ÉCONOMIQUE).

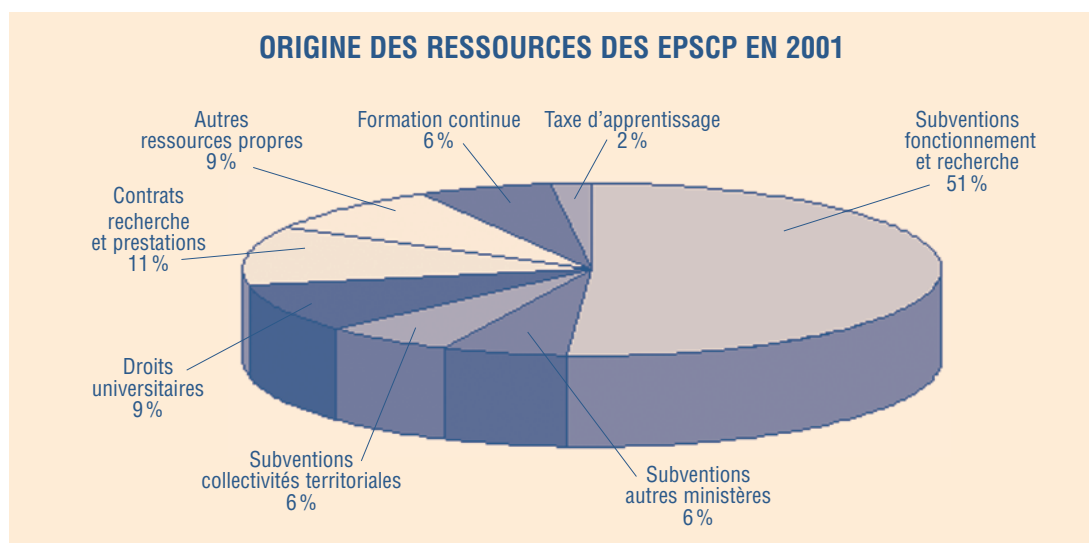
premières formations technologiques et professionnelles. Cette ressource présente la particularité d'être qualifiée de ressource affectée car elle est destinée à financer des dépenses présentant un lien incontestable pour l'enseignement. Une commission départementale contrôle l'emploi des fonds.

2. LES SUBVENTIONS

Les subventions représentent en moyenne 63 % du total des ressources des universités. Le ministère de l'enseignement supérieur assure le financement des universités à hauteur de 51 % du total de leur ressources (cf. fiche 1). L'établissement a l'obligation de respecter l'affectation des fonds alloués dans le cadre des subventions dont il bénéficie.

Les subventions d'exploitation sont les subventions reçues par l'établissement pour lui permettre de faire face à certaines charges d'exploitation (section de fonctionnement ; cf. fiche 4). Hormis la subvention de fonctionnement allouée par le ministère sur la base des critères SanRemo (cf. ci-contre) destiné à assurer le fonctionnement général de l'établissement, les autres subventions correspondent fréquemment à un objectif déterminé 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.



LE SYSTÈME SAN REMO POUR 2004

Ce document reprend un texte de la DES remis au CNESER, concernant la répartition des moyens 2004 dans les établissements d'enseignement supérieur

LE SYSTÈME ANALYTIQUE DE RÉPARTITION DES MOYENS ÉTABLISSEMENTS HORS IUFM

Ce système a pour but de mesurer les besoins théoriques en personnels enseignants et IATOS et en crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur.

Il s'agit donc d'un système d'aide à la répartition des créations d'emplois prévues dans la Loi de Finances et des crédits inscrits au chapitre 36.11 article 10.

En 2004, ce système a été appliqué à 244 établissements ou composantes d'établissements :

- 84 universités et centres universitaires de formation et de recherche (+ 2 par rapport à 2003)³ ;
- 7 Instituts d'Études politiques ;
- 114 IUT (+ 2 par rapport à 2003)⁴ ;
- 39 écoles d'ingénieurs (+1 par rapport à 2003)⁵.

Ce système prend en compte les étudiants inscrits à la préparation d'un diplôme national ou à la préparation d'un concours (à l'exception des préparations aux CAPES qui sont comptabilisés dans les IUFM).

Les étudiants en formation continue ne sont plus pris en compte dans le calcul de la Dotation Théorique de Fonctionnement. Ils restent pris en compte (à hauteur de 0,5 étudiants en formation initiale) pour le calcul de l'encadrement en enseignants.

Ces préparations sont regroupées dans 43 classes de formation et dans 2 secteurs (secondaire qui regroupe les formations scientifiques et de santé, tertiaire qui regroupe les formations juridiques, économiques, littéraires et de sciences humaines).

À chacune de ces classes, exceptées celles de Médecine et d'Odontologie, correspond une charge d'enseignement exprimée en Heures/Étudiant (dit H/E). Il s'agit d'heures équivalent TD.

À chaque classe de Médecine et d'Odontologie correspond un crédit de fonctionnement par étudiant.

La dotation théorique d'un établissement en crédits de fonctionnement s'obtient par la somme de quatre éléments :

- la compensation du sous-encadrement en personnels enseignants ;
- le fonctionnement pédagogique ;
- le fonctionnement logistique ;
- la compensation du sous-encadrement en personnels IATOS.

Une « retenue forfaitaire sur ressources propres » correspondant aux droits d'inscription payés par les étudiants est déduite de cette dotation théorique. Les taux pris en compte sont ceux de l'année universitaire 2003-2004.

1. LA COMPENSATION DU SOUS-ENCADREMENT EN PERSONNELS ENSEIGNANTS

Pour un établissement donné, la charge totale d'enseignement est égale à la somme des produits des effectifs des classes de formation par le H/E correspondant à chaque classe.

³ Prise en compte du CUFR de Nîmes et du CUFR Jean-François Champollion.

⁴ Création des IUT de Haguenau et de Thionville-Yutz relevant respectivement auparavant des IUT de Strasbourg 1 et de Metz.

⁵ Prise en compte de l'École nationale supérieure de la Nature et du Paysage de Blois.

En 2002, un nouveau coefficient de correction de taille par grandes disciplines a été introduit pour les universités :

Pour chacune des trois grandes disciplines, des charges complémentaires d'enseignement sont calculées pour les établissements se trouvant au-dessous d'un certain seuil de charges. Ce seuil est de 35 000 heures en droit sciences économiques et gestion-AES, 50 000 heures en lettres-langues-sciences humaines et sociales et de 65 000 heures en sciences-pharmacie-STAPS.

Ce complément est égal à $(\text{seuil} - \text{charges})/3$, mais est plafonné à 20 % des charges.

L'ancien coefficient a été conservé pour les IEP, les IUT et les écoles d'ingénieurs ainsi que pour les universités pour lesquelles le nouveau coefficient est défavorable : des charges complémentaires d'enseignement sont calculées globalement pour les établissements se trouvant au-dessous d'un certain seuil de charges (médecine et odontologie compris).

Ce complément est égal à $(\text{seuil} - \text{charges})/3$, mais est plafonné à 40 % des charges.

Le seuil est de 120 000 heures pour les universités, 20 000 heures pour les IUT et 10 000 heures pour les IEP et les écoles d'ingénieurs.

Cette charge est comparée au potentiel enseignant de l'établissement.

1 enseignant en équivalent temps d'enseignement est comptabilisé pour 192 heures TD.

La compensation du sous-encadrement en personnels enseignants est égale à la différence entre la charge totale d'enseignement et le potentiel enseignant valorisée au taux de l'heure complémentaire majorée de 4,25 % de charges fiscales ; lorsque le potentiel est supérieur à la charge il n'y a pas de compensation (surencadrement).

Le besoin en enseignants est égal à 90 % de la charge pour les filières non professionnelles et à 80 % pour les filières professionnelles (classes de formation en T et R2, R3 et R4).

2. LE FONCTIONNEMENT PÉDAGOGIQUE

Le total des charges d'enseignement est réalisé pour chacun des 2 secteurs secondaire et tertiaire.

- Le total des heures du secteur secondaire est multiplié par 21 € (au lieu de 140 F).
- Le total des heures du secteur tertiaire est multiplié par 12 € (au lieu de 80 F).

Les effectifs des classes de Médecine et d'Odontologie sont multipliés par le crédit par étudiant correspondant à chaque classe.

Au titre du tutorat, un H/E de 0,2 est appliqué aux effectifs des classes de formation correspondant aux DEUG (D2, L1 et L2, P1, S1 et S2) et aux classes de formation correspondant aux premières années de Médecine et de Pharmacie (M1 et S5).

La charge obtenue n'entre pas en compte dans le calcul de la compensation du sous-encadrement en personnels enseignants et, pour le fonctionnement pédagogique, est uniformément multipliée par 16 € par heure (au lieu de 100 F), quel que soit le secteur.

Le fonctionnement pédagogique est égal à la somme de ces quatre éléments.

3. LE FONCTIONNEMENT LOGISTIQUE

Le fonctionnement logistique est égal au total des produits des surfaces SHON (hors surfaces subventionnées par la DR) par 16,5 € (au lieu de 100 F), des surfaces de parkings couverts par 4 € (au lieu de 25 F) et des surfaces non bâties par 1 000 € par hectare.

4. LA COMPENSATION IATOS

Ce calcul est effectué en comparant la dotation théorique et la dotation réelle de l'établissement en personnels IATOS.

La dotation théorique est calculée à partir de 9 fonctions :

- **la fonction scolarité** : 1 IATOS pour 200 étudiants.

- **la fonction aide à l'enseignement**

- 1 IATOS pour 100 étudiants du secteur secondaire non professionnel ;
- 1 IATOS pour 50 étudiants du secteur secondaire professionnel ;
- 1 IATOS pour 300 étudiants du secteur tertiaire non professionnel ;
- 1 IATOS pour 150 étudiants du secteur tertiaire professionnel.

- **la fonction aide à la recherche**

Cette fonction n'est pas calculée pour les composantes article 33.

- 1 IATOS pour 13 enseignants-chercheurs du secteur secondaire ;
- 1 IATOS pour 26 enseignants-chercheurs du secteur tertiaire.

Pour les universités et les écoles habilitées à délivrer le doctorat :

- 1 IATOS pour 1,3 thèse du secteur secondaire ;
- 1 IATOS pour 4 thèses du secteur tertiaire.

Les données prises en compte correspondent à la moyenne sur les 3 dernières années du nombre de thèses soutenues dans l'établissement.

Pour les écoles et les IEP non habilités à délivrer le doctorat :

- 1 IATOS pour 20 000 € de crédits recherche (chapitre 66.71) inscrits dans le contrat quadriennal.

- **la fonction administration**

Pour les IUT :

- 2 IATOS + 1 IATOS par département.

Pour les universités, les écoles indépendantes et les IEP :

- si l'effectif \leq 4 620 étudiants : 3 IATOS + 1 IATOS pour 300 étudiants ;
- si l'effectif $>$ 4 620 étudiants : 10 IATOS + 1 IATOS pour 550 étudiants.

- **la fonction gestion financière**

Cette fonction n'est pas calculée pour les composantes article 33.

- 1 IATOS pour 750 K€ des dépenses de fonctionnement et moyenne sur 3 ans des dépenses d'investissement (y compris composantes article 33).

- **la fonction gestion des ressources humaines**

Cette fonction n'est pas calculée pour les composantes article 33.

- 1 IATOS pour 55 (au lieu de 60) enseignants, IATOS et personnels de bibliothèque (emplois d'état y compris les personnels des composantes article 33).

- **la fonction logistique immobilière**

- 1 IATOS pour 1 500 m² de surfaces SHON (y compris les surfaces financées par la DR) + 1 IATOS pour 6 000 m² de parkings couverts + 1 IATOS supplémentaire par site délocalisé (le site s'entendant comme commune différente du siège de l'établissement).

- **la fonction vie de l'étudiant**

Pour les établissements s'étant mis d'accord sur la répartition des emplois des services interuniversitaires : 1 IATOS pour 2 500 étudiants.

Pour les autres, les étudiants sont rattachés à l'établissement support :

1 IATOS pour 5 000 étudiants au titre de la médecine préventive

1 IATOS pour 5 000 étudiants au titre des activités physiques et sportives.

- **la fonction aide à la documentation**

1 IATOS pour 1 000 étudiants.

Le total des résultats obtenus pour ces 9 fonctions donne la dotation théorique en personnels IATOS. Lorsque le potentiel est supérieur à la charge, la compensation IATOS est égale à 0.

Pour les établissements dont le potentiel est inférieur à la charge théorique, le calcul de la compensation IATOS est réalisé en deux temps.

1. Détermination de l'écart entre la dotation théorique et le potentiel IATOS réel de l'établissement.
2. Puis, à concurrence de cet effectif :
 - compensation financière à hauteur de 25 000 € pour chaque emploi gagé « Sapin » présent dans l'établissement ;
 - et si la « sous-dotation » est supérieure au nombre d'emplois gagés « Sapin », compensation financière à hauteur de 12 500 € pour le solde.

* * * * *

LES MODALITÉS DE RÉPARTITION

Comme les années précédentes, la répartition s'appuie sur la situation des établissements établie à l'aide du modèle SAN REMO. Cependant, deux changements importants interviennent :

- Tous les établissements (Universités, écoles, IEP, EPA, IUT, IUFM) sont traités avec des règles identiques. Ceci a été rendu possible par la réactualisation du modèle SAN REMO, permettant des comparaisons tout en gardant les spécificités de chaque type d'établissement.
- Les effectifs de l'année n (rentrée 2003) et les ouvertures de surfaces nouvelles prévues en n+1 (2004) ont été pris en compte, notamment pour l'attribution de crédits. Ainsi, les dotations 2004 sont calculées au plus près de la situation réelle des établissements.

À partir de ces principes généraux, les règles de répartition retenues sont les suivantes.

1. LA PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION DE CHAQUE ÉTABLISSEMENT

Cette situation est appréciée par les 3 ratios habituels à savoir :

- Le P/B enseignant. Un P/B inférieur 1 indique qu'un recours aux heures complémentaires est nécessaire (plus le P/B est loin de 1, plus ce recours aux heures complémentaires est important). Inversement, un P/B dépassant 1 met en évidence la présence de sous-services enseignants.
- Le P/B IATOS. Un P/B inférieur à 1 indique qu'un recours à des contractuels ou à des entreprises extérieures peut être nécessaire. Inversement, un P/B dépassant 1 met en évidence un « excédent » d'emplois par rapport aux « besoins » définis par le modèle SAN REMO.
- Le DR/DT.

Ces ratios sont utiles avant tout pour permettre une comparaison entre les établissements et pour cibler les attributions de moyens sur ceux ayant les moins bons ratios.

- Pour les emplois enseignants : la situation des établissements dont le P/B est inférieur à 0,8 peut conduire à des créations d'emplois. Inversement, celle des établissements dont le P/B est proche ou supérieur à 1 peut conduire à des retraits d'emplois après examen des vacances de poste.
- Pour les emplois IATOS : la situation des établissements dont le P/B est inférieur à 0,8 peut conduire à des créations d'emplois. Inversement, celle des établissements dont le P/B est supérieur à 1 peut conduire à des retraits d'emplois après examen des vacances de poste.
- Pour la DGF : tous les établissements ayant un ratio DR/DT inférieur à 0,8 (0,85 pour les IUFM) bénéficient d'un abonnement de leur DGF. Tous les établissements ayant un ratio DR/DT supérieur à 1 (1,1 pour les IUFM) se voient retirer une partie de leur « excédent ». Seuls les IUT conservent une spécificité avec leur mécanisme de réajustement à 0,89 qui sera réalisé en avril mai 2004 dès que les effectifs SISE seront connus (cependant les IUT ayant un ratio supérieur à 1 voient leur DGF réduite).

2. LA PRISE EN COMPTE DES DONNÉES NOUVELLES

L'objectif cette année est de préparer l'année 2004 avec les données les plus actualisées. Ainsi, une enquête a été envoyée en septembre à tous les établissements pour fournir les constats d'effectifs de la rentrée 2003, les prévisions de livraison de surfacés en 2004 et les projets les plus significatifs.

L'ensemble de ces données a été étudié puis en cas de validation pris en compte. L'effet est significatif sur les crédits de fonctionnement.

3. LES ÉCHANGES D'EMPLOIS

En dehors de la mesure budgétaire spécifique de requalification d'emplois d'IATOS, une attention particulière a été portée aux demandes d'établissements proposant des échanges d'emplois, notamment entre enseignants et IATOS.

Les demandes ont été acceptées dans la mesure où elles permettaient d'obtenir une meilleure adéquation entre les ressources humaines et les besoins des établissements.

LA NÉGOCIATION DU CONTRAT QUADRIENNAL D'ÉTABLISSEMENT

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

Les activités de formation, de recherche et de documentation – des EPSCP – peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels dans le cadre de la carte des formations supérieures définie à l'article L 614-3. Ces contrats fixent certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'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.

1. RAPPELS HISTORIQUES ¹

En 1984, la procédure contractuelle et la pratique de la négociation sont d'abord mises en application sur 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 quatre ans de l'État et des organismes de recherche pour le fonctionnement, les vacances et l'investissement (fléché).

Mais 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 aux plus fortes tensions liées aux augmentations d'effectifs étudiants. C'est l'origine des 4 vagues de contractualisation.

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.

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 Lionel Jospin en 1988.

³ C'est la DPDU qui est chargée d'impulser la politique de contractualisation avec les établissements.

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 DES coordonne désormais. Le cadre de référence unique que constitue le projet d'établissement est souligné, l'évaluation des résultats est réaffirmée, le rôle du conseiller d'établissement est renforcé et ses missions précisées.

Mais dans les faits, la procédure du volet recherche demeure différente de celle du volet développement, le contrat n'étant qu'une juxtaposition des 2 volets. Lors du colloque de Lille, la CPU suggère⁴ que «la négociation du contrat relève d'une approche globalisée et consolidée avec un volet critérisé, un volet objectifs et un volet identitaire, permettant à l'établissement de mener une véritable politique de gestion des ressources humaines et financières dans un cadre pluriannuel».

2. CALENDRIER DE LA NÉGOCIATION

Depuis la redéfinition de la politique contractuelle en 1998, la campagne de contractualisation de chaque vague d'établissements est initiée lors du premier semestre de l'année N-2 par une circulaire du directeur de la DES indiquant les objectifs poursuivis, la méthode et le calendrier. Cette circulaire est accompagnée de notes d'orientation qui présentent les objectifs nationaux sur les grands axes (offre de formation, recherche, international, etc.). Concrètement, la campagne de contractualisation de la vague C (2005-2008) a été lancée par une lettre de la DES du 18 avril 2003, qui précise les objectifs poursuivis : «C'est à travers la négociation contractuelle que devront être définies avec l'établissement à la fois sa politique de recherche et les grandes orientations structurantes de son offre de formation, le calendrier envisagé de mise en œuvre du LMD, les grands domaines retenus, leur ancrage sur les forces en recherche de l'établissement et sur ses champs de compétences propres.»

Le calendrier de la négociation, qui a évolué dans le temps, est annoncé pour la vague C de la façon suivante⁵ :

- **1^{er} décembre 2003** (année N-2), les établissements envoient à la DES :
 - le bilan du contrat précédent (contrat 2001-2004 en voie d'achèvement);
 - le projet d'établissement : texte stratégique de synthèse et annexes sur les huit volets : offre de formation; recherche technologie et formation doctorale; vie de l'établissement; politique d'ouverture internationale; gestion de ressources humaines; patrimoine; documentation; les TIC pour l'enseignement, la recherche et la gestion;
 - les tableaux techniques d'indicateurs (destinés à aider les établissements à préparer leur projet et à servir d'appui aux discussions contractuelles).
- **1^{er} décembre 2003**, les établissements envoient à la direction de la Recherche :
 - les dossiers des unités de recherche demandant une association avec un EPST, ou une reconnaissance du ministère, ou une reconnaissance de programmes pluri-formation (PPF).

⁴ Source : *Autonomie des universités*, actes du colloque annuel de la CPU, Lille, mars 2001.

⁵ Ce calendrier a été défini pour la première fois pour la vague B, mais n'a pas été totalement respecté.

- **durant le 1^{er} trimestre 2004** : travail d'analyse interne au ministère sur la base du bilan et du projet. Ce travail associe l'ensemble des directions concernées et s'appuie sur les expertises de la MSTP.
- **à partir du printemps 2004** : phase de rencontres et de discussions avec les établissements (toutes directions et MSTP). Cette étape comprend :
 - une phase d'échanges global⁶ permettant, d'une part de discuter des axes prioritaires choisis par l'établissement et de confronter le projet proposé et la vision que le ministère a de l'établissement, d'autre part d'évoquer les propositions de l'établissement en regard des orientations nationales. Cette phase se conclue par l'adoption en commun de la liste limitative des sujets structurants qui feront l'objet de la discussion contractuelle ;
 - une phase d'échanges spécialisés sur les différents axes retenus associant autour du président les acteurs concernés de l'établissement et du ministère ;
 - une phase de finalisation du contrat pour déterminer les objectifs convergents et préciser les engagements réciproques pour les 4 ans à venir.
- **automne 2004** :
 - demandes d'habilitation des licences et masters (pour des habilitations effectives à la rentrée 2005). Les habilitations 2005 pourront ainsi s'appuyer davantage sur le travail accompli en amont lors de la négociation contractuelle.
 - demandes d'accréditation des écoles doctorales.
- **décembre 2004 (au plus tard)** : soumission au vote du CA de l'université puis signature solennelle du contrat d'établissement par le Directeur de la DES et le Président, pour un démarrage du contrat au début de 2005 (année N).

Il faut plus d'un an pour aboutir à la signature du contrat et de ses annexes (la liste des diplômes, la liste des programmes et équipes de recherche reconnus et l'annexe financière comportant les dotations que l'État s'engage à apporter sur 4 ans).

3. L'IMPACT DES CONTRATS QUADRIENNAUX

Comme le souligne le récent rapport « 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 reste aujourd'hui encore faible dans le budget des établissements par rapport à la DGF (critérisée), même si il a augmenté au fil des années.

⁶ Les phases ont été définies dès 1998, dans la circulaire de la DES du 22 mai 1998.

En effet, 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 du tiers des dotations accordées par l'État aux universités (hors universités technologiques et instituts nationaux polytechniques) au titre des chapitres 36-11, 66-71, et 66-72 fait l'objet de contrats quadriennaux⁷.

En 2003, sur le chapitre 36-11 la part des dotations contractualisées ne représente que 134 M €, à rapprocher des 609 M € de la DGF (soit 18% du total).

Il faut noter cependant que les affectations annuelles connaissent des mouvements erratiques liés au retard pris dans la signature des contrats ou au manque de disponibilité des crédits. Pour un établissement, d'un contrat au suivant, il y a en moyenne 10% d'amplitude, en général à la hausse (suivant la négociation et la période du contrat, il est des établissements où la variation peut atteindre 30%).

TABLEAU DES DOTATIONS CONTRACTUELLES BUDGET DE L'ÉTAT 2003
pour les universités (hors INP, avec les trois universités technologiques)
et les bibliothèques universitaires⁸

	CONTRAT (DES)	CONTRAT (DR)	DGF
Fonctionnement enseignement supérieur (36-11 Art 10)	91,93		609,51
Bibliothèques (36-11 Art 20)	30,16		
Recherche scientifique (36-11 Art 50)	2,34	2,50	
Formation professionnelle et promotion sociale (36-11 Art 60)	2,82		
Relations internationales (36-11 Art 70)	4,21		
TOTAL (36-11)	131,46	2,50	609,51
Subvention d'équipement à la recherche universitaire (66-71 Art 50)		219,19	
Maintenance des bâtiments enseignement supérieur (66-72 Art 10)	75,84*		
Maintenance des bâtiments recherche (66-72 Art 50)	5,72*		

* universités dont universités technologiques et hors établissements, Art 43.

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.

⁸ Tableau recalculé à partir de documents DES et DR du ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

Créés en 1982 pour articuler le plan national – disparu depuis – et les plans des régions issues des lois de décentralisation, les Contrats de Plan État-Région (CPER) sont devenus un outil majeur de programmation des investissements civils de l'État et des collectivités régionales. C'est dans ce cadre, inscrit dans la tradition française d'aménagement du territoire, qu'ont été financés dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, le plan U2000 (1991-1999) ou actuellement le plan Université du Troisième Millénaire.

C'est une procédure souple, dont l'architecture a largement évolué au fil de quatre générations (1984-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006). Certains « invariants » dans les finalités et les procédures peuvent néanmoins être précisés, sans rendre compte totalement par ailleurs des diverses configurations régionales. En décembre 2003, le Gouvernement a engagé la réflexion pour définir les nouveaux contours de la contractualisation régionale après 2006¹.

1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Définis par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et précisés par le décret n°83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan, les CPER sont :

- des engagements réciproques pluriannuels entre l'État et les régions, actuellement d'une durée de 7 ans; ces contrats sont essentiellement un protocole à très forte visibilité politique plus qu'un engagement juridique contraignant²;
- élaborés et signés par le président du conseil régional et le préfet de région; ce dernier est ainsi en charge de l'élaboration de la « stratégie de l'État dans la région » à laquelle les ministères sont tenus de s'adapter conformément au mouvement de déconcentration renforcé en 1992³;
- après examen en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), lieu d'arbitrage des priorités et des enveloppes budgétaires arrêtées par régions et par ministères, en cofinancement des apports des collectivités régionales et, de plus en plus souvent, infrarégionales.

¹ Sous la forme d'une concertation avec les différentes instances concernées – délégations parlementaires, associations d'élus, etc. Pour une présentation synthétique des contrats de plan, cf. Olivier Moulin, *Les contrats de plan État-Région*, Datar, La Documentation française, 2002, 101 p.

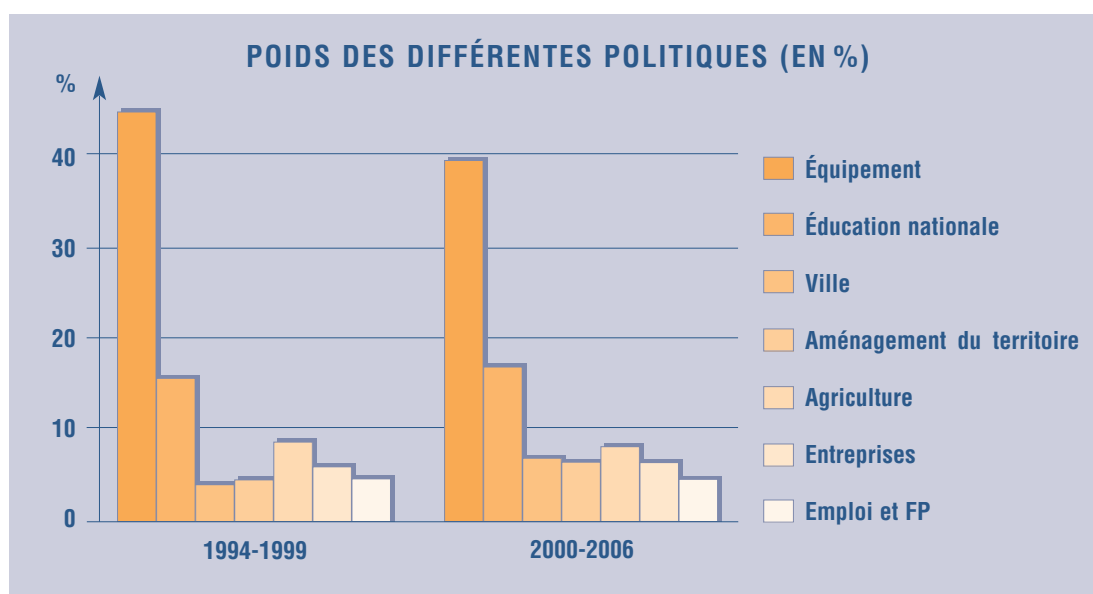
² Le CPER « n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit », Conseil d'État, arrêt du 25 octobre 1996, « Association Estuaire-Écologie ».

³ Loi « ATR » du 6 février 1992 et décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

Jusqu'à présent, les CPER ont surtout traduit les priorités de l'État, ne serait-ce que parce qu'ils se limitent généralement aux politiques relevant de la seule compétence de l'État⁴, en liaison par ailleurs avec les politiques communautaires fondées sur fonds structurels. De pair avec la montée en puissance des régions, les exigences grandissantes de concertation et de négociation ont cependant favorisé une meilleure prise en compte des priorités régionales et une plus forte territorialisation des politiques concernées, en alourdissant aussi les procédures d'association et de consultation d'acteurs de plus en plus nombreux⁵.

2. LA PLACE CENTRALE DU VOLET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

Depuis la génération 1994-1999, et comme l'a confirmé la génération actuelle 2000-2006, le volet enseignement supérieur et recherche est devenu le deuxième « poste » de la part État, à l'occasion de la réalisation du plan U2000 puis du plan U3M⁶.



Le volet enseignement et recherche représente pour 2000-2006 :

- plus de 6 milliards d'euros : 3 M€ État, 2 M€ régions, 1 M€ autres collectivités
- soit 16% de l'ensemble des crédits inscrits dans les CPER (17% avec le volet scolaire).

La part État se ventile entre 2 milliards d'euros pour l'enseignement supérieur (réhabilitation, extension, vie étudiante, bibliothèques universitaires) et 680 millions d'euros pour la recherche et la technologie.

⁴ À l'origine, ils concernaient aussi des champs de compétence régionale (cf. circulaire n°1775 du 24 avril 1983).

⁵ Conseils économiques et sociaux régionaux, conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, collectivités infrarégionales, comités et conseils sectoriels régionaux, etc.

⁶ Défini par le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, prévu par loi n°99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995, et arrêté par le décret n°2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs.

Par leur caractère stratégique, par la diversité des politiques concernées (depuis la vie étudiante jusqu'aux spécialisations de recherche) mais aussi par les masses financières concernées (à l'instar des transports, le volet enseignement supérieur détermine largement les équilibres et péréquations interrégionaux), l'enseignement supérieur et la recherche sont, souvent après les transports, l'un des enjeux centraux de la négociation.

RÉPARTITION PAR ACTIONS⁷

ACTIONS	EN MILLIONS D'EUROS	EN %
Vie étudiante	857,24	14 %
Bibliothèques	579,31	9,5 %
Recherche et technologie (y compris constructions et équipements scientifiques)	2 317,23	37,8 %
Pédagogie	2 362,96	38 %
TOTAL	6 116,74	100 %
Part État du plan U3M	2 770,50	

3. ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE

D'une durée d'environ deux ans, l'élaboration et la négociation des CPER s'organisent généralement en plusieurs étapes destinées à faire converger la stratégie régionale de l'État définie par le Préfet de région à partir des instructions du Premier ministre, les priorités ministérielles et les orientations des conseils régionaux (éventuellement associées à celles des collectivités infrarégionales).

Cette négociation porte à la fois sur le « périmètre » (c'est-à-dire les politiques concernées), la modulation de l'engagement de l'État au vu des disparités régionales, les mesures et actions éligibles pour, *in fine*, valider par région l'enveloppe de chaque ministère, les grandes priorités et les programmes régionaux.

Au sein de l'État, la coordination est assurée :

- au niveau déconcentré par le Préfet de région, assisté du Secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) ;
- au niveau central par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale qui conseille le cabinet du Premier ministre et prépare les CIADT.

La mise en œuvre est également complexe puisqu'elle suppose de construire des conventions spécifiques pour les plus grands projets et de définir l'ordre de priorité, la maîtrise d'ouvrage et les enveloppes des opérations plus classiques ou de moindre envergure, sur la base éventuellement d'expertises déconcentrées et ministérielles, voire de nouveaux arbitrages.

⁷ Source : Budget coordonné de l'enseignement supérieur 2004.

Généralement préparée dans un comité de suivi État-Région, cette mise en œuvre est assurée via la Conférence régionale administrative (CAR) présidée par le Préfet de région et la Commission permanente du Conseil régional.

4. CAPACITÉ DE POSITIONNEMENT ET D'INTERVENTION DES UNIVERSITÉS

Généralement à l'initiative du recteur, de façon éventuellement conjointe avec la préfecture de région (et notamment le DRRT), les universités sont naturellement invitées à faire connaître éléments de bilan et futurs projets. Pour la préparation des CPER 2000-2006, au sein de chaque académie, un comité régional U3M a ainsi élaboré un projet (plus ou moins prospectif, chiffré, fédératif, etc.). Projet qui a généralement servi de base aux échanges recteur-préfet ou encore de « matériau » pour les directions centrales du ministère, très en amont des négociations et validations finales.

Au-delà de cette modalité classique de « remontée », on a pu constater un positionnement plus « externe » en direction :

- du conseil régional, en la personne du président, du (ou des) vice-président(s) ou encore via le comité consultatif régional pour la recherche et la technologie ;
- d'autres collectivités, et tout particulièrement des instances municipales ou intercommunales des agglomérations universitaires ;
- du conseil économique et social régional (CESR) : cette deuxième assemblée est de droit consultée par le conseil régional pour les CPER, d'autant que la plupart des CESR se saisissent volontiers des questions d'enseignement supérieur et de recherche (cf. le rôle du CESR de Midi-Pyrénées sur le projet dit de « 5^e université ») ;
- voire de la DATAR, dans le cas de projets très spécifiques, aux enjeux territoriaux lourds ou complexes (interrégionaux par exemple, à l'instar des initiatives prises par le réseau des universités du Grand Ouest dans le champ numérique).

Ce positionnement peut être d'autant plus légitime qu'il s'appuie sur une démarche fédérative entre établissements (y compris non universitaires le cas échéant) à l'échelle d'une agglomération (ex. de la démarche interuniversitaire des universités et écoles clermontoises, du projet ATM sur Nancy, de l'école de l'Internet de Marseille), d'une région (rôle de la CURA en Rhône-Alpes, du projet breton) ou encore d'une interrégion (pôle universitaire normand, etc.).

LES PROGRAMMES EUROPÉENS

Pour garder l'esprit et la concision des fiches il a été choisi de ne mentionner que les principaux programmes généraux concernant la recherche et l'éducation auxquels participent les universités et de rappeler le contexte politique général de la mise en œuvre des programmes européens. D'autres programmes plus spécifiques existent, par exemple concernant les relations internationales ou l'aide internationale, ils ne sont pas évoqués dans cette note.

Une présentation sous forme de diapositives plus complète du contexte politique de mise en œuvre des actions européennes en général est disponible¹.

Le « correspondant Europe » de votre établissement est en principe la « personne ressource » qui assure le relais d'information indispensable sur l'actualité des programmes de la Commission Européenne, concernant les universités.

Pour plus de renseignements sur l'Europe, consulter régulièrement les sites web <http://www.clora.net>, avec abonnement aux notes publiées, ou <http://www.cpu.fr>.

Les sites donnés en référence présentent l'actualité des programmes régulièrement mise à jour.

1. LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE

1.1 Repères historiques

- 1951 : six pays – Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas ;
- 1973 : adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ;
- 1981 : adhésion de la Grèce ;
- 1986 : adhésion de l'Espagne et du Portugal ;
- 1995 : adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ;
- 2004 : adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie.

1.2 Les traités

- Le **traité de Maastricht** est entré en vigueur le 3 novembre 1993.

Avec le traité de Maastricht, les compétences communautaires sont étendues à de nouveaux domaines (éducation, formation professionnelle, culture, santé

¹ Le diaporama est plus complet, sur les programmes, et les institutions européennes et leur fonctionnement présentés plus en détail (contact : dalle@clora.net).

publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, politique industrielle) selon le principe de subsidiarité, c'est-à-dire dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres au niveau national ou local. L'action communautaire ne se substitue pas à l'action des États mais vient en complément.

- **Traité d'Amsterdam**, 1^{er} février 1997

Le traité d'Amsterdam introduit dans les compétences communautaires, l'emploi (priorité de l'Europe), la politique des visas (espace Schengen), asile et immigration.

- **Traité de Nice**, 26 février 2001

Le traité de Nice modifie le traité de Maastricht et prépare la réforme des institutions européennes.

1.3 Le fonctionnement : les institutions européennes

Quatre institutions sont mises en œuvre pour le fonctionnement de l'Europe :

- le Conseil européen,
- le Conseil de l'Union Européenne,
- le Parlement européen,
- les Comités.

2. L'ESPACE EUROPÉEN DE LA RECHERCHE

La Recherche et Développement technologique s'inscrit dans le titre XVIII article 163 du traité instituant la Communauté européenne.

- Il prévoit notamment de :
 - renforcer les bases scientifiques de l'industrie de la communauté;
 - favoriser le développement de la compétitivité internationale;
 - promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires.
- Le Programme Cadre, Recherche, Développement et Technologie (PCRDT)² ou Framework Program (FP) est un programme cadre pluriannuel, adopté pour 4 ans. Il fixe en particulier :
 - les objectifs scientifiques et technologiques à réaliser;
 - les grandes lignes d'actions votées à l'«unanimité» par le Conseil;
 - le montant du budget maximum accordé.
- Les programmes spécifiques sont adoptés à la «majorité qualifiée».

Par exemple, sur la période 2004-2006, le 6^e PCRDT mobilise 17 500 millions d'euros (M€) sur les axes suivants :

- 7 thématiques prioritaires pour renforcer les bases scientifiques (16 270 M€);
- 3 grandes lignes d'actions (hors activités nucléaires) (1 230 M€).

² Contacts : Sites web à consulter pour les aspects PCRDT :

Commission Européenne : • général : <http://europa.eu.int>, • 6^e PCRDT : <http://fp6.cordis.lu>

Points de contacts nationaux : <http://www.eurosfair.prd.fr>

2.1 Les programmes de recherche communautaire

Ils sont structurés en différentes « lignes d'actions » (3 pour FP6) avec des objectifs clairement identifiés. Ils sont mis en œuvre par différents « instruments » avec des finalités précises et des modes de financement spécifiques.

2.1.1 « Intégrer et concentrer » la recherche Communautaire

C'est la première ligne d'actions structurée en 3 axes :

- ✓ Les 7 thématiques, mobilisant globalement une enveloppe de 13 345 M€, et points de contact nationaux :

THÉMATIQUE 1 «Génomique et biotechnologies pour la santé» 2 000 M€
contact : Marie-Odile OTT
Tél : +331 55 55 99 72 • Mél : marie-odile.ott@technologie.gouv.fr

THÉMATIQUE 2 «Technologies pour la société de l'information» 3 600 M€
contact : Christine MONTAGUT/CFCE
Tél : +331 40 73 36 73 • Mél : christine.montagut@ubifrance.fr

THÉMATIQUE 3 «Nanotechnologies et nanosciences, matériaux intelligents, nouveaux procédés de production» 1 300 M€
contact : Corinne BOREL/CEA
Tél : +331 40 56 18 35 • Mél : corinne.borel@cea.fr

THÉMATIQUE 4 «Aéronautique et espace» 1 000 M€
François JOUAILLEC/CNRT Aéronautique Espace
Tél : +335 62 25 25 20 • Mél : jouaillec@cnrtae.com

THÉMATIQUE 5 «Qualité et Sécurité alimentaire, risques pour la santé» 600 M€
Rafael GARCIA-VILLAR/INRA-PUET (Pôle universitaire européen de Toulouse)
Tél : +33 5 61 28 51 51 • Mél : pcn-pt5@pole-tlse.fr

THÉMATIQUE 6 «Développement durable, changement global et écosystèmes» 1 700 M€
François GREAUME/ADEME
Tél : +33 1 47 65 21 76 • Mél : ncp-pcn@ademe.fr

THÉMATIQUE 7 «Citoyens et gouvernance dans la société européenne de la connaissance» 225 M€
Anne-Françoise DUVAL/CNRS
Tél : +33 1 49 60 49 13 • Mél : societedelaconnaissance.pcn@dr1.cnrs.fr

- ✓ Des activités spécifiques (soutien aux politiques communautaires, activités pour les PME, coopération internationale)

- ✓ Les activités du Centre Commun de Recherche (CCR)

2.1.2 « Structurer l'Espace européen de la Recherche »

C'est la deuxième ligne d'action, mobilisant une enveloppe de 2 605 M€ sur les 4 axes :

- ✓ « Mobilité des chercheurs », avec un programme pour développer les ressources humaines en Europe³. Ce programme, organisé en 12 actions, bénéficie d'un soutien de 1580 M€.

Contact : Patrick NAVATTE/CPU (Conférence des présidents d'université)
Tél : +32 2 506 88 59 • Fax : +32 2 506 88 45 • Mél : navatte@clora.net

- ✓ « Infrastructures de recherche », avec un programme pour favoriser la mise en place d'un tissu d'infrastructures de recherche ultra performantes d'envergure mondiale et de la meilleure qualité en Europe. Il bénéficie d'un soutien de 655 M€.

Contact : Patrick NAVATTE/CPU (Conférence des présidents d'université)
Tél : +32 2 506 88 59 • Fax : +32 2 506 88 45 • Mél : navatte@clora.net

- ✓ « Recherche et innovation », pour améliorer les performances européennes en matière d'innovation en favorisant l'intégration entre recherche et innovation (outils législatifs). Il bénéficie d'un soutien de 290 M€,

Contact : Véronique MISSERI/UTC (Université technologique de Compiègne)
Tél : +33 3 44 23 46 40 • Fax : +33 3 44 23 45 60 • Mél : veronique.misseri@utc.fr

- ✓ « Science et Société » avec des programmes pour développer les liens structurels entre les institutions et les activités concernées par le dialogue entre la communauté scientifique et la société dans son ensemble. Il bénéficie d'un soutien de 80 M€.

Contact : Anne-Françoise Duval/CNRS
Tél : +33 1 49 60 49 13 - Fax : +33 1 49 60 41 17
Mél : societedelaconnaissance.pcn@dr1.cnrs.fr

2.1.3 « Renforcer les bases de l'Espace européen de la Recherche »

C'est la troisième ligne d'actions, avec un financement global de 320 M€ consacrée aux :

- ✓ Soutien à la coordination des activités, avec un programme pour développer des synergies entre les actions nationales, améliorer la complémentarité entre les actions communautaires et celles d'autres organisations de coopération scientifique européenne (programmes ERA NET, COST, EUREKA...). Il bénéficie d'un soutien de 270 M€.
- ✓ Développement cohérent des politiques de recherche et d'innovation 50 M€, avec un programme pour encourager le développement cohérent des politiques de recherche et d'innovation.

2.2 Les Instruments

Différents instruments sont utilisés pour la mise en œuvre des PCRD. Le PCRDT 6 introduit deux nouveaux instruments (NoE et IP). Les plus courants, sont les :

³ Il faut noter qu'en France un « centre de mobilité » par région sera mis en place dans le cadre d'ERA-MORE (European Research Area-MObility of REsearchers).

- NoE : Network of Excellence, visant à intégrer au niveau européen la recherche d'excellence ;
- IP : Integrated Projets visant à intégrer au niveau européen la R&D industrielle d'un domaine stratégique ;
- STREP : Specific Targeted REsearch Project visant l'exploration d'un domaine spécifique ;
- CA et SSA : Coordination Action, Specific Support Action sont des mesures d'accompagnement visant la coordination de politiques scientifiques.

À chacun de ces outils est associé un mode et une hauteur de financement particuliers. Ces différents outils ont été évalués par la Commission en 2004 (cf rapport Marimon⁴).

Les articles 169 et 171 du traité permettent une mise en œuvre spécifique dans le cas de projets européens très complexes associés à des initiatives de la Commission. Ils n'ont été utilisés à ce jour qu'exceptionnellement.

2.3 Quelle stratégie pour une université ?

Il faut noter dans les programmes de recherche collaborative un changement important d'orientation entre les 6^e et 7^e PCRD, qui se traduit de plusieurs manières :

- Il est actuellement difficile pour une Université de s'engager dans des réponses à des appels à propositions européens sans avoir au préalable établi des éléments de stratégie, en concertation avec ses partenaires français et européens du monde de la recherche académique ou de l'entreprise.
- Il est plus qu'utile que les scientifiques de l'université participent activement aux réflexions stratégiques ouvertes organisées par la Commission, très en amont de la définition des objectifs stratégiques et des programmes de travail qui donneront lieu à des appels ouverts à propositions.
- Il ne faut pas perdre de vue que le montage d'une réponse à un appel à propositions a un coût plus ou moins important en fonction de la complexité du projet et incompressible. Ce qu'il faut bien financer avec des ressources à trouver. La sélection est souvent sévère et en cas de succès les subventions européennes plus modestes que souhaitées par le porteur de projet !
- Il est essentiel de choisir les programmes pertinents et les instruments adaptés aux ambitions sous-jacentes aux projets : ainsi les NoE ou les IP sont des instruments adaptés à des projets ayant pour ambition de conduire la première étape de l'intégration des acteurs majeurs d'un domaine partageant une vision commune à moyen ou long terme. Les STREP n'ont pas cet objectif.

⁴ Rapport *Evaluation of the effectiveness of the New Instruments of Framework Programme VI*, Report of a High-level Expert Panel Group chaired by Professor Marimon, 21 juin 2004 (Rapport portant réponse aux observations et recommandations du Panel de haut niveau d'experts indépendants COM (2004) 574 final 27.08.2004).

3. LA POLITIQUE RÉGIONALE, LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La politique régionale permet dans certaines conditions, le financement d'actions de recherche par les fonds structurels.

3.1 Fonds Structurels 2000-2006

Ces fonds sont utilisés par les politiques régionales au cours de la période 2000-2006, pour la cohésion économique et sociale de l'Europe avec l'un des trois « objectifs » :

- **OBJECTIF 1** Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement ;
- **OBJECTIF 2** Reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles ;
- **OBJECTIF 3** Modernisation des politiques d'éducation, d'emploi et de formation.

Quatre « instruments financiers » permettent la mise en œuvre des fonds structurels :

- FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole ;
- FEDER : Fonds Européen de Développement Régional ;
- FSE : Fonds Social Européen ;
- IFOP : Instrument Financier d'Orientation de la Pêche.

Les universités peuvent utiliser ces fonds pour financer des projets dans des domaines tels que Infrastructures de recherche :

- Recherche et innovation (objectif 2) par les Fonds FEDER ;
- Formation continue, Éducation, Incubateurs par le FSE.

3.2 Exemple d'utilisation des fonds structurels en France pour la recherche, dans le cadre d'une politique régionale

Rappel de quelques principes de mise en œuvre :

- La recherche financée doit être une recherche au service du développement économique et social régional.
- La gestion complète de tout programme financé par des fonds structurels relève en principe de la responsabilité de l'État membre.
- La règle est celle du cofinancement (financement national + européen).
- La subvention européenne ne finance qu'une partie du coût d'un projet car elle ne peut se substituer aux dépenses structurelles nationales.
- La demande de financement n'est pas celle d'un chercheur mais celle d'une institution. Les interlocuteurs privilégiés sont la préfecture de Région (Secrétariat général de l'Administration régionale) et le Directeur régional de la Recherche et de la Technologie (DRRT). Les objectifs doivent entrer dans le cadre d'une stratégie régionale.

Le montant du financement par ces fonds pour la France, sur la période 2000-2004, est de 1 046 M€, répartis sur les programmes :

- INTERREG : 397 M€
- EQUAL : 301 M€
- LEADER : 252 M€
- URBAN : 96 M€

3.3 Fonds structurels et financement de la recherche

Des programmes d'initiatives européennes peuvent bénéficier des fonds structurels par l'un des instruments financiers, les plus courants pour les universités étant les fonds FEDER et FSE.

3.3.1 Le fonds FEDER

Son mode d'emploi est le suivant :

- Se référer au Contrat de Plan État-Région (CPER), pour connaître les documents rédigés par le Conseil Régional. Le CPER décrit la politique de recherche de la région et les domaines d'intervention.
- Le porteur de projet désirant faire appel aux fonds FEDER doit s'assurer que sa région est éligible au titre des objectifs 1, 2 ou 3. Il doit se préoccuper de savoir si l'adresse de son laboratoire est situé dans une zone éligible et sur quel objectif.
- La demande de fonds FEDER ne peut aboutir que si elle est présentée par un laboratoire et par l'établissement de rattachement.

3.3.2 Le Fonds Social Européen

Créé en 1958, c'est un instrument financier qui encourage l'insertion professionnelle et la lutte contre le chômage. Les actions soutenues par le FSE couvrent les trois objectifs (1, 2, 3) :

- intégration des chômeurs longue durée, et des jeunes chômeurs ;
- promotion de l'égalité des chances pour tous face au marché du travail (initiative EQUAL) ;
- mesures pour améliorer la situation des femmes sur le marché du travail ;
- renforcer des systèmes d'éducation et de formation ;
- améliorer des systèmes de conseil et d'orientation ;
- promouvoir une main d'œuvre compétente ;
- renforcer le potentiel humain dans le secteur de la recherche et du développement.

3.3.3. Programmes d'Initiatives communautaires et politique régionale

Les programmes et appels à projets susceptibles d'intéresser les universités sont :

- INTERREG avec trois volets :
 - coopération transfrontalière,
 - coopération transnationale,
 - renforcement de la coopération interrégionale.

- URBAN avec deux objectifs :
 - stratégies de dynamisation des villes (sociale et économique),
 - consolidation et échanges d'expériences sur le développement urbain durable.
- EQUAL : (voir FSE).
- LEADER : financement par le FEOGA favorise les stratégies du développement rural local.

4. L'ESPACE EUROPÉEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR « PROCESSUS DE BOLOGNE »

Dans le processus de la Sorbonne-Bologne, l'enseignement supérieur est une compétence nationale, mais une concertation est organisée au niveau des gouvernements, de 35 pays.

4.1 Origine et objectifs du processus de Bologne

En mai 1998, une première réunion entre les ministres de l'Enseignement supérieur français, allemand, britannique et italien s'est tenue à la Sorbonne, renouvelée depuis, à Bologne en septembre 2000, à Prague en mai 2001, à Berlin en septembre 2003, à Bergen en septembre 2005.

Ces concertations régulières ont pour objectifs de :

- simplifier, mettre en cohérence les systèmes d'enseignement supérieur des pays européens (non limités à l'UE) ;
- favoriser la mobilité interne en Europe ;
- favoriser l'attractivité de l'Europe en direction des étudiants du monde entier ;
- favoriser la fluidité entre formation initiale et formation tout au long de la vie.

Quelques résultats de ces concertations sont actuellement en cours de mises en œuvre dans les universités européennes : le système de crédit européen (ECTS), la réorganisation des grades universitaires (LMD), la mobilité.

4.2 European Credit Transfert System (ECTS)

Les principes sont les suivants :

- découper chaque filière de formation en Unités d'Enseignement (UE) clairement définies et identifiées ;
- associer à chaque UE un certain nombre de crédits capitalisables ECTS ;
- favoriser la mobilité étudiante avec substitutions d'UE de même valeur ECTS.

La mise en œuvre est un effort important d'expression d'une offre de formation en crédits.

4.3 Licence, Master, Doctorat (LMD)

En France, le processus est inégalement mis en œuvre au sein des universités.

La situation actuelle en Europe est très contrastée.

Le processus de Bologne est un engagement intergouvernemental, on peut constater une certaine hétérogénéité de sa mise en œuvre selon les pays :

- niveau L (Bachelor dans certains pays) : il peut ne pas exister (Italie...); il n'a pas encore été mis en œuvre partout; sa durée reste en débat – 4 ans dans certains cas;
- niveau M : relatif consensus; dans certains cas la durée n'est que de 1 an;
- niveau D : depuis Berlin est explicitement dans le processus de Bologne.

Certains développements sont envisagés :

- co-diplômes : existent pour les thèses, avec plusieurs expériences au niveau master;
- diplômes conjoints : des expériences sont en cours;
- diplômes « européens » : le concept reste controversé.

4.4 Mobilité des étudiants

Aides à la mobilité européenne :

- Socrates-Leonardo
- Erasmus

Aides à la mobilité internationale :

- Erasmus-mundus

Cependant, les coûts restent élevés, les problèmes de langue et de droits d'inscription ne peuvent être sous-estimés.

Contacts utiles en France :

- Agence Socrates Leonardo
25, quai des Chartrons
33000 BORDEAUX
Tél : 00 33 5 56 00 94 00 • <http://www.socrates-leonardo.fr>
- Services d'information et d'orientation des universités.

POLITIQUE D'ACHAT PUBLIC

La commande publique en France représente en moyenne 110 milliards d'euros par an et se traduit de ce fait un impact financier évident. Cependant, l'achat public est avant tout un enjeu économique et fonctionnel. En effet, l'objectif de l'achat est la mise en adéquation d'un besoin de l'administration et d'une offre des opérateurs économiques. Ainsi, en volume financier, l'achat est la principale interface entre les universités et les entreprises.

Les aspects juridiques sont très présents en matière d'achat public, justifiés par le fait que les collectivités publiques peuvent acheter en se basant sur des considérations autres qu'économiques. En effet, les entreprises sont libres d'acheter comme elles le souhaitent du fait que, étant placées dans un contexte concurrentiel, elles chercheront 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 collectivités publiques ne sont pas structurellement obligées de se comporter ainsi. Ainsi, le droit français des marchés publics s'est progressivement construit pour forcer la recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse et, corrélativement, lutter contre la corruption. Les directives européennes sont venues ajouter à ces deux objectifs celui de l'ouverture à la concurrence européenne, c'est-à-dire afin d'empêcher la préférence pour les entreprises nationales.

Pour le résumer en une phrase, l'objectif de cet encadrement réglementaire est d'obliger les administrations à acheter comme des entreprises. Mais c'est ce caractère obligatoire qui lui confère son formalisme administratif, souvent éloigné du comportement d'entreprise.

C'est dans ce cadre paradoxal que devra s'organiser la politique d'achat public de l'université, comme celle de toute personne publique. Le président d'université, de par sa qualité de dirigeant et de représentant légal de l'établissement, est l'autorité compétente à titre principal pour l'organisation des processus d'achat et la passation des marchés. Il est ce que le code des marchés publics appelle la « personne responsable des marchés » (PRM).

Pour autant, il n'est pas le seul acteur de cette politique. Le Conseil d'Administration (CA) intervient à plusieurs occurrences et d'autres personnes que le président peuvent être désignées PRM. Plus largement, une politique d'achat passe nécessairement par la mobilisation 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 de la politique à mettre en œuvre pour satisfaire efficacement et légalement les besoins de l'établissement dans le cadre de la réforme intervenue le 7 janvier 2004.

1. LES MODALITÉS D'APPRÉCIATION DES BESOINS SE DÉFINISSENT PAR DES ACTES POLITIQUES

L'achat public se fait par des marchés publics selon un formalisme déterminé par des seuils. En effet, depuis 2001, tous les contrats qui ont pour objet l'achat de biens ou de services, quels que soient leurs montants, sont des marchés publics.

Il convient donc de présenter rapidement les différentes catégories de marchés publics puis de présenter les règles applicables à l'appréciation des besoins.

1.1 Les différents types de marchés publics

Il importe de distinguer les deux principales catégories de marchés :

- les marchés passés selon une procédure adaptée, déterminée par l'université en application des principes posés par le Code des marchés publics (CMP) dits « procédures adaptées »;
- les marchés passés selon les procédures déterminées directement par le CMP (par exemple, les appels d'offres) dits « marchés formalisés ».

Les marchés peuvent être passés selon des procédures adaptées s'ils sont inférieurs à un seuil de 150 000 € HT, pour les fournitures et les services, ou de 230 000 € HT, pour les travaux.

Au-dessus de ces seuils, les achats passent par des procédures plus formalisées et plus longues.

En deçà, il faut distinguer les procédures adaptées dont le montant est supérieur à 90 000 € HT, pour lesquelles une publication officielle est obligatoire (Bulletin officiel ou journaux d'annonces légales), et celles d'un montant inférieur ou égal à 90 000 € HT, pour lesquelles l'université fixera librement les moyens lui permettant d'assurer une mise en concurrence effective et d'informer les candidats potentiels.

Le tableau ci-dessous récapitule ces différents niveaux de formalisme :

	FOURNITURES ET SERVICES	TRAVAUX
À partir du 1 ^{er} € HT	PROCÉDURE ET PUBLICITÉ ADAPTÉES PAR L'UNIVERSITÉ	PROCÉDURE ET PUBLICITÉ ADAPTÉES PAR L'UNIVERSITÉ
À partir de 90 000 € HT	PROCÉDURE ADAPTÉE/ PUBLICITÉ OFFICIELLE	PROCÉDURE ADAPTÉE/ PUBLICITÉ OFFICIELLE
À partir de 150 000 € HT	APPEL D'OFFRES	PROCÉDURE ADAPTÉE/ PUBLICITÉ OFFICIELLE
À partir de 230 000 € HT	APPEL D'OFFRES	APPEL D'OFFRES

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.

L'appréciation par niveaux : des « PRM » aux « niveaux d'appréciation des besoins »

Longtemps, les seuils étaient appréciés au niveau des PRM c'est-à-dire, à l'exception notoire de l'État et de quelques établissements publics, par personne morale. La réforme du CMP du 7 janvier 2004 a modifié cette donne. En effet, l'appréciation des seuils ne se fait plus par PRM mais en fonction de niveaux d'appréciation des besoins que le CA de l'établissement aura déterminés, par catégorie de besoin en fournitures et services. Bien entendu, il existe des limites à ne pas franchir dans cette détermination, celle-ci ne devant pas avoir pour effet de soustraire les marchés aux procédures auxquelles ils auraient été soumis en vertu du CMP¹.

Ce choix posé par le CA revêt une importance primordiale pour la politique d'achat de l'établissement puisqu'il déterminera pour chacun des achats le degré de centralisation à retenir.

Ainsi, dans l'hypothèse où un établissement déterminerait que son service commun de documentation (SCD) est un niveau d'appréciation 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 du reste de l'établissement. Dès lors, les achats du SCD passeront, certainement et logiquement, par des procédures formalisées alors que les autres achats documentaires seront appréciés à part et réalisés de manière plus souple.

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 va devoir se doter 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.

Une fois posée la manière dont s'apprécient les besoins, il importe d'analyser la manière dont ils seront satisfaits.

¹ Art. 5.II du CMP annexé au décret du 7 janvier 2004.

2. LA SATISFACTION DES BESOINS DOIT ÊTRE ANTICIPÉE ET ORGANISÉE

Après que l'établissement a 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 faudra, d'une part, assurer l'analyse prévisionnelle des besoins et, d'autre part, organiser les niveaux et les processus de l'acte d'achat lui-même.

2.1 L'analyse prévisionnelle des besoins

Comme il a été dit plus haut, acheter demande du temps si l'on respecte les principes de concurrence. Si acheter à un fournisseur habituel ne demande pas de délai particulier, dès lors que l'on annonce vouloir se porter acquéreur d'une prestation particulière, les candidats potentiels doivent être à même de préparer une offre. Dans le cas de l'appel d'offres ouvert, ce délai est de 52 jours.

Ainsi, pour que le besoin soit satisfait en temps voulu, il est nécessaire de l'avoir 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 de pouvoir 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 :

- soit sur la base des commandes passées l'année précédente (lorsque ces chiffres sont disponibles) ce qui ne renseignera que de manière incomplète quant aux besoins futurs, notamment en matière d'équipement;
- soit, 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 12) 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 PRM et les procédures adaptées

La notion de PRM a radicalement changé de sens depuis la réforme de 2004. Elle ne correspond plus au niveau d'appréciation des seuils, comme il a été dit plus haut. Une PRM est aujourd'hui essentiellement une personne qui a la charge de la satisfaction des besoins qu'on lui a confiés : elle est compétente pour mettre en œuvre les procédures et conclure les marchés.

De par la loi², la PRM est la personne qui est désignée par les textes comme représentant légalement l'établissement c'est-à-dire le président de l'université.

² Code de l'Éducation, art. L. 712-2.

Cependant, le président peut désormais déléguer cette qualité par une délégation de signature. Il pourra donc désigner des PRM secondaires, dans la limite des possibilités offertes par la loi³, c'est-à-dire aux vice-présidents, au secrétaire général ainsi que, pour les affaires qui les concernent, aux directeurs des UFR, instituts, écoles ou services communs.

L'usage principal de cette nouvelle faculté sera de pouvoir consacrer 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 même réforme de 2004 a apporté un autre élément d'organisation nouveau : l'invention de « procédures adaptées ». Précédemment, les procédures étaient nationalement uniformes à partir de 90 000 € HT. En dessous, aucune procédure particulière n'était prévue. Depuis le 7 janvier, 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 (150 000 € HT pour les fournitures et services).

Tous les choix évoqués plus haut (niveaux d'appréciation des seuils, nomenclature interne des achats, désignation de PRM, 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 dépend⁴.

³ Art. 5.II du CMP annexé au décret du 7 janvier 2004.

⁴ Voir le Dossier publié par l'Agence, intitulé « Le Code des Marchés publics 2004. Guide d'aide à l'organisation de l'achat ».

LE SUIVI DE LA GESTION FINANCIÈRE

Le budget traduit, au titre de l'exercice, les objectifs politiques du projet d'établissement tant dans les moyens alloués au développement de l'établissement que dans ceux consacrés à son fonctionnement. Il convient de s'assurer que ces axes stratégiques adoptés par le conseil d'administration soient respectés lors de l'exécution budgétaire annuelle.

Le président ou le directeur de l'établissement est 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 de son établissement assure, chacun pour ce qui le concerne, la bonne mise en œuvre des décisions budgétaires.

1. INFORMATIONS UTILES AU SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les ouvertures de crédits du budget sont possibles par l'inscription des recettes d'un niveau au moins équivalent. 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. Les titres de recettes émis par l'ordonnateur matérialisent ce constat. Ils s'appuient sur l'émission régulière des factures, le suivi des notifications de subventions (contrat quadriennal, CPER, actions spécifiques, etc.) 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 dépenses, les principes de rattachement des dettes de l'établissement à l'exercice concerné prévalent de la même manière. En cours d'exercice, la tenue d'une comptabilité d'engagement permet de connaître en temps réel la situation des crédits budgétaires disponibles. La situation des dépenses engagées doit impérativement être produite et analysée de façon périodique par chacun des responsables de budget.

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 qu'il existe une obligation de résultat (prestation de services d'étude ou d'analyse par exemple), soit parce qu'elles doivent donner lieu à justification particulière (subvention d'équipement par exemple), soit, enfin, parce que l'établissement souhaite en assurer un suivi détaillé (action du contrat quadriennal par exemple). L'enveloppe budgétaire allouée à l'opération devra donc être identifiée au sein du budget et être spécifiquement suivie. L'établissement peut assurer cette gestion fine à travers ses structures (création d'un centre de responsabilité), le budget de gestion (création d'une destination) ou d'une enveloppe spécifique (identification de l'opération sous forme de convention ou d'opération).

Certaines dépenses en investissement présentent un caractère particulier tant en raison de leur incidence pluriannuelle qu'en raison de leur montant (construction, maintenance lourde, gros équipement par exemple). Ces programmes, traduits dans le budget de chacun des exercices concernés, nécessitent un suivi particulier en raison de leurs enjeux. Il est essentiel de tenir une comptabilité dite de programme retraçant les engagements de l'établissement sur les exercices concernés. 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 16, paragraphe 4, concernant les reports de crédits).

Les éléments présentés ci-dessus constituent des illustrations des données de nature à informer les responsables de l'état de l'exécution des prévisions budgétaires. Pour aller plus loin dans la démarche, il semble utile de présenter sommairement les apports de la mise en place d'indicateurs alimentant un tableau de bord.

2. INFORMATIONS FINANCIÈRES POUVANT FIGURER DANS LE TABLEAU DE BORD

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 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 et proposer des actions ad hoc. La périodicité du tableau de bord est déterminée par le délai de réalisation de l'objectif.

Le tableau de bord ci-dessous fournit une illustration d'intégration d'indicateurs financiers.

OBJECTIF	INDICATEURS			DIAGNOSTIC	ALERTE/ PROPOSITION D'ACTION
	sommes prévues en fin d'exercice	sommes encaissées en mars	sommes encaissées en juillet		
Construction du laboratoire de biologie marine					
union européenne	2439184	500000	500000	☹	relancer le financeur
conseil régional	762245	350000	550000	☹	
conseil général	76225	76225	76225	☺	
fonds propres	1524490	1524490	1524490	☺	
Suivi des placements	recettes budgétées en fin d'exercice	recettes réalisées en mars	recettes réalisées en juillet		
	1000000	200000	270000	☹	réactualiser les prévisions (DBM)

QUATRIÈME PARTIE

LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE GESTION

LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

La Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de Finances pose les nouvelles modalités de présentation, d'examen, de vote, d'exécution et de contrôle des lois de finances. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005 pour la préparation de la loi de finances qui s'exécutera en 2006. Au-delà, sa portée première est de mieux répondre à deux des principes énoncés dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹ : constater la nécessité de la contribution publique et demander des comptes à l'État.

En effet, pour constater la nécessité de la contribution publique, il convient que les représentants des citoyens connaissent précisément la destination de la dépense publique ainsi que l'étendue actuelle du patrimoine public. Ainsi, la LOLF met en place un « consentement éclairé » par une réforme des finances publiques permettant une meilleure lisibilité du budget et une information comptable modernisée.

De même, pour demander des comptes sur la manière dont les agents publics administrent la Société, il importe que celle-ci dispose d'un système de mesure des résultats obtenus par l'action publique, d'un « contrôle de gestion de l'État ». Cependant, pour que les résultats soient pleinement imputables auxdits agents publics, il faut que ceux-ci aient de meilleures marges de manœuvre dans le choix des moyens permettant d'atteindre les objectifs. Cette dimension de la LOLF en fait autre chose qu'une réforme financière, c'est une réforme de la gestion publique dans son ensemble.

1. UNE RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES POUR ÉCLAIRER LES CHOIX BUDGÉTAIRES

Le manque de lisibilité des finalités de la dépense publique dans les lois de finances était unanimement souligné. Qui plus est, le fait que l'État tienne, pour l'essentiel, une comptabilité de caisse et ne pratique pas l'amortissement ne permet pas de se faire une image fidèle de la situation de la richesse publique. La LOLF réforme donc tant le budget que la comptabilité de l'État afin que le Parlement, dont elle restaure largement les pouvoirs financiers, jouisse d'une meilleure information.

La LOLF instaure un budget voté par finalités : des « missions » spécialisées par « programmes » qui se substituent à une architecture comptable (par ministère, titre, puis spécialisation par chapitre).

¹ Article 14 qui déclare que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...] » et article 15 qui pose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

La **mission** « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »². Au sein d'une mission, telle la mission interministérielle « enseignement supérieur et recherche », les crédits pourraient être redéployés entre les différents programmes.

Le **programme** « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »³. C'est le niveau de spécialité des crédits, ce qui signifie que le programme est le cadre de l'autorisation donnée par le Parlement à l'occasion du vote de la mission. Autrement dit, les crédits votés pour un programme doivent servir à la satisfaction des objectifs assignés à ce programme.

Ces deux niveaux de la nouvelle structure du budget de l'État, complétés par le découpage en **actions** dans les documents annexés aux lois de finances, sont les fondements de la « budgétisation par objectif ». La raison d'être de cette méthode de budgétisation est la mise en avant de l'approche politique et non pas technique du budget. En effet, la déclinaison des programmes en titres selon la nature de la dépense (dépense de fonctionnement, d'investissement, de personnel...) est maintenue mais ne revêt plus qu'un caractère indicatif : l'essentiel est donc l'objectif et non plus les moyens d'y parvenir.

Pour la mission « Recherche et enseignement supérieur », le découpage par programmes et par actions figure dans le tableau ci-dessous.

MJNR : 13 PROGRAMMES DONT 2 CONCERNENT LES EPSC		PROGRAMMES DE RECHERCHE DU MJNR
PROGRAMME N°1 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	PROGRAMME N°2 VIE ÉTUDIANTE	PROGRAMMES N° 3 À 13
ACTION 1 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	ACTION 1 Aides directes (dont bourses de mobilité)	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
ACTION 2 Formation initiale et continue de niveau master	ACTION 2 Aides indirectes	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources
ACTION 3 Formation initiale et continue de niveau doctorat	ACTION 3 Aides médicales et socio-éducatives	Recherche spatiale
ACTION 4 Établissements d'enseignement privés et consulaires	ACTION 4 Pilotage et animation du programme	Orientation et pilotage de la recherche
ACTION 5 Bibliothèques		Recherche dans le domaine des risques et des pollutions
ACTION 6 Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé		Recherche dans le domaine de l'énergie
ACTION 7 Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies		Recherche industrielle
ACTION 8 Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur		Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat
ACTION 9 Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies		Recherche duale (civile et militaire)
ACTION 10 Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement		Recherche culturelle et culture scientifique
ACTION 11 Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société		Enseignement supérieur et recherche agricoles
ACTION 12 Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale		
ACTION 13 Diffusion des savoirs		
ACTION 14 Immobilier		
ACTION 15 Pilotage et animation du programme		

² Loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1^{er} août 2001 ; article 7.I.

³ Loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1^{er} août 2001 ; article 7.I.2.

La LOLF, de façon complémentaire aux modalités de présentation budgétaire, rénove en profondeur les règles comptables applicables à l'État. Si la comptabilité budgétaire de caisse qui s'appliquait jusqu'à maintenant est maintenue, deux autres comptabilités sont ajoutées :

- une comptabilité générale, fondée sur la constatation des droits et obligations ;
- une comptabilité destinée à l'analyse du coût des actions.

Ces deux nouveautés confèrent à la comptabilité de l'État une dimension bien plus stratégique que de simples enregistrements d'écritures.

La comptabilité générale permettra de rendre une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État, en lui appliquant par principe les normes comptables de l'entreprise. Il importe de souligner plus particulièrement deux aspects :

- d'une part, l'État sera amené à inscrire à son bilan et à amortir le patrimoine immobilier qu'il a sous son contrôle ;
- d'autre part, la notion de droit constaté se substituera à celle de l'encaissement/décaissement.

La comptabilité d'analyse du coût des actions offrira à l'État une comptabilité quasi-analytique pour le pilotage de son action. Cette nouvelle comptabilité demeure cependant aussi importante qu'imprécise, dans la mesure où l'on ne connaît pas aujourd'hui les méthodologies que l'État compte arrêter pour y procéder : définition des charges incorporables, méthodologies de génération des éventuelles clés de répartition de frais généraux entre différentes actions, etc.

L'accroissement de la lisibilité des finalités de la dépense, l'adoption des principes de la comptabilité d'entreprise pour mieux rendre compte de la situation patrimoniale de l'État ainsi que la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts concourent à un même objectif : éclairer les choix budgétaires par la modernisation des finances publiques.

2. UNE RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE POUR MESURER LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT

Le dispositif mis en place par la LOLF va au-delà d'une profonde réforme des finances publiques répondant à la problématique de la constatation d'une nécessaire contribution publique. Il s'agit aussi de formaliser un système par lequel la société demande des comptes à son administration, mesure sa performance au regard des objectifs d'intérêt général qu'elle lui assigne.

Tout système de contrôle de gestion implique une forte responsabilisation des gestionnaires. Or cette dernière ne peut produire les effets escomptés que si le résultat contrôlé est réellement imputable au gestionnaire. Il convenait dès lors de donner à ces gestionnaires de nouvelles marges de manœuvre pour atteindre les objectifs fixés.

L'accroissement des marges de manœuvre des responsables de programme se fait essentiellement par trois nouveautés introduites par la LOLF.

- La globalisation des crédits alloués aux responsables de programme (souvent un directeur d'administration centrale) est une résultante du nouveau contour de la notion de

⁴ Orientation retenue selon le rapport remis par le gouvernement au parlement au mois de juin 2004.

spécialité des crédits. En effet, la spécialité ne s'applique plus au niveau des quelque 850 chapitres qui existaient précédemment mais au niveau des programmes, qui sont au nombre de 132. Il en résulte automatiquement une forte globalisation. Ainsi, l'enveloppe relative au programme « Recherche et Enseignement supérieur » avoisine les 8,2 milliards d'euro. Bien que les programmes soient détaillés en actions (voire sous-actions) les coûts prévisionnels de ces actions dans le programme ne sont pas spécialisés.

- La globalisation a des effets accrus par la fongibilité entre les titres. Les titres répartissent les crédits selon leur nature comme par exemple : personnel (titre II), dépenses de fonctionnement autre que personnel (titre III), investissement (titre V). Le gestionnaire peut redéployer les crédits entre ces titres sous réserve du respect de la limitativité des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (fongibilité dite « asymétrique » puisqu'elle interdit d'abonder les crédits du titre II à partir des autres titres).
- Enfin, le gestionnaire disposera de nouvelles marges de manœuvre grâce aux nouvelles modalités de budgétisation des emplois. En effet, la répartition prévisionnelle des emplois sera précisée par « catégories » (présentée par corps ou par métier) ou par type de contrat. Les « catégories » d'emplois budgétaires seront ministérielles et correspondraient à des regroupements de corps et de grades⁴. Ainsi, les redéploiements éventuels entre par exemple les grades d'un même corps seraient possibles. L'autorisation donnée en matière de personnel sera assortie d'un plafond d'autorisation d'emplois (ministériel et non par programme) rémunérés par l'État. Avec le caractère limitatif des dépenses de personnel (fongibilité asymétrique), ce plafond constitue le second outil de contrôle des dépenses de cet ordre.

Les libertés accrues pour le gestionnaire s'accompagnent d'un système d'évaluation de la performance. La LOLF crée deux nouveaux documents qui devront être annexés l'un aux projets de lois de finances initiales (PLFI) et l'autre aux projets de lois de règlement (PLR) : respectivement, le projet annuel de performances et le rapport annuel de performances.

Les **projets annuels de performances** (PAP), chacun rattaché à un programme, sont décrits par la LOLF⁵ comme devant notamment : décrire l'action ou les actions constituant le programme ; prévoir le coût de ces actions ; définir les objectifs du programme ; fournir des indicateurs de mesure d'activité et de résultats pour chaque objectif en fixant les cibles (niveaux de performance obtenus et attendus) ; présenter la répartition prévisionnelle des emplois, par catégorie budgétaire ou par type de contrat.

Les **rapports annuels de performances** (RAP), également rattachés à un programme, doivent décrire⁶, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions du PAP et les réalisations du précédent RAP : les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts constatés ; les justifications de mouvements de crédits entre les titres et des écarts de répartition des emplois entre les corps ou métiers ou types de contrats mentionnés au PAP.

La détermination préalable des objectifs et des indicateurs et la prévision du coût des actions d'un programme sont des éléments nécessaires à la mise en œuvre d'un processus

⁴ Orientation retenue selon le rapport remis par le gouvernement au parlement au mois de juin 2004.

⁵ Loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1^{er} août 2001 ; article 51-5.

de contrôle de gestion. Mais c'est le compte rendu de gestion qui sera certainement le document le plus stratégique dans le dispositif dont se dote l'État. Pour lui assurer toute sa portée, la loi a prévu que le RAP de l'exercice N soit obligatoirement déposé avant le 1^{er} juin de l'exercice N+1, de manière à ce que le projet de loi de finances initial relatif à l'exercice N+2 soit analysé et voté au vu des plus récents résultats disponibles⁷. Ainsi, le premier RAP sera présenté avant le mois de juin 2007.

Le schéma ci-dessous retrace les grandes étapes du cycle des lois de finances.



3. COMMENT CETTE RÉFORME DE L'ÉTAT POURRA TOUCHER LES EPSCP ?

Pour ce qui est des EPSCP, baptisés « opérateurs » des politiques de l'État, il convient de rappeler au préalable que rien n'est dit dans la LOLF elle-même. Toutefois, cette réforme a immédiatement fait apparaître une particularité des politiques publiques d'enseignement supérieur et de recherche : sous un pilotage stratégique de l'État, elles sont essentiellement mises en œuvre par des personnes morales distinctes de lui et autonomes à maints égards. Ainsi, la LOLF rendait l'État comptable d'un résultat dont il ne maîtrisait pas tous les leviers. Dès lors, l'idée de la déclinaison de cette réforme chez les opérateurs est apparue comme une nécessité mais ce chantier est à la fois récent⁸ et inachevé.

La mise en œuvre de la LOLF fait l'objet d'une expérimentation dans quatre EPSCP : les universités d'Aix Marseille III, d'Orléans, de Rennes 1 et l'Institut National Polytechnique de Grenoble. Les évolutions pour les opérateurs seront donc présentées de façon conditionnelle dans l'attente des résultats de l'expérimentation et des différents arbitrages interministériels.

3.1 Quel champ d'application de la LOLF pour les EPSCP ?

La présentation de la politique menée à travers le budget de l'État se traduira nécessairement directement dans le budget des opérateurs. La structure budgétaire des EPSCP devrait donc respecter le découpage Mission/Programmes/Actions du ministère. Dans cette perspective, c'est l'ensemble des moyens de l'établissement qui feraient l'objet d'un suivi selon cette arborescence et non seulement les crédits d'origine ministérielle.

⁶ Loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1^{er} août 2001 ; article 54-4.

⁷ Loi organique relative aux lois de finances n°2001-692 du 1^{er} août 2001 ; article 46.

⁸ La circulaire DRB-03-5683 du 13 janvier 2004 portant sur les relations entre l'État et ses opérateurs correspond au lancement officiel du chantier.

Pour autant, il semble bien que, au moins pour les expérimentateurs, la notion de budget global ne soit pas mise en œuvre. Autrement dit, le périmètre de gestion des établissements resterait le même et les crédits de personnels titulaires seraient maintenus en dehors du budget des établissements.

La contractualisation devrait porter sur l'ensemble des ressources versées par l'État. Les universités ont déjà une longue expérience de la définition préalable des objectifs et de l'évaluation quadriennale. Cependant, les obligations faites à l'État de rendre compte annuellement de l'activité conduite, en fait, par les EPSCP devrait imposer un réel approfondissement de cette expérience.

La traduction expérimentale de la LOLF dans le budget des EPSCP s'effectuera par le biais du budget de gestion. Les établissements ne devraient donc pas bénéficier des souplesses prévues quant à la fongibilité des crédits pour le responsable du programme (le ministère) puisque les règles actuelles de contrôle budgétaire seraient maintenues (spécialité par chapitre et limitativité selon les trois grandes masses). Les résultats de l'expérimentation permettront sans doute de définir le cadre de l'exécution budgétaire par la suite pour l'ensemble des opérateurs.

3.2 Quelles modalités d'organisation pour la mise en œuvre de la LOLF dans les EPSCP ?

Pendant l'expérimentation deux budgets cohabiteront, le budget par nature qui comme indiqué ci-dessus restera soumis aux règles actuelles des EPSCP et le budget de gestion dont les destinations devront respecter les objectifs assignés à l'État. Il est possible d'envisager qu'à terme, les établissements adopteraient et suivraient leur budget selon une présentation matricielle, c'est-à-dire croisant les natures de dépenses avec les objectifs politiques.

S'agissant du suivi de gestion et de la production des coûts associés aux actions, éléments indispensables de la mesure de la performance, l'absence de budget global ne permettra pas de renseigner ces éléments par le seul biais du budget de gestion. En conséquence, en complément, les expérimentateurs devront suivre le coût des actions, en intégrant notamment le coût des personnels titulaires, de façon extra comptable. La tenue d'une comptabilité analytique, déjà prévue de longue date dans les EPSCP, va donc s'imposer de façon encore plus impérieuse que précédemment.

La méthodologie nécessaire à la production de données cumulables, comparables est en cours d'élaboration au niveau de l'administration centrale.

L'évaluation des résultats, composante essentielle de la gestion de la performance, devra nécessairement s'appliquer aux opérateurs. Le fait que les établissements assurent eux-mêmes le suivi renvoie à la thématique de l'auto évaluation. Cette dernière devrait se compléter par des dispositifs de contrôle externe déjà connus (CNE, Cour des comptes, etc.) et poursuivre sa professionnalisation par l'échange entre établissements.

LE BUDGET GLOBAL

La réflexion sur le budget global fait suite aux réflexions menées par la CPU sur le thème de l'autonomie, autour du colloque de Lille (mars 2001), à l'occasion duquel ce sujet avait été identifié comme l'un des aspects essentiels de la réflexion à mener pour une autonomie plus réelle des universités.

Cette fiche est issue du rapport final du groupe de travail de la CPU « Budget global des universités », remis en août 2002 et disponible sur le site de la CPU, dont elle reprend les points principaux¹.

1. L'ÉTAT DES LIEUX

Depuis leur création il y a 35 ans, la situation et l'activité des EPCSCP ne sont que très faiblement traduits dans leurs comptes, et l'essentiel de la masse financière relative à leur activité ne transite pas par la caisse de leur propre comptable (voir fiche 1, L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR).

Il existe ainsi, et pour l'essentiel, deux énormes trous noirs :

- en termes de fonctionnement (flux), la totalité de la masse salariale et charges afférentes relative aux fonctionnaires affectés reste cantonnée au niveau du budget de l'État,
- en termes de patrimoine (stocks), l'essentiel des terrains et immeubles utilisés dans le cadre de leur mission est propriété de l'État.

La problématique du budget global est donc d'envisager de doter chaque établissement de la totalité des crédits de fonctionnement et d'investissement qui le concernent, et à cet égard de la pleine propriété d'un patrimoine qui soit à la mesure de son importance. C'est en ce sens que cette affaire conditionne les autres aspects de l'autonomie des moyens, et donc aussi celle des fins.

On peut ajouter que manquent également dans les budgets universitaires les crédits de l'action sociale en faveur des étudiants, et ceux de l'activité recherche scientifique qui sont en partie retracés dans le budget des EPST et des filiales.

¹ Sources : • *Rapport sur le Budget global*, groupe de travail CPU présidé par Michel Mudry, août 2002.

• *Note de présentation du rapport*, septembre 2002, disponibles sur le site de la CPU : <http://www.cpu.fr>

Constitué à l'initiative du bureau de la CPU à l'automne 2001, le groupe de travail a fonctionné comme un groupe d'études techniques associant aux représentants de la CPU ceux de l'Association des Secrétaires Généraux (SGEPES) et l'Association des agents comptables d'université (AACU). Le groupe était présidé par Michel Mudry, vice-Président de la commission des moyens et des personnels; Pierre Richard, chargé de mission à la CPU, en a assuré le suivi administratif. Organisé en trois parties, le rapport précise l'état des lieux dans la première, procède à des comparaisons dans la deuxième. Il analyse enfin ce qui sera l'outil de l'évolution : la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), laquelle venait d'être votée au parlement lorsque le groupe a commencé ses travaux.

1.1 Le budget des universités : les dotations sont déjà en partie globales, mais pour un nombre de fonctions limité

Les budgets actuels des universités sont loin d'être négligeables puisqu'ils totalisent plus de 2,475 milliards d'euros de dépenses par an (comptes financiers de 2002). Mais ces budgets ne représentent en fait que 20% des moyens consacrés par la collectivité à l'enseignement supérieur.

Ce qui figure actuellement dans le budget de l'université :

- a. En termes de charges, les budgets universitaires couvrent les dépenses de fonctionnement matériel, pédagogique et scientifique (avec une exception, sur ce dernier point, pour les unités mixtes de recherche, qui disposent à la fois d'un budget universitaire et d'un budget alloué par un organisme de recherche). Ils incluent notamment la rémunération des personnels contractuels de l'établissement, les heures complémentaires d'enseignement, le FSDIE, les activités de bibliothèque et de musée.
- b. En investissement, ils incluent la maintenance lourde et la mise en sécurité des locaux universitaires, les universités assumant vis-à-vis de ceux-ci les charges du propriétaire.

Ce qui ne figure pas dans le budget de l'université :

- c. Les dépenses prises en charge directement par l'État :
 - les traitements des fonctionnaires et agents de l'État,
 - les bourses d'enseignement supérieur et allocations d'études,
 - les investissements immobiliers du contrat de Plan, avec la réserve que certains investissements sont réalisés, en maîtrise d'ouvrage confiée, par des collectivités territoriales, et que d'autres sont réalisés par les universités, qui reçoivent en outre dans leur budget les crédits de premier équipement ;
- d. des ressources et des charges relevant d'autres établissements publics investis de mission dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche :
 - les IUFM,
 - les CROUS,
 - les organismes de recherche publics (EPST).

Même si, par comparaison avec la situation des universités de la plupart des autres pays européens, les situations constatées en (d) peuvent être considérées comme des démembrements fonctionnels, seuls les domaines évoqués en (c) entrent dans le champ de l'étude du budget global.

Le rapport examine ensuite plus particulièrement, s'agissant des domaines échappant aux budgets universitaires, le cas de la gestion des emplois et des personnels de l'État, le cas du patrimoine immobilier universitaire, ainsi que celui des bourses et allocations d'études, qui constitueraient trois des éléments essentiels d'un budget réellement global.

1.2 Les emplois et les dépenses de personnel

Les emplois sont énoncés de façon détaillée dans la loi de finances, les crédits sont suivis par les rectorats et les trésoreries générales (TG). La loi de finances comporte une récapitulation détaillée des emplois par corps et grades, ainsi que des catégories d'indemnités par nature et types de personnels concernés. Les autorisations budgétaires, qui vont donner lieu à des délégations d'emplois, sont donc effectuées à un niveau très fin.

Un contrôle national des emplois, assuré par la direction des Affaires financières, complète le contrôle combiné des consommations de crédits de rémunération de personnel et d'indemnités, réalisé, pour leurs ministères respectifs, par les services rectoraux et les services informatiques des TG.

Le schéma classique de gestion des traitements des personnels de l'enseignement supérieur est organisé entre un ordonnateur – le recteur – et un comptable – le trésorier payeur général –, l'établissement intervenant pour effectuer la préliquidation des traitements. Ce schéma connaît cependant certaines dérogations : certains EPSCP, comme le Conservatoire national des Arts et métiers (CNAM), assurent directement la paie de leur personnel État. À l'inverse de la gestion des emplois et des traitements dans les collectivités territoriales, cette gestion des traitements par le CNAM constitue uniquement une mesure de déconcentration, sur l'établissement, d'une fonction confiée ailleurs aux recteurs et aux trésoriers payeurs généraux ; le CNAM n'a, en effet, aucune marge de manœuvre particulière en matière de gestion de ses emplois, qui continue à relever des normes nationales en matière de pourvoi. L'extension de ce mode de gestion aux autres EPSCP est envisageable ; ceux-ci incluent déjà les rémunérations des personnels État dans la présentation de leur budget consolidé.

1.3 La fonction de gestion immobilière

Les universités françaises disposent d'un parc immobilier important : 12 708 477 m², auxquels s'ajoutent 36 368 m² pour les IEP (et 1 344 595 m² pour les écoles d'ingénieurs extérieures aux universités).

Ce patrimoine, qui est d'âge très divers, et qui est, surtout pour les constructions des années 1960, dans un état pas toujours satisfaisant sous l'angle de la bonne adaptation aux fonctions et de la sécurité incendie, est rarement la propriété des établissements. Il appartient en effet pour sa très grande majorité à l'État, qui l'affecte par arrêté à chaque établissement, lequel en dispose selon des principes proches de ceux du bail emphytéotique : il a la liberté d'utilisation, dans le cadre des missions de service public, mais doit supporter les charges du propriétaire (sauf la charge théorique du renouvellement du bien, en cas de sinistre ou d'inadéquation définitive aux besoins de l'établissement), et n'a pas la possibilité d'aliéner, ni de concéder à des fins commerciales en dehors d'un contrat établi par l'administration des Domaines.

Pour une part résiduelle, le patrimoine immobilier universitaire appartient à des collectivités territoriales, qui ont mis des bâtiments à disposition de l'État; on retrouve parfois des mises à disposition de locaux au profit des universités, dans certaines antennes universitaires récentes. Enfin, certaines universités disposent de biens immobiliers constituant un «domaine privé», provenant essentiellement de dons et legs². Dans le régime comptable actuel des universités, les biens immobiliers font l'objet d'un calcul d'amortissement annuel, les dotations aux amortissements étant cependant «neutralisées», car les établissements n'ont pas la charge du renouvellement des biens immobiliers qui leur sont affectés.

Vers une dévolution des biens immobiliers aux universités ?

La logique de l'autonomie croissante des établissements oblige à se poser la question de la pertinence d'une dévolution du patrimoine qui leur est affecté par l'État, et dont elles assument d'ores et déjà l'essentiel des charges du propriétaire : cette affectation leur permettrait de disposer librement des biens en question, pour les louer, modifier leur affectation, le cas échéant les aliéner pour en acquérir d'autre. L'exemple des établissements hospitaliers, qui ont la pleine propriété de leurs biens immobiliers, montre que cette circonstance n'est pas un obstacle à un fort engagement de l'État et/ou des collectivités territoriales pour de nouvelles constructions ou des travaux d'adaptation lourde.

Une telle dévolution est subordonnée, en dehors de la volonté politique conjointe de l'État et des établissements concernés, à la réalisation d'au moins trois conditions préalables :

- une disposition législative permettant cette dévolution aux universités;
- la capacité technique et financière de l'établissement bénéficiaire à maîtriser la gestion de ce patrimoine;
- l'engagement de l'État à poursuivre – voire amplifier – l'attribution annuelle des dotations budgétaires nécessaires à la poursuite des missions de service public de l'université, à travers l'exploitation et la maintenance de son patrimoine immobilier.

1.4 Les crédits destinés à l'action sociale

Les recettes et dépenses d'action sociale et d'aide aux étudiants échappent aux budgets universitaires, si l'on excepte les crédits destinés à l'attribution des bourses de mobilité (dont le transfert aux établissements a été effectué en 2003). La gestion des bourses et allocations d'études est actuellement partagée entre le Recteur (ordonnateur principal), les CROUS (chargés d'instruire les demandes de bourses sur critères sociaux, d'assurer les attributions et la liquidation aux étudiants boursiers) et les universités (qui attestent la qualité des étudiants, et qui attribuent, sur des contingents qui leur sont fixés, les autres catégories d'allocations d'études).

² On peut noter que, dans un rapport des trois corps d'Inspection paru en 2003, l'hypothèse d'une dévolution du patrimoine, assortie du maintien de la responsabilité de son renouvellement incombant à l'État, a été évoquée. Cette solution éviterait aux universités de supporter le lourd amortissement des biens immobiliers.

La question peut se poser de la pertinence du transfert aux universités de la gestion des bourses et allocations d'études, avec le transfert corrélatif des personnels chargés du suivi financier, de l'instruction et de la liquidation, dans les rectorats et les CROUS.

2. COMPARAISONS INTERNATIONALES ET NATIONALES

Si les universités disposaient d'un budget global, elles ne feraient que rejoindre le lot commun à la plupart des institutions comparables. C'est ce que montre la deuxième partie du rapport. La situation des universités représente en effet une double exception aussi bien à l'échelle européenne, s'agissant des universités publiques de la quasi-totalité des autres pays, que dans le cadre national, en comparaison des EPST, des EPIC plus encore et des collectivités locales.

2.1 Les universités de l'Europe Communautaire

Les études comparatives sur l'organisation et la gestion des universités européennes montrent que dans presque tous les pays on pratique l'allocation globale des ressources des États aux universités, celles-ci étant en outre propriétaires de l'essentiel de leurs locaux.

La France apparaît comme étant presque le seul pays européen où les universités n'assurent pas la rémunération des personnels. Cependant dans nombre de pays, les rémunérations sont non seulement normées en fonction d'une grille, mais encore leur niveau est fixé annuellement par des négociations nationales au sein du secteur public, comme en Allemagne Fédérale. C'est donc, le plus souvent, la maîtrise des emplois, de leur nombre et de leur niveau, qui va véritablement générer des marges de manœuvre dans les budgets de fonctionnement, face à un système de rémunération normé.

Dans l'Europe du Nord (Pays Bas, Danemark, Suède, Finlande), les universités disposent d'une très grande autonomie en matière de rémunération des personnels, d'autant que c'est le même droit du travail qui s'applique au secteur public et au secteur privé. Les universités sont donc libres de définir le contenu et les clauses des contrats de travail, d'augmenter ou de diminuer leurs effectifs, dès lors que leurs obligations légales sont respectées. Ainsi, en Suède, le nombre de chaires créées dépasse largement le nombre de postes créés par les autorités centrales, les universités s'efforçant de financer des chaires sur des ressources propres.

Au Royaume Uni, les universités disposent aussi d'une grande autonomie en matière de rémunération des personnels. Elles adhèrent à une Association des universités et collèges employeurs (UCEA), chargée de les représenter et de négocier en leur nom certaines règles en matière de recrutement et de rémunération, lorsqu'il apparaît plus approprié de disposer d'accords nationaux plutôt que d'accords locaux. Ainsi, pour les personnels enseignants, il existe des barèmes nationaux pour la

rémunération des « lecturers » et « senior lecturers », et un salaire minimum pour les professeurs d'université. Toutes les autres dispositions concernant l'organisation des services et les rémunérations sont décidées localement, les universités veillant à ajuster le nombre de leurs emplois à leur volume d'activité.

En Espagne, où le financement des universités dépend de contrats régionaux et où jusqu'alors les rémunérations étaient fixées nationalement, les autorités locales disposent maintenant d'une latitude pour abonder les dotations aux universités, lorsque celles-ci leur font valoir avec succès le besoin de créations d'emplois.

Mais c'est en Italie que l'évolution est la plus spectaculaire, depuis une dizaine d'années : dans le cadre d'une vaste réforme de l'organisation de l'État, les universités, jusqu'alors très peu autonomes, sont passées au budget global, incluant les traitements des personnels, et à une maîtrise du parc d'emplois (ajustements pouvant être opérés à partir des vacances d'emplois annuelles), les personnels demeurant sous statut national.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, on constate que généralement les universités des autres pays européens sont propriétaires de l'essentiel de leurs locaux, soit anciennement (Royaume-Uni), soit plus récemment (Pays-Bas, Belgique, Suisse, Italie), et qu'elles ont une libre disposition de l'utilisation de ce patrimoine pour en tirer des ressources complémentaires. Ainsi, Louvain-la-Neuve, dont le campus est une véritable ville, abrite un centre commercial, tandis que beaucoup d'universités européennes hébergent des entreprises, et pas seulement dans le cadre des pépinières de start-up. En outre, dans les pays comme l'Allemagne, les hôpitaux universitaires appartiennent réellement à l'Université.

Quant à l'action sociale et à l'activité des œuvres universitaires, la séparation que l'on connaît en France entre universités et CROUS n'existe pas dans les autres pays européens ; chez nos voisins, la séparation apparaît dépourvue de sens et l'activité des Œuvres est consubstantielle de celle de l'institution universitaire.

2.2 Les collectivités territoriales, les EPST et EPIC

Grâce aux lois de décentralisation de 1982-1983, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie en matière de gestion de leurs ressources humaines, ayant la faculté de créer, transformer ou supprimer des emplois, avec l'accord de leurs instances délibérantes. Les personnels de la fonction publique territoriale font l'objet d'une gestion individuelle et des traitements soit assurée directement pour les plus grosses collectivités (les grandes villes), soit assurée par un centre de gestion des personnels des collectivités territoriales, ce qui est le cas pour l'immense majorité des collectivités.

Quant aux organismes de recherche relevant du statut d'EPST, ils disposent exclusivement d'emplois de l'État, mais ils assurent eux-mêmes la rémunération de leurs personnels, la masse financière correspondante figurant dans leur budget. Ils reçoivent

vent une dotation budgétaire globale, allouée par l'État dans le cadre de la Loi de finances ; ils ne peuvent pas modifier les emplois existants, mais disposent de quelques latitudes pour pourvoir les emplois temporairement vacants, dans l'attente des pourvois via les concours nationaux.

Les EPIC, dont les budgets sont alimentés au moins à 50% par des ressources propres liées à leurs activités, assurent directement la rémunération de leurs personnels, et disposent de latitudes beaucoup plus importantes en terme de création, transformation ou suppression d'emplois, sous le contrôle d'une part de leurs organes délibérants, d'autre part de leur ministère de tutelle, sachant que les statuts des personnels prévoient des règles d'avancement et des grilles de rémunération très précises.

Le rapport souligne le sentiment que laisse cet inventaire : en France on n'aperçoit aucune raison de principe qui justifie le sort réservé aux universités, alors que la loi les proclame autonomes, ce qu'elle ne fait pas pour les EPST ou EPIC, et alors même que les missions des unes et des autres sont souvent voisines. Dans le concert européen ensuite, où les rapprochements spontanés et la construction d'un espace commun de l'enseignement supérieur et de la recherche installeront toujours plus de coopération et de compétition entre les établissements. À cet égard, on peut penser que, du fait même de cette exception, les universités françaises souffrent d'un trop lourd handicap.

3. L'IMPACT QUE POURRAIT AVOIR LA LOLF SUR L'INSTAURATION DE BUDGETS GLOBAUX POUR LES UNIVERSITÉS

Dans sa troisième partie, le rapport montre que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF), du 1^{er} août 2001, autorise, si elle ne l'induit pas automatiquement, et facilite l'instauration de budgets globaux³. Le nouveau cadre législatif va en effet installer une structure du budget de l'État qui est en quelque sorte orthogonale à ce qu'avait mis en place l'ordonnance de 1959. La nouvelle organisation par missions – éventuellement interministérielles – et programmes, et la fongibilité des crédits, permet d'imaginer une enveloppe globale « enseignement supérieur et recherche », répartie ensuite entre les établissements par un SANREMO d'allure toute différente. Sans détailler d'avantage cette voie, le rapport insiste sur le fait que la loi en question n'est qu'un cadre, et qu'il faudra qu'existe la volonté politique de s'y engager.

4. LES PRINCIPALES IMPLICATIONS DU PASSAGE AU BUDGET GLOBAL

En présentant le rapport en septembre 2002, Michel Mudry évoquait les principales implications dont est porteuse cette évolution. Tout d'abord, on peut dire que chaque université se verrait comme établie dans la plénitude de son être. Le rapport évoque

³ Voir fiche 26 sur la LOLF.

d'ailleurs en introduction ces dimensions psychologique, politique et de communication, toutes importantes à l'extérieur comme à l'intérieur. Mais de façon plus prosaïque, cette intégrité enfin reconnue induirait d'emblée de grands progrès dans la gestion financière de l'établissement. La mise en place d'une véritable comptabilité analytique d'exploitation, fondement d'une définition des coûts, est citée à titre d'exemple.

Ensuite, et c'est sans doute plus fondamental, les instances compétentes de l'établissement pourraient désormais arbitrer lors de chaque exercice budgétaire entre les différentes catégories de dépenses. On pense d'abord à la maîtrise autonome de la structure des emplois nécessaires à l'activité. Par contre, il est souligné que la question du niveau et de la structure des ressources financières de l'établissement, de même que celle du statut des personnels, sont absolument découplées du thème du budget global.

Le rapport souligne que le transfert de compétences de l'État à l'université s'accompagnera nécessairement d'un renforcement des moyens d'évaluation a posteriori, tant externes qu'internes.

Il évoque pour terminer les questions que pose une telle évolution en termes de gouvernance des établissements et d'organisation. En effet le passage au budget global des universités impliquera pour celles-ci à la fois plus de compétences, et plus de responsabilités. La fonction de président se rapprochera sensiblement de celle de chef d'entreprise publique, supportant certes toutes les contraintes de service public qui s'imposent à l'institution universitaire, mais disposant de prérogatives de gestion plus complètes, et donc de moyens plus larges pour mener une politique propre.

Au sein de l'université, cela entraînera une évolution des tâches dans certains services et notamment :

- auprès de la présidence et du secrétariat général, la constitution (ou le renforcement) d'une cellule d'aide au pilotage,
- auprès de l'agence comptable, la création d'une cellule « paie »,
- un service chargé de la gestion des ressources humaines peut-être être plus étoffé, quantitativement et qualitativement⁴,
- un service chargé de la gestion du patrimoine immobilier dont la compétence en maîtrise d'ouvrage sera renforcée,
- des services juridiques de l'université aux compétences diversifiées,
- des services chargés de la vie de l'étudiant renforcés, dans l'hypothèse du transfert des bourses et allocations d'études.

⁴ La fongibilité asymétrique suppose de prévoir en permanence, non seulement le nombre d'emplois, mais aussi le montant de la masse salariale dépensée au cours de l'exercice budgétaire, incluant l'impact du glissement vieillesse technicité.

LE PILOTAGE

Dans son acception la plus large, le concept de pilotage ou contrôle de gestion (lui aussi pris au sens large du terme¹) vise la maîtrise d'une performance globale coût/qualité et inclut la démarche budgétaire telle que définie dans les fiches précédentes. Dans ce contexte, des liens existent entre les systèmes de pilotage et les systèmes de comptabilité notamment analytique. Mais les données financières ne sont qu'une partie des outils du pilotage.

Historiquement, le pilotage s'est développé dans les EPSCP avec la mise en place des contrats quadriennaux et des projets d'établissement. En outre, le pilotage s'inscrit dans l'esprit de la LOLF et du budget global. Il favorise et facilite l'évaluation des EPSCP.

Si l'on se réfère à la définition du pilotage, piloter c'est agir sur les circuits de commande, c'est se donner les moyens d'atteindre les objectifs préalablement fixés. Le pilotage² 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. Il suppose au préalable que les objectifs soient fixés. Il implique la prise de décisions d'actions correctives si nécessaire en cas de besoin.

Le pilotage concerne l'ensemble des responsables décideurs et le service central contrôle de gestion (quand il existe). Il se distingue sensiblement des techniques financières elles-mêmes et des procédures administratives de gestion comptable qui sont assurées par des experts, tout en mettant à contribution les acteurs concernés à l'occasion des actes de gestion administrative (passage de commande, déblocage de budget, collecte d'information, imputation, autorisation de règlement, etc.).

1. L'IMPULSION DU PRÉSIDENT

La mise en place d'outils et de démarche de pilotage exige tout d'abord une volonté et une implication politique du président et de l'équipe de direction ; elle nécessite en outre

¹ Le concept de contrôle de gestion ne cesse de s'élargir : hier il était utilisé pour éviter les risques financiers, aujourd'hui l'objectif du contrôle de gestion est la recherche de performance.

² Sources : • Formations méthodologiques sur l'aide au pilotage des établissements organisées par l'AMUE, avec le concours de Y. Lespagnol (KL consultant) ;
• Séminaire «Le Pilotage de la politique d'ouverture internationale», 10 juin 2004, <http://www.amue.fr>

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 sur quatre points :

- 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 ;
- pour la fixation des objectifs, car les projets d'établissement contiennent souvent des expressions « littéraires » des finalités qu'il s'agit de transformer en objectifs précis. La fixation des objectifs peut se faire par comparaison entre établissements français et/ou étrangers, ou années antérieures, le niveau peut également être fixé par contrainte (notamment financière) ou ambition stratégique ;
- pour lancer la mise en place de procédures de contractualisation interne à l'établissement ;
- pour prendre des décisions en cours de route en cas de dérive ou de non atteinte des objectifs (animation de gestion).

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'une cellule d'aide au pilotage, avec une personne chargée de coordonner la remontée des données nécessaires au pilotage ;
- la mobilisation des experts-métier pour identifier les facteurs clés sur lesquels piloter ;
- l'implication 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 (indicateurs et 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 indicateurs) et sur l'implication du Président, de l'équipe de Direction et de l'ensemble des responsables décideurs (animation ou dialogue de gestion).

2. INDICATEURS ET TABLEAUX DE BORD

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

2.1 Indicateurs et schéma de processus

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 service, la réalisation quantitative et qualitative des activités, les ressources mobilisées en termes d'unités physiques et de coût (dans ce sens les éléments budgétaires de coûts et/ou de recettes font partie des tableaux de bord).

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

EXEMPLE DE PROCESSUS SIMPLIFIÉ ET PARTIEL : LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'OUVERTURE INTERNATIONALE (faisant apparaître à titre indicatif quelques *indicateurs*)

FINALITÉS	PROCESSUS	etc.)
Développer l'attractivité de l'université à l'international (<i>flux d'étudiants étrangers entrant</i>)	Promouvoir l'université à l'international	
	Fonctionner en réseau avec des partenaires à dimension internationale (<i>nombre de missions à l'étranger</i>)	
	Intégrer les étudiants étrangers (sélectionner, accueillir, soutenir, etc.) (<i>taux de satisfaction à l'accueil</i>)	
	Former (construire l'offre, adapter le dispositif de formation,	

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 sont reliés entre eux par une arborescence causale.

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

- identifient la finalité visée (exemple : *flux d'étudiants étrangers entrant*),
- évaluent la performance du processus de réalisation (exemple : *nombre de missions à l'étranger, taux de satisfaction à l'accueil, etc.*),
- traduisent les actions de réglage (exemple : *nombre de conventions actives, nombre de tutorats, etc.*),
- 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, etc.) qui peuvent constituer des facteurs explicatifs d'évolution de performance interne.

Qualification des indicateurs

Chaque indicateur doit être explicité de façon détaillée dans une fiche de qualification, qui est indispensable pour éviter toute confusion. Ci-dessous, un exemple de fiche de qualification d'un indicateur.

**FICHE DE QUALIFICATION DE L'INDICATEUR
MISSIONS À L'ÉTRANGER DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS**
(source : Rennes 2)

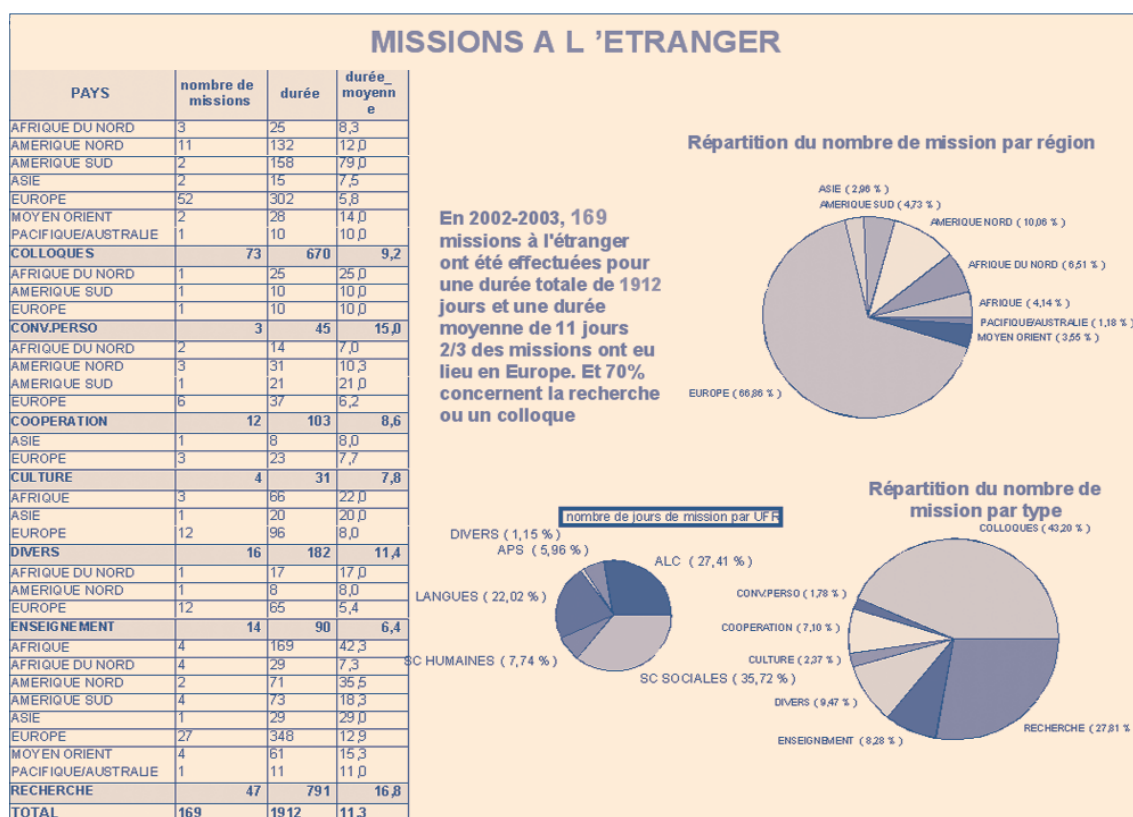
SERVICE RESPONSABLE : SERVICE RI	
INTITULÉ DE L'INDICATEUR	NOMBRE DE MISSIONS À L'ÉTRANGER
Utilisation de l'indicateur (contrat ou pilotage interne) et par qui :	<i>Indicateur contractuel Utilisé par la direction de l'université et le service RI</i>
Formule de calcul	<i>Décompte du nombre et de la durée de missions effectuées à l'étranger par les enseignants-chercheurs</i>
Source(s) d'information (collecte)	<i>Ordre de mission (document papier) signé par la présidence, puis transmis au RI qui en conserve une copie</i>
Traitement de la source au tableau de bord	<i>Saisie manuelle dans un tableau excel : durée et objet de chaque mission</i>
Forme du tableau de bord (support) et fréquence de production	<i>Production annuelle : tableau, graphique répartition</i>
Lié à quels indicateurs amont et aval	<i>Aval : budget des missions à l'étranger</i>
Commentaires	<i>Décliné par type de mission et pays Évolution : revoir la source d'information. À l'avenir prévoir soit une base de données excel soit une saisie NABUCO puis un traitement automatique</i>

2.2 Tableaux de bord et système d'information

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, etc.). Ci-contre, un exemple de tableau de bord.

EXEMPLE DE TABLEAU DE BORD
(source : Rennes 2)



Fiabilité et complétude des données

Le système d'information générateur de tableau de bord s'appuie sur des applications informatiques et sur un entrepôt de données – lui-même alimenté à partir des applications. Les tableaux de bord nécessitent un outil de restitution des données (comme par exemple Business Object).

La bonne exploitation des tableaux de bord dépend de la qualité du système d'information et notamment de la fiabilité et la complétude des données. Celle-ci est obtenue grâce à une saisie normalisée, dont la finalité est comprise par les acteurs et qui est réalisée d'une manière régulière, juste et dans la durée. L'utilisation des tableaux de bord met souvent en évidence les éventuelles anomalies de données.

3. ANIMATION DE GESTION (OU DIALOGUE DE GESTION)

3.1 Fonction de l'animation de gestion

Alors que les tableaux de bord représentent l'instrument du pilotage, l'animation de gestion correspond à une implication managériale basée sur des choix stratégiques et opérationnels reposant sur des hypothèses explicitées dans l'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 d'informations plus tacites, les décideurs :

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

Dans ce sens la contractualisation signifie la négociation d'objectifs entre direction et responsables de composante et de service, ainsi qu'au niveau n-1 entre ces derniers et leurs collaborateurs hiérarchiques. C'est un engagement mutuel affiché.

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

- ministère/direction,
- direction/composantes et/ou services,
- directeur de composante/responsables de filière et chef de service/collaborateurs hiérarchiques.

Les « contrats » sont déclinés en cascade depuis les contrats d'ordre supérieur. Les objectifs concernent à la fois le niveau de service (ou niveau de qualité) 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 niveau de service/coût) et le réalisé.

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

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

3.2 Composantes de l'animation de gestion

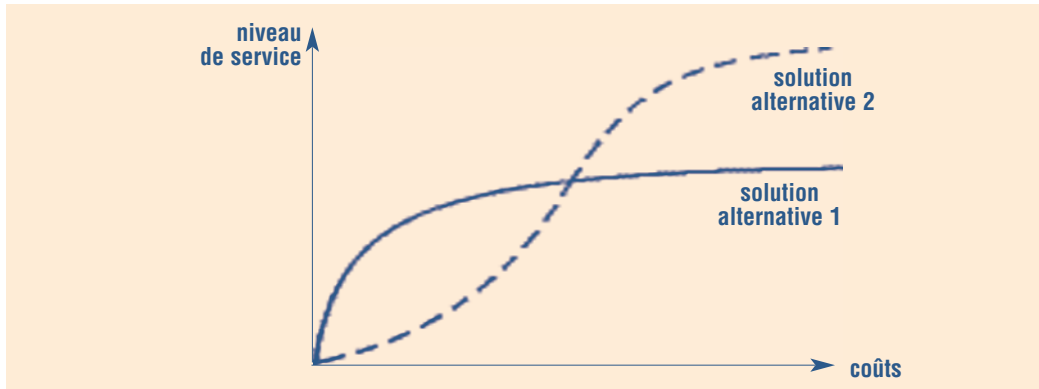
Le bon fonctionnement d'une animation de gestion s'appuie sur les points suivants :

- mise en place de procédures de contrat interne à l'établissement (à partir des procédures actuelles de contractualisation quadriennale et de budgétisation annuelle);
- conception de supports : contrats, rapports périodiques, fiches d'alerte, etc.
- définition de règles du jeu pour le dialogue de gestion : rythme et « rites » des revues de performances, du suivi budgétaire, des recalages de contrats (probables);
- définition des rôles et responsabilités : présidents et vice-présidents, conseils, directeurs de composantes, secrétaires généraux, contrôleurs de gestion, etc.

3.3 Lien ressources/niveau de service (efficience)

Le pilotage repose sur la maîtrise du couple ressources (souvent mesurées en termes de coûts, de moyens consommés)/niveau de service (mesuré par un indicateur, exemple : taux de placement) appelé efficience, fixée politiquement.

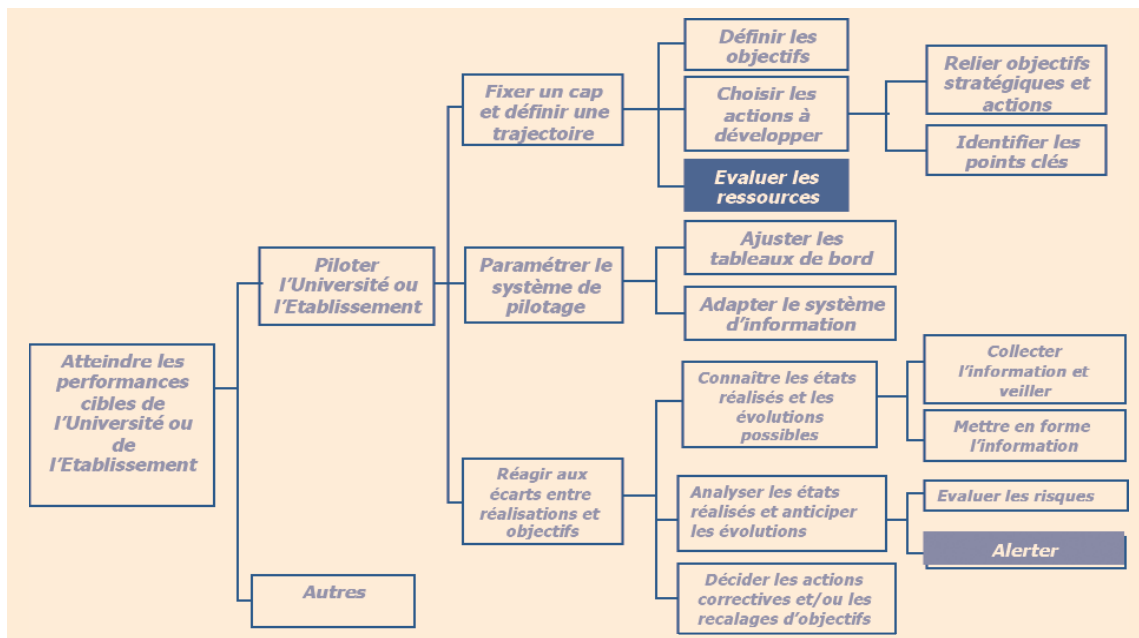
La courbe suivante montre un exemple de courbe coût des ressources/niveau de service (au sens niveau de qualité des résultats obtenus) pour une alternative de réalisation d'un même processus.



Le diagramme ci-dessous 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.

FONCTIONS DU SYSTÈME DE PILOTAGE

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



REMERCIEMENTS

Les éléments constituant ce dossier furent rédigés par les personnes dont les noms suivent. Les plus vifs remerciements leur sont adressés pour la qualité de leur travail et le temps qu'elles ont bien voulu y consacrer.

Serge BOURGINE

Chargé de domaine finances, Amue

CONTACT : Serge.Bourgine@amue.fr

FICHES 2·3·4·5·6·7·8·9·10·11·12·13·14·15·16·17·19·20·25·26

Sibylle ROCHAS

Chargée de mission aide au pilotage et formation des équipes dirigeantes, Amue

CONTACT : Sibylle.Rochas@amue.fr

FICHES 1·21·27·28

Simon LARGER

Chargé de domaine finances, Amue

CONTACT : Simon.Larger@amue.fr

FICHE 24·26

Thierry BENOIT

Chargé de domaine finances, Amue

CONTACT : Thierry.Benoit@amue.fr

FICHE 18

Ariane AZEMA

Chargée de mission U3M, Rectorat de Paris

FICHE 22

Jacques VOIRON

Adjoint valorisation et relations industrielles, université de Grenoble 1, CPU/CLORA

FICHE 23

Yves LESPAGNOL

Société KL consultant; intervenant AMUE dans les formations « pilotage »

FICHE 28