



INSTRUCTION CODIFICATRICE

N° 02-035-M93 du 29 avril 2002

NOR : BUD R 02 00035 J

Référence publiée au **Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique**

RÉGLEMENTATION BUDGÉTAIRE FINANCIÈRE ET COMPTABLE DES ÉTABLISSEMENTS
A CARACTÈRE SCIENTIFIQUE CULTUREL ET PROFESSIONNEL

ANALYSE

Tome 1 : "Environnement juridique et organisation budgétaire". 1ère mise à jour

Date d'application : 01/01/2002

MOTS-CLÉS

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE ET CULTUREL ;
AGENT COMPTABLE ; ORDONNATEUR ; BUDGET ; CONTRÔLE

DOCUMENTS À ANNOTER

Instruction codificatrice n° 98-069-M93 du 27 mai 1998

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

EPSCP													

DIFFUSION

CS 14

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

5^{ème} sous-direction - Bureau 5B

Le passage à l'euro a été l'occasion de modifier certaines dispositions de l'instruction codificatrice n°98-069-M93 du 27 mai 1998 relative à la réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (Tome I).

Ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2002.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique

L'INSPECTEUR DES FINANCES CHARGÉ DE LA 5^{ÈME} SOUS-DIRECTION

JEAN-LOUIS ROUQUETTE

PRÉAMBULE

La nouvelle édition de l'instruction générale M93 relative à la réglementation budgétaire, financière et comptable applicable aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) n'est pas une mise à jour mais une véritable refonte.

En effet, le cadre législatif et réglementaire régissant ces établissements a été profondément modifié et a rendu obsolète l'instruction générale M93 sur la réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère scientifique et culturel édition 1982 (tome I) et édition 1986 (tome II), réduisant ainsi considérablement sa valeur d'outil de référence pour la gestion quotidienne des établissements publics nationaux qui relevaient de cette instruction.

Tout d'abord, la loi n°84-59 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur a institué une nouvelle catégorie d'établissements publics, dénommée établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, et a défini un régime financier particulier spécifique applicable à cette nouvelle catégorie d'établissement public précisé par le décret n°85-79 du 22 janvier 1985. Ce décret a, par la suite, été abrogé par le décret n°94-39 du 14 janvier 1994 pour réaliser une adaptation du cadre budgétaire et comptable et prendre en compte les profondes mutations de l'environnement dans lequel évoluent ces établissements.

L'innovation majeure de la réforme de 1994 réside dans la volonté de faire coexister deux instruments de gestion, à finalité différente mais complémentaire. Le budget d'un EPSCP, qui présente les recettes et les dépenses par nature, est complété par un budget de gestion qui répartit les recettes et dépenses par destinations retraçant les orientations définies par les décideurs de l'établissement.

La nouvelle instruction M93, rédigée de manière conjointe par les services de la direction de l'enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et ceux de la direction de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, se décompose en trois parties :

- un tome relatif à l'environnement juridique et à l'organisation budgétaire,
- un tome relatif à l'exécution budgétaire, (à paraître)
- un tome relatif à la comptabilité (à paraître).

Destinée en priorité aux ordonnateurs et aux agents comptables d'EPSCP, la présente instruction a vocation à devenir un véritable outil de travail et guide de référence au sein de ces établissements. Cette instruction aidera également les EPSCP à moderniser leur gestion et leur permettra de répondre aux nouveaux défis auxquels ils doivent faire face.

*Le ministre de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie*

*Le ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche
et de la Technologie*

Pour le ministre et par délégation:
Le directeur de la comptabilité publique,

Pour le ministre et par délégation :
La directrice de l'enseignement supérieur

Michel GONNET

Francine DEMICHEL

**MINISTÈRE DE
L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE LA RECHERCHE
ET DE LA TECHNOLOGIE**

DIRECTION
DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR

**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

DIRECTION
DE LA COMPTABILITÉ
PUBLIQUE

INSTRUCTION M93

sur la réglementation budgétaire,
financière et comptable
des établissements publics à caractère scientifique,
culturel et professionnel

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TOME 1

Le tome 1 intitulé « Environnement juridique et organisation budgétaire » se compose des cinq titres suivants :

INTRODUCTION

- Chapitre 1 : Les établissements publics nationaux
- Chapitre 2 : Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

TITRE 1 : ORDONNATEUR - AGENT COMPTABLE

- Chapitre 1 : L'ordonnateur
- Chapitre 2 : L'agent comptable
- Chapitre 3 : La séparation de l'ordonnateur et de l'agent comptable
- Chapitre 4 : La gestion de fait

TITRE 2 : ORGANISATION BUDGÉTAIRE

- Chapitre 1 : Principes de droit budgétaire
- Chapitre 2 : Structure budgétaire des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- Chapitre 3 : Le budget
- Chapitre 4 : Le budget de gestion

TITRE 3 : PRÉPARATION, VOTE ET MODIFICATIONS DU BUDGET

- Chapitre 1 : Préparation du budget
- Chapitre 2 : Vote et publicité du budget
- Chapitre 3 : Budget non exécutoire
- Chapitre 4 : Les modifications du budget
- Chapitre 5 : Les modifications du budget de gestion

TITRE 4 : LES CONTRÔLES

- Chapitre 1 : L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale
- Chapitre 2 : L'inspection générale des finances
- Chapitre 3 : Les vérifications des trésoriers-payeurs généraux
- Chapitre 4 : La Cour des comptes
- Chapitre 5 : La Cour de discipline budgétaire et financière

Chaque titre, dont la pagination est distincte, est affecté d'un sommaire propre.

INTRODUCTION

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX.....	2
1. DÉFINITION JURIDIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL	2
1.1. Personnalité juridique et appartenance au secteur public.....	2
1.2. Les limites de l'établissement public	3
2. LES CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX	4
2.1. Les catégories au sens de l'article 34 de la constitution	4
2.1.1. L'obligation de création par voie législative	4
2.1.2. Le contenu de la loi de création	4
2.2. La distinction entre EPA et EPIC.....	5
2.2.1. Les bases juridiques de la distinction EPA/EPIC	5
2.2.2. Les différences de régime juridique, administratif et financier.....	5
 CHAPITRE 2 : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL.....	 7
1. LES UNIVERSITÉS, AUXQUELLES SONT ASSIMILÉS LES INSTITUTS NATIONAUX POLYTECHNIQUES.	7
2. LES INSTITUTS ET ÉCOLES EXTÉRIEURS AUX UNIVERSITÉS.	8
3. LES ÉCOLES NORMALES SUPÉRIEURES, LES GRANDS ÉTABLISSEMENTS ET LES ÉCOLES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.	8
4. LES UNIVERSITÉS DE TECHNOLOGIE ET LES CENTRES POLYTECHNIQUES UNIVERSITAIRES.	8
4.1. Les universités de technologie	8
4.2. Les centres polytechniques universitaires.	9

CHAPITRE 1 : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

C'est à Saint Louis qu'on a coutume d'attribuer la création, dès le XIII^{ème} siècle, du premier établissement public, aujourd'hui connu sous le nom de Centre national ophtalmologique des Quinze-Vingts.

Depuis, cette formule a connu une certaine fortune, puisque le seul secteur national compte à ce jour plus de mille établissements d'objet, de taille et de statuts les plus divers.

1. DÉFINITION JURIDIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL

Instrument de la décentralisation technique, ou décentralisation par services, l'établissement public national est une personne morale de droit public agissant dans les limites d'une compétence spéciale.

Les motivations du recours à la formule de l'établissement public ainsi défini sont diverses : mettre en valeur une activité en l'individualisant, profiter d'une structure administrative autonome qui offre à son personnel un environnement choisi et à ses dirigeants une certaine liberté d'action, user d'un cadre budgétaire et comptable moins contraignant que celui de l'Etat sont parmi les plus notables.

1.1. PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET APPARTENANCE AU SECTEUR PUBLIC

L'établissement public national est une *personne morale* distincte de la personne qui l'a créée, c'est-à-dire l'Etat.

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 et d'un exécutif, la formule la plus répandue étant celle d'un conseil d'administration et d'un directeur. Les structures peuvent toutefois être plus complexes selon le type d'établissement ;
- à l'instar des autres autorités publiques, 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, indépendamment de l'Etat ;
- il possède un patrimoine qui peut comprendre des biens immobiliers et mobiliers ;
- il fonctionne au moyen d'un budget propre (appelé " état prévisionnel de recettes et de dépenses " dans le cas des établissements publics industriels et commerciaux, il garde le nom de " budget " dans les établissements publics à caractère administratif) qui peut être alimenté de diverses façons ;
- il peut agir en justice.

De façon plus générale, l'établissement public constitue au sein de l'administration de l'Etat une entité individualisée, dotée d'un nom (souvent réduit communément à un sigle), d'un siège, de locaux, d'une adresse, de personnels, de statuts et d'archives. Il est créé pour une durée illimitée (exception faite toutefois des établissements publics constructeurs).

Les établissements publics sont des personnes morales de *droit public*, c'est-à-dire soumises par principe au champ d'application du droit public. A ce titre, ils disposent de prérogatives de puissance publique.

Parmi les plus usuelles, on citera :

- le pouvoir de prendre des décisions exécutoires qui s'imposent aux autres sujets de droit sans qu'il soit besoin de recourir au juge ;
- la possibilité d'acquérir des immeubles par la voie de l'expropriation.

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'Etat sur les établissements, exercée par le ou les ministères de rattachement conjointement avec le ministre chargé du budget pour les aspects financiers.

L'exercice de cette tutelle est toutefois d'intensité très variable ; de façon générale, les rapports avec l'administration de tutelle sont définis par les dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'établissement ou la catégorie à laquelle il appartient.

Par ailleurs, les établissements publics sont dans leur quasi-totalité 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.

Cette soumission de principe des établissements publics au droit public entraîne a contrario une soumission d'exception au droit privé qui peut faire intervenir le juge judiciaire. La part de cette gestion privée est d'importance variable : marginale dans les établissements à caractère administratif, elle s'accroît dans les établissements mixtes assumant à la fois des missions administratives et des missions à caractère industriel et commercial, a fortiori dans le fonctionnement des établissements qualifiés comme tels, pour devenir prépondérante (mais non exclusive) dans les établissements publics non dotés d'un comptable public et soustraits au régime de la comptabilité publique que sont les entreprises publiques en forme d'établissements publics (CEA, EDF, RATP,...), qu'on ne citera ici que pour mémoire.

1.2. LES LIMITES DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

En général, les établissements publics nationaux ne connaissent pas de limite géographique autre que celle du territoire à l'exercice de leur activité. Ceci ne fait pas obstacle à l'existence de plusieurs établissements de même type répartis uniformément sur le territoire (CREPS, universités, CROUS,...).

Mais un établissement peut aussi se voir assigner une mission qui n'a qu'un impact géographique ponctuel (thermes nationaux d'Aix-les-Bains, parcs nationaux, centres régionaux de la propriété forestière,...).

S'ils ne connaissent pas de limitation géographique uniforme, ils sont en revanche *limités dans leur fonctionnement à l'exercice de la seule mission qui leur a été fixée*. Ils constituent donc les instruments de mise en œuvre d'une compétence spéciale, à la différence de l'Etat et des collectivités locales qui disposent d'une compétence générale dans leur ressort territorial. Les établissements publics nationaux sont ainsi caractérisés par le *principe de spécialité*.

Cette mission consiste en l'accomplissement d'un service public dont l'objet et les modalités sont définis de façon plus ou moins développée, mais en général avec une suffisante précision, dans l'acte même qui a institué l'établissement.

La jurisprudence fournit d'ailleurs plusieurs exemples d'annulation au motif d'incompétence de décisions prises par des autorités dirigeantes d'établissements publics pour être intervenues dans des domaines excédant la spécialité de l'établissement.

Seule une modification du texte institutif de l'établissement ou des textes régissant la catégorie à laquelle il appartient peut entraîner un élargissement de ses missions.

2. LES CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

Au delà de toute classification empirique opérée à partir des critères les plus variés (objet, ministère de rattachement, etc...) dont il est fait usage en langage courant comme en science administrative, le droit ne retient que deux approches de la notion de catégorie d'établissement public :

- la première, née de la Constitution, conduit à distinguer un grand nombre de familles d'établissements. La notion de catégorie ainsi dégagée a pour principal intérêt de déterminer le mode de création de l'établissement : par voie législative ou par voie réglementaire ;
- la seconde approche, née de la jurisprudence et de la doctrine puis consacrée par les textes, n'en retient que deux. Elle permet de décider du régime juridique applicable à l'établissement public concerné.

2.1. LES CATÉGORIES AU SENS DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION

2.1.1. L'obligation de création par voie législative

La Constitution du 4 octobre 1958 dispose en son article 34 que “ la loi fixe les règles concernant (...) la création de catégories d'établissements publics ”.

Ainsi, relèvent de la loi non seulement la création d'une famille nouvelle d'établissements publics, mais aussi celle d'un établissement unique dès lors qu'il ne peut être rattaché à une catégorie existante (dans ce dernier cas, la loi ouvre une catégorie où d'autres établissements analogues pourront ensuite entrer par la vertu d'un simple décret).

Mais ni la Constitution, ni la loi n'ont donné la définition de la notion de catégorie, qui a finalement été dégagée par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, reprise par le Conseil d'Etat.

C'est dans une décision du 18 juillet 1961, relative à l'Institut des hautes études d'outre-mer, que le Conseil Constitutionnel a donné une première définition : doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie les établissements publics dont l'activité a le même caractère (administratif ou industriel et commercial), s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité étroitement comparable.

Par deux décisions rendues en 1979, le Conseil Constitutionnel a modifié sa position sur deux points :

- à la notion de “ spécialité étroitement comparable ”, qui risquait de conduire à multiplier les catégories, il a substitué la notion plus large de “ spécialité analogue ” ;
- il a ensuite abandonné le critère relatif au caractère administratif ou industriel et commercial, au motif que les règles constitutives d'un établissement public ne comportent pas nécessairement l'indication de son caractère, qui peut en outre être modifié par un acte réglementaire.

Forment donc une même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle (c'est-à-dire celle d'une même collectivité publique quelle qu'elle soit) et qui ont une spécialité analogue (analyse de la mission et éventuellement du domaine où elle s'exerce).

2.1.2. Le contenu de la loi de création

Le Conseil Constitutionnel a considéré que l'article 34 de la Constitution conférait au législateur le pouvoir de fixer “ les règles constitutives ” des catégories d'établissements publics, le pouvoir réglementaire étant compétent pour fixer les autres règles.

Dans une décision rendue le 28 juillet 1993, le Conseil Constitutionnel, rappelant que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel constituent une catégorie particulière d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution, a considéré que figurent au nombre des règles constitutives de cette catégorie d'établissement :

- 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 ;
- celle des 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.

2.2. LA DISTINCTION ENTRE EPA ET EPIC

Une autre classification que celle prévue à l'article 34 de la Constitution oppose les établissements publics administratifs aux établissements publics à caractère industriel et commercial.

2.2.1. Les bases juridiques de la distinction EPA/EPIC

Cette distinction entre EPA et EPIC découle d'une distinction plus ancienne entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

Le tribunal des conflits dans un arrêt du 22 janvier 1921 " Société commerciale de l'ouest africain ", plus connu sous le nom de " bac d'Eloka ", a en effet reconnu la notion de service public industriel et commercial fonctionnant dans des conditions analogues à celles des entreprises privées similaires et relevant, quant à son contentieux, de la compétence des tribunaux judiciaires.

Par la suite, cette distinction a été consacrée par plusieurs textes de niveau législatif ou réglementaire, au rang desquels le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique paraît fondamental, puisqu'il dispose expressément en son article 151 : " Selon l'objet de leur activité ou les nécessités de leur gestion, les établissements publics nationaux sont dits à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial ". S'ensuivent deux séries distinctes d'articles définissant le régime applicable à chaque catégorie.

Par ailleurs, la pratique s'est développée de ranger l'établissement dans l'une ou l'autre catégorie dans le texte même qui l'institue. A défaut, la jurisprudence opère le classement à partir de ses critères habituels (méthode du faisceau d'indices).

2.2.2. Les différences de régime juridique, administratif et financier

Cette approche conduit à considérer tous les établissements comme relevant de l'une ou l'autre catégorie, quitte à en constituer une variété plus ou moins dérogatoire.

Il en résulte des différences de régime juridique, administratif et financier qui peuvent se résumer comme suit :

Droit applicable et compétence juridictionnelle :

Les EPA sont par principe soumis au droit public et relèvent des juridictions administratives. Ils n'agissent selon le droit privé que dans quelques rares domaines (gestion privée, contrats privés...) et l'intervention du juge judiciaire demeure exceptionnelle.

Les EPIC sont également des personnes morales de droit public mais s'opposent aux EPA en ce que la part de droit privé et de compétence judiciaire est beaucoup plus importante, jusqu'à devenir prédominante dans le triple domaine des rapports avec le personnel, les usagers et les tiers.

Statut du personnel :

Ici se situe une différence essentielle entre les EPA et les EPIC.

Les premiers sont en effet essentiellement dotés de fonctionnaires relevant du statut général de la fonction publique ou de statuts particuliers. Dans les seconds, seuls le directeur et le comptable ont cette qualité, le reste du personnel ayant la qualité d'agents de droit privé relevant du droit du travail. Il s'agit là toutefois d'un principe général nuancé par de nombreux cas particuliers.

Tutelle et contrôle économique et financier :

Pour les établissements publics administratifs, l'exercice de la tutelle est en général strict, pouvant aller parfois jusqu'à se confondre avec celui du pouvoir hiérarchique. Il est plus discret dans les EPIC et s'exerce habituellement par l'entremise d'un commissaire du Gouvernement désigné par le ministère dont relève l'établissement.

De même le contrôle d'État exercé a posteriori dans les EPIC est-il moins contraignant que le contrôle financier a priori mis en place dans nombre d'EPA.

Mais les établissements des deux catégories sont soumis au contrôle de l'inspection générale des finances et des corps de contrôle compétents dans le domaine où ils exercent leur activité, et rendent également leur compte financier à la Cour des Comptes qui le juge et l'apure.

Enfin, à cette série de distinctions notables entre EPIC et EPA s'ajoutent encore des différences diverses touchant les règles d'organisation et de fonctionnement.

Au regard des principes rappelés ci-dessus, il apparaît que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) :

- constituent une catégorie particulière d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution ;
- dans le cadre de la distinction binaire EPA/EPIC, constituent une variété d'établissements publics administratifs bénéficiant d'un régime dérogatoire.

Ainsi 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 EPA sous réserve des dérogations instituées par la loi du 26 janvier 1984 et par ce texte.

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.

CHAPITRE 2 :

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL

La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 modifiée a ainsi institué une nouvelle catégorie d'établissements publics dénommés établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Les missions du service public de l'enseignement supérieur qu'ils exercent et les principes fondamentaux applicables aux formations auxquelles ils préparent sont respectivement définis par les titres I et II de cette loi.

Enfin, les dispositions spécifiques qui leur sont applicables sont définies par le titre III.

Établissements publics nationaux d'enseignement supérieur et de recherche, les EPSCP jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière.

L'article 24 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit l'existence de trois types d'EPSCP, auxquels s'appliquent des principes d'organisation et de fonctionnement différents.

1. LES UNIVERSITÉS, AUXQUELLES SONT ASSIMILÉS LES INSTITUTS NATIONAUX POLYTECHNIQUES.

La liste des universités et des instituts nationaux polytechniques (INP) est fixée par l'article 1^{er} du décret n° 84-723 du 17 juillet 1984 modifié.

Les principes d'organisation et de fonctionnement des universités et des INP sont régis par les articles 25 à 33 de la loi du 26 janvier 1984. Ils sont créés par décret.

Ces établissements, dirigés par un président élu, pour une durée de cinq ans non renouvelable immédiatement, sont dotés d'un conseil d'administration, organe délibérant, ainsi que d'un conseil scientifique et d'un conseil des études et de la vie universitaire.

Ils regroupent diverses composantes qui sont :

- les instituts et écoles internes ;
- les unités de formation et de recherche ;
- les départements, laboratoires et centres de recherche.

Les instituts et écoles internes, et les unités de formation et de recherche sont dirigés par un directeur et administrés par un conseil.

Les universités et les INP peuvent en outre créer des services communs dans des conditions fixées par décret.

L'une des principales caractéristiques de l'autonomie des universités et des INP réside dans la capacité de ces établissements à adopter, dans le respect de la loi du 26 janvier 1984 et des textes pris pour son application, les statuts qui précisent leurs règles de fonctionnement et d'organisation interne.

2. LES INSTITUTS ET ÉCOLES EXTÉRIEURS AUX UNIVERSITÉS.

La liste des instituts et écoles extérieurs aux universités est fixée par l'article 2 du décret n° 84-723 du 17 juillet 1984 modifié, par le décret n° 85-80 du 22 janvier 1985 modifié et par l'article 1^{er} du décret n° 85-1110 du 5 octobre 1985.

Les principes d'organisation et de fonctionnement des instituts et écoles extérieurs sont prévus par les articles 34 à 36 de la loi du 26 janvier 1984.

Ces établissements sont dirigés par un directeur nommé sur proposition du conseil d'administration, pour une durée de cinq ans renouvelable une fois.

Ils sont administrés par un conseil d'administration qui comprend 30 à 60 % de personnalités extérieures, assisté par un conseil scientifique et un conseil des études et de la vie universitaire.

Les instituts et écoles extérieurs sont créés par un décret en Conseil d'Etat qui précise notamment les missions dévolues à l'établissement. Ils adoptent également leurs statuts, dans le respect de la loi du 26 janvier 1984 et des textes pris pour son application, dans lesquels ils précisent notamment leur structuration interne.

3. LES ÉCOLES NORMALES SUPÉRIEURES, LES GRANDS ÉTABLISSEMENTS ET LES ÉCOLES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.

La liste de ces EPSCP est fixée par les articles 3 et 4 du décret n° 84-723 du 17 juillet 1984 modifié, par l'article 2 du décret n° 85-80 du 22 janvier 1985 modifié par les articles 2 et 3 du décret n° 85-1110 du 5 octobre 1985.

Les principes d'organisation et de fonctionnement des écoles normales supérieures, des grands établissements et des écoles françaises à l'étranger sont définis, conformément à l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984, par décret en Conseil d'Etat.

Le décret qui régit chacun de ces établissements constitue son statut. Il peut déroger, en fonction des caractéristiques de l'établissement, aux articles 20 à 23 et 38 à 48 de la loi du 26 janvier 1984.

4. LES UNIVERSITÉS DE TECHNOLOGIE ET LES CENTRES POLYTECHNIQUES UNIVERSITAIRES.

4.1. LES UNIVERSITÉS DE TECHNOLOGIE

Elles sont régies par l'article 12 de la loi n° 85-1371 du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel. Ces universités ont pour mission principale la formation des ingénieurs, le développement de la recherche et de la technologie. Les universités de technologie peuvent être créées sous la forme :

- d'instituts ou d'écoles extérieurs aux universités relevant des articles 34 à 36 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur ;
- de grands établissements relevant de l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

4.2. LES CENTRES POLYTECHNIQUES UNIVERSITAIRES.

Ils sont régis par l'article 13 de la loi n° 85-1371 du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel. Ils ont pour mission la formation des ingénieurs, le développement de la recherche et de la technologie. Ces centres à caractère pluridisciplinaire constituent des instituts et écoles internes aux universités et sont soumis aux dispositions de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984. Ils sont créés par décret après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

TITRE 1
ORDONNATEUR - AGENT COMPTABLE

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 : L'ORDONNATEUR.....	2
1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX PRÉSIDENTS ET DIRECTEURS D'EPSCP	2
1.1. Les universités et les INP.....	2
1.1.1. Modalités de désignation du président de l'université ou de l'INP.	2
1.1.2. Attributions du président de l'université ou de l'INP.	3
1.1.2.1. Les compétences propres du président de l'université.	3
1.1.2.2. Les compétences du président agissant par délégation du conseil d'administration.	4
1.1.2.3. Les possibilités de délégation de signature.	5
1.2. Les autres EPSCP	5
1.2.1. Les instituts et écoles extérieurs aux universités.	5
1.2.2. Les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger.	6
2. LES ORDONNATEURS DES EPSCP.....	6
2.1. Attributions des ordonnateurs.....	6
2.1.1. En matière de recettes.....	7
2.1.2. En matière de dépenses publiques.....	7
2.1.3. La comptabilité des engagements.....	7
2.2. Les différentes catégories d'ordonnateurs au sein d'un EPSCP	8
2.2.1. Régime juridique de la délégation de pouvoir et de signature.....	8
2.2.1.1. Régime juridique de la délégation de pouvoir.....	8
2.2.1.2. Régime juridique de la délégation de signature.	9
2.2.2. Les ordonnateurs des universités et des INP	9
2.2.2.1. L'ordonnateur principal.	9
2.2.2.2. Les ordonnateurs secondaires.....	10
2.2.2.3. Les ordonnateurs délégués.	11
2.2.2.4. Le cas particulier des accords et conventions.....	12
2.2.3. Les ordonnateurs des autres EPSCP.....	12
2.2.3.1. Les instituts et écoles extérieurs aux universités.....	13
2.2.3.2. Les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger.....	13
2.2.4. Accréditation des ordonnateurs auprès de l'agent comptable	14
2.2.5. Les services financiers de l'EPSCP.....	14
2.2.5.1. Rôle des services financiers de l'EPSCP	14

1.3.2. Hypothèque légale sur les biens de l'agent comptable.....	27
1.4. La prestation de serment.....	28
1.4.1. Définition.....	28
1.4.2. Autorité habilitée à recevoir le serment.....	28
1.4.3. Modalités de la prestation de serment.....	29
1.5. L'installation et la remise de service.....	29
1.5.1. Conditions préalables à l'installation.....	29
1.5.2. Personnes présentes lors de l'installation et de la remise de service.....	29
1.5.3. Procès-verbal d'installation.....	30
1.5.4. Accréditation.....	30
1.5.5. Formulation des réserves.....	31
1.6. La libération définitive de fonction.....	31
1.6.1. Autorité qualifiée pour délivrer le certificat provisoire ou définitif.....	31
1.6.2. Certificat provisoire.....	31
1.6.3. Certificat définitif.....	31
1.6.4. Action récursoire du Trésor.....	32
1.7. L'agent comptable secondaire.....	32
1.7.1. Définition.....	32
1.7.2. Situation de l'agent comptable secondaire dans l'organisation de l'établissement.....	32
1.7.3. Nomination.....	32
1.7.4. Étendue des compétences.....	33
1.7.5. Responsabilité.....	33
1.7.6. Garanties - Prestation de serment - Installation - Remise de service - Libération définitive de fonction.....	34
1.7.6.1. Garanties.....	34
1.7.6.2. Prestation de serment.....	34
1.7.6.3. Installation - Remise de service.....	34
1.7.6.4. Libération définitive de fonction.....	34
1.8. L'agent comptable intérimaire.....	35
1.8.1. Situation nécessitant un agent comptable intérimaire.....	35
1.8.2. Nomination.....	35
1.8.2.1. Intérimaire de droit.....	35
1.8.2.2. Intérimaire désigné.....	35
1.8.3. Étendue des compétences et responsabilité.....	35
1.8.4. Garanties - Prestation de serment - Installation - Remise de service.....	36
1.8.4.1. Installation.....	36

1.8.4.2. Remise de service	36
2. LES DÉLÉGUÉS DE L'AGENT COMPTABLE.....	36
2.1. Les mandataires	36
2.1.1. Définition.....	36
2.1.2. Procédure de désignation.....	36
2.1.3. Étendue de la délégation.....	37
2.1.4. Responsabilité.....	37
2.2. Les comptables matières	37
2.2.1. Définition.....	37
2.2.2. Procédure de désignation.....	38
2.2.3. Responsabilité.....	38
2.3. Les régisseurs.....	39
2.3.1. Définition.....	39
2.3.2. Nomination	39
2.3.3. Responsabilité.....	39
2.3.3.1. Dispositions communes aux régisseurs de recettes et aux régisseurs d'avances	40
2.3.3.2. Dispositions relatives aux régisseurs de recettes.....	Erreur! Signet non défini.
2.3.3.3. Dispositions relatives aux régisseurs d'avances	Erreur! Signet non défini.
2.3.3.4. Responsabilité subsidiaire de l'agent comptable	Erreur! Signet non défini.
2.3.4. Garanties - Installation - Remise de service - Libération définitive de fonctions.....	Erreur! Signet non défini.
2.3.4.1. Garanties.....	Erreur! Signet non défini.
2.3.4.2. Installation - Remise de service.....	41
2.3.4.3. Libération définitive de fonctions	41
2.3.5. Contrôles.....	41
3. LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ.....	41
3.1. Mise en jeu de la responsabilité de l'agent comptable.....	41
3.1.1. Engagement de la responsabilité	41
3.1.2. Mise en jeu de la responsabilité par les ministres.....	42
3.1.2.1. Procédure amiable	42
3.1.2.2. Procédure contentieuse.....	43
3.1.3. Mise en jeu de la responsabilité par le juge des comptes.	44
3.1.3.1. L'arrêt ou le jugement de débet	44
3.1.3.2. Le recouvrement des arrêts et jugements de débet.	44
3.1.4. Décharge de responsabilité	44
3.1.4.1. Définition de la force majeure.....	45
3.1.4.2. Présentation de la demande	45

3.1.4.3. Instruction de la demande.....	45
3.1.4.4. Notification et conséquences de la décision.....	46
3.1.5. Remise gracieuse	46
3.1.5.1. Situation permettant la demande	46
3.1.5.2. Présentation de la demande	46
3.1.5.3. Instruction de la demande.....	Erreur! Signet non défini.
3.1.5.4. Notification et conséquence de la décision	Erreur! Signet non défini.
3.1.6. Modalités d'apurement des dettes issues des débits	Erreur! Signet non défini.
3.1.6.1. Admission en non-valeur.....	Erreur! Signet non défini.
3.1.6.2. Action de l'établissement contre l'auteur du déficit initial	Erreur! Signet non défini.
3.1.6.3. Action récursoire de l'agent comptable contre l'auteur du déficit initial	48
3.2. Mise en jeu de la responsabilité du régisseur	48
3.2.1. Engagement de la responsabilité du régisseur	48
3.2.2. Mise en jeu de la responsabilité du régisseur	48
3.2.2.1. Procédure amiable	48
3.2.2.2. Procédure contentieuse.....	49
3.2.3. Décharge de responsabilité et remise gracieuse	49
3.2.3.1. Procédure.....	49
3.2.3.2. Sommes mises à la charge du budget de l'établissement public.....	49
3.2.3.3. Sommes mises à la charge de l'agent comptable assignataire	50
3.2.4. Modalités d'apurement des sommes issues des débits	50
3.2.4.1. Non-recouvrement auprès du régisseur	50
3.2.4.2. Actions du régisseur ou de l'établissement envers l'auteur du déficit initial	50
3.3. Comptabilisation	50
3.3.1. Traitement du déficit	51
3.3.1.1. Constatation du déficit	51
3.3.1.2. Apurement du déficit.....	51
3.3.2. Traitement de l'ordre de versement.....	52
3.3.2.1. Prise en charge de l'ordre de versement	52
3.3.2.2. Apurement de l'ordre de versement.....	52
3.3.3. Traitement du débet	52
3.3.3.1. Prise en charge du débet.....	52
3.3.3.2. Apurement du débet	53
3.3.4. Comptabilisation des intérêts calculés sur les débits	53
3.3.4.1. Prise en charge des intérêts	53
3.3.4.2. Apurement des intérêts.....	53
3.3.5. Comptabilisation des amendes prononcées par le juge des comptes	54
3.3.5.1. Prise en charge des amendes	54
3.3.5.2. Apurement des amendes.....	54

CHAPITRE 3 : LA SÉPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE

CHAPITRE 3 : LA SÉPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DE L'AGENT COMPTABLE	55
1. LE PRINCIPE DE SÉPARATION	55
1.1. Énoncé du principe	55
1.2. Justification du principe	55
1.2.1. La sécurité dans la gestion des fonds publics	55
1.2.2. La division rationnelle du travail	55
2. LE COROLLAIRE AU PRINCIPE DE SÉPARATION : LA RÉQUISITION DE PAIEMENT	56
2.1. La finalité de la réquisition	56
2.1.1. Un complément indispensable au principe de séparation	56
2.1.2. Les conséquences de la réquisition	56
2.1.3. Le bon usage de la réquisition	57
2.2. La procédure de la réquisition de paiement	57
2.2.1. La suspension de paiement	57
2.2.1.1. Les motifs	57
2.2.1.2. La forme de la suspension de paiement	58
2.2.1.3. Le cas particulier de l'insuffisance de disponibilités	58
2.2.2. La réquisition de paiement	59
2.2.2.1. Les ordonnateurs habilités à requérir	59
2.2.2.2. La forme de la réquisition de paiement	59
2.2.2.3. Le paiement sur réquisition	59
2.2.2.4. La transmission du dossier de réquisition	59
2.2.3. Le refus de payer sur réquisition	60
3. L'AGENT COMPTABLE, CHEF DES SERVICES FINANCIERS	60
3.1. Désignation par l'ordonnateur	60
3.2. Attributions de l'agent comptable, chef des services financiers	61
3.2.1. Limites de ces fonctions	61
3.2.2. Contenu de ces fonctions	61
3.3. Fonction de conseil	62
4. UNE ATTEINTE AU PRINCIPE DE SÉPARATION : LA GESTION DE FAIT	62
CHAPITRE 4 : LA GESTION DE FAIT	63
1. DÉFINITION DE LA GESTION DE FAIT	63
1.1. Énoncé	63

1.2. Éléments constitutifs d'une gestion de fait.....	63
1.2.1. La gestion de fait ne peut porter que sur des deniers publics	63
1.2.2. La gestion de fait implique la détention ou le maniement des deniers publics.....	64
1.2.3. La gestion de fait est liée au maniement, sans habilitation, de deniers publics.....	64
2. PROCÉDURE.....	64
2.1. Principe	64
2.2. Obligations du comptable patent	64
2.3. Objet de la procédure	65
2.4. Déroulement de la procédure	65
2.4.1. Saisine de la Cour des comptes	65
2.4.2. Déclaration de gestion de fait	65
2.4.2.1. Un préalable indispensable.....	65
2.4.2.2. Charge de la preuve.....	65
2.4.2.3. L'arrêt provisoire.....	65
2.4.2.4. L'arrêt définitif.....	66
2.4.2.5. Effets de la déclaration	66
2.4.3. Jugement du compte	66
2.4.3.1. Présentation du compte	66
2.4.3.2. Fixation de la ligne de compte	66
2.4.3.3. Justification des opérations	67
2.4.4. Délibération	67
2.4.5. Sanctions.....	67
2.4.5.1. Débet	67
2.4.5.2. Amende	67
2.4.6. Notification des arrêts de la Cour des comptes.....	67
2.4.7. Apurement des sanctions	67
2.4.8. Quitus	68
2.5. Voies de recours.....	68
3. PRÉVENTION DE LA GESTION DE FAIT.....	68

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Principaux textes cités.....	69
--	----

CHAPITRE 1 : L'ORDONNATEUR

Les EPSCP sont dirigés par un président ou par un directeur en application de la loi du 26 janvier 1984 ou, en ce qui concerne les établissements relevant de l'article 37 de cette loi, 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. »

Il convient de rappeler les dispositions générales applicables aux présidents et directeurs d'EPSCP, puis de définir la notion d'ordonnateur d'un EPSCP.

1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX PRÉSIDENTS ET DIRECTEURS D'EPSCP

Doivent être ici distinguées les dispositions s'appliquant aux présidents d'universités auxquelles sont assimilés les INP de celles concernant les directeurs d'instituts et d'écoles extérieures aux universités, les directeurs des écoles normales supérieures, des grands établissements et des écoles françaises à l'étranger.

1.1. LES UNIVERSITÉS ET LES INP

L'article 26 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que le président d'université assure, par ses décisions, l'administration de l'université.

L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur prévoit que « Le président dirige l'université » et qu'« il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement. » Ce même texte confie au président la présidence des trois conseils de l'université, que sont le conseil d'administration, le conseil scientifique, et le conseil des études et de la vie universitaire.

Sont rappelées dans un premier temps les modalités de désignation du président de l'université ou de l'INP et ensuite précisées ses différentes attributions.

1.1.1. Modalités de désignation du président de l'université ou de l'INP.

L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 définit les conditions et modalités d'élection du président de l'université ou de l'INP, qui sont les suivantes :

- ☞ Le président de l'université est élu par l'ensemble des membres des trois conseils de l'université, à savoir le conseil d'administration, le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifique, réunis pour la circonstance en une seule assemblée. Le président est élu à la majorité *absolue des membres en exercice* de cette même assemblée. Seuls les membres des conseils ayant la qualité pour siéger et dont le mandat n'est pas arrivé à expiration peuvent valablement participer à l'élection du président.
- ☞ Peuvent être candidats à la présidence de l'université les enseignants-chercheurs permanents, *en exercice* dans l'université et de nationalité française. Les candidats doivent donc exercer un service d'enseignement dans l'établissement.

- ☞ Le président est élu pour une durée de cinq ans. Il n'est pas rééligible dans les cinq ans qui suivent la fin de son mandat.
- ☞ Les fonctions de président d'université sont incompatibles avec celles :
 - de directeur d'unité de formation et de recherche (UFR) ;
 - de directeur d'un institut ou d'une école interne à une université ;
 - de président ou directeur d'un autre EPSCP, c'est à dire d'une école ou d'un institut extérieur aux universités, d'une école normale supérieure, d'un grand établissement ou d'une école française à l'étranger.

En revanche, aucune incompatibilité n'existe entre les fonctions de président d'université et celles de directeur de département, de laboratoire ou de centre de recherche.

- ☞ Les dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions sont applicables aux présidents d'université et d'INP. L'article 3 prévoit que les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement pourront exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions. Il leur est toutefois interdit de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant notamment les administrations de l'Etat, les établissements publics, sauf s'ils exercent ces fonctions au profit de ces administrations.
- ☞ Les dispositions de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public sont également applicables aux présidents d'universités et d'INP. L'article 7 alinéa 2 de cette loi prévoit que dans les établissements publics de l'Etat, *quelle que soit leur nature*, la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux, directeurs, etc. *est fixée à 65 ans*.
- ☞ En outre, les incompatibilités prévues par le code électoral, notamment aux articles LO-145 et LO-297 leur sont également applicables.

1.1.2. Attributions du président de l'université ou de l'INP.

L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 énumère les attributions du président de l'université. Le président de l'université est doté de compétences propres. Le conseil d'administration peut lui déléguer certaines de ses compétences. Le président peut enfin déléguer sa signature à certaines personnes précisées ci-après.

1.1.2.1. Les compétences propres du président de l'université.

L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur définit les compétences propres du président. Ces compétences sont les suivantes :

- le président dirige l'université ;
- il représente l'université à l'égard des tiers ;
- il représente l'université en justice. Le conseil d'administration de l'université doit avoir autorisé le président, par une délibération, à engager toute action en justice, en application de l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984. Dans ce domaine, le président agit sur habilitation de son conseil ;
- il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université. Les attributions du président en tant qu'ordonnateur sont développées dans le paragraphe 2 du présent chapitre ci-après ;
- il conclut les accords et les conventions, et les soumet pour approbation au conseil d'administration ;

- il préside les trois conseils (le conseil d'administration, le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifique), prépare et exécute leurs délibérations, reçoit leurs propositions et avis ;
- il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement ;
- il affecte dans les différents services de l'université les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, sous réserve de l'article 33 de cette même loi. Ce texte précise que le directeur d'un institut ou d'une école interne a autorité sur l'ensemble des personnels. Aucune affectation ne peut être prononcée si le directeur de l'institut ou de l'école émet un avis défavorable;
- il nomme les différents jurys ;
- il est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans les conditions fixées par le décret n° 85-827 du 31 juillet 1985 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des EPSCP.

1.1.2.2. Les compétences du président agissant par délégation du conseil d'administration.

L'article 28 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que le conseil d'administration de l'université ou de l'INP peut déléguer au président certaines de ses attributions, mais cet article ne précise pas quelles compétences peuvent faire l'objet d'une telle délégation.

Certains décrets pris en application de la loi du 26 janvier 1984 ont précisé les domaines de compétences dans lesquels le conseil d'administration peut déléguer certains de ses pouvoirs au président de l'université ou de l'INP. Dans ces domaines, la délégation de compétences n'est en aucun cas une obligation mais simplement une faculté offerte au conseil d'administration.

A titre d'exemple, on peut citer certaines dispositions du décret du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP qui prévoient deux domaines précis dans lesquels le conseil d'administration peut déléguer ses compétences au président :

- l'article 35 de ce décret autorise le conseil d'administration de l'EPSCP à déléguer ses compétences à l'ordonnateur principal en matière de baux et locations d'immeubles si la durée du contrat est inférieure à neuf ans et si le montant du loyer n'excède pas une limite fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget.
- l'article 37 prévoit que «Les modifications apportées au budget initial de l'établissement en cours d'exercice sont décidées par le conseil d'administration dans les mêmes conditions que le budget initial lorsqu'elles concernent les cas suivants :

1° Modification de l'équilibre global ;

2° Virement de crédits entre la section de fonctionnement et la section des opérations en capital ;

3° Virement de crédits entre les chapitres relatifs aux charges de personnels et les autres chapitres de la section de fonctionnement ;

4° Dépassement d'un chapitre dont le caractère limitatif est décidé par le conseil d'administration.

Les modifications apportées au budget initial en cours d'exercice autres que celles prévues à l'alinéa précédent peuvent être décidées par l'ordonnateur principal lorsqu'il a reçu délégation du conseil d'administration à cet effet.»

En revanche, il n'appartient pas au conseil d'administration de déléguer certains de ses pouvoirs, en particulier lorsque ceux-ci ont pour objet d'autoriser ou d'approuver certains actes du président de l'université ou lorsque la loi prévoit que ces actes doivent faire l'objet d'un vote.

Ainsi, le conseil d'administration ne saurait déléguer au président de l'université les compétences suivantes :

- le vote du budget et l'approbation des comptes de l'université ;
- l'autorisation du président à engager toute action en justice ;
- l'approbation des emprunts, des prises de participation et créations de filiales ;
- l'acceptation des dons et legs, dans les conditions prévues par le code du domaine de l'État.

Le conseil d'administration conserve toujours la faculté de ratifier a posteriori certains actes pris par le président qui présentent un caractère d'urgence.

En tout état de cause, l'article 28 de la loi précise que le président rend compte, dans les meilleurs délais au conseil d'administration des décisions prises dans le cadre de cette délégation.

1.1.2.3. Les possibilités de délégation de signature.

L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 autorise le président à 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 et écoles internes et les services communs, à leurs directeurs respectifs.

1.2. LES AUTRES EPSCP

1.2.1. Les instituts et écoles extérieurs aux universités.

Ils sont régis par les articles 34 à 36 de la loi du 26 janvier 1984. L'article 34 de cette loi prévoit que les EPSCP dénommés instituts et écoles sont, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, dirigés par un directeur.

Le directeur est choisi parmi l'une des catégories de personnels, fonctionnaires ou non, qui ont vocation à enseigner dans l'établissement, sans considération de nationalité. Il est nommé pour une durée de cinq ans renouvelable une fois, sur proposition du conseil d'administration, par arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale ou par décret si l'établissement relève de plusieurs ministères.

Le directeur détient les mêmes pouvoirs que le président de l'université, à l'exception de la présidence du conseil d'administration. Il assiste aux réunions du conseil d'administration et lui rend compte de sa gestion. Les pouvoirs du directeur d'un institut ou d'une école extérieure aux universités sont les suivants:

- il dirige l'institut ou l'école ;
- il représente l'institut ou l'école à l'égard des tiers ;
- il représente l'institut ou l'école en justice. Il convient d'observer que le directeur doit être autorisé par le conseil d'administration à engager toute action en justice ;
- il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'institut ou de l'école ;
- il conclut les accords et les conventions, et les soumet pour approbation au conseil d'administration ;
- il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'institut ou de l'école ;
- il affecte dans les différents services de l'institut ou de l'école les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service ;
- il nomme les différents jurys ;
- il est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans les conditions fixées par le décret n° 85-827 du 31 juillet 1985 relatif à l'ordre dans les enceintes et locaux des EPSCP.

Les dispositions de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ont également vocation à s'appliquer aux directeurs d'instituts et d'écoles extérieurs aux universités. Elles sont développées au point 1.1.1. du présent titre.

1.2.2. Les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger.

L'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 précitée renvoie à des décrets particuliers le soin de fixer les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de ces établissements.

Il convient donc de se référer au décret en Conseil d'Etat régissant l'établissement.

Le président ou le directeur de l'établissement est désigné dans des conditions qui varient selon le statut de l'EPSCP. Il peut être, selon l'établissement concerné, élu ou nommé :

- certains décrets prévoient en effet que l'exécutif de l'établissement est élu (École des hautes études en sciences sociales, École pratique des hautes études, Observatoire de Paris etc.) ;
- d'autres retiennent comme mode de désignation de l'exécutif la nomination (Institut national des langues et civilisations orientales, Collège de France, Muséum national d'histoire naturelle, École nationale des Chartes etc.).

Les dispositions de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ont également vocation à s'appliquer aux présidents et directeurs de ces EPSCP. Elles sont développées au point 1.1.1. du présent titre.

2. LES ORDONNATEURS DES EPSCP

La loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur ainsi que le décret du 14 janvier 1994 précisent quelles sont les différentes autorités de l'établissement dotées de la qualité d'ordonnateur.

Ces précisions sont données pour les différents types d'EPSCP par les articles suivants :

- l'article 27 alinéa 4 de la loi du 26 janvier 1984 pour les universités auxquelles sont assimilés les INP ;
- l'article 36 alinéa 3 de cette même loi pour les instituts et écoles extérieurs aux universités ;
- pour les EPSCP relevant de l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 (écoles normales supérieures, grands établissements et écoles françaises à l'étranger), ce sont les décrets en Conseil d'Etat régissant les statuts de chaque établissement qui précisent les personnes dotées de la qualité d'ordonnateur.

La qualité d'ordonnateur dote son titulaire de prérogatives spécifiques qui seront étudiées dans le paragraphe 2-1.

Le décret du 14 janvier 1994 a précisé les différentes catégories d'ordonnateurs au sein d'un EPSCP. Celles-ci seront précisées dans le paragraphe 2-2 ci-dessous.

2.1. ATTRIBUTIONS DES ORDONNATEURS

L'article 3 du décret du 29 décembre 1962 dispose « Les opérations financières et comptables des budgets des organismes publics incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics. »

L'article 5 du décret du 29 décembre 1962 définit le rôle des ordonnateurs et affirme « Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses. »

Enfin, l'article 20 pose le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics en édictant que « Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. »

Ainsi, les ordonnateurs d'EPSCP se voient confier certaines prérogatives spécifiques en matière d'exécution des recettes et des dépenses du budget de leur établissement.

Ils ont l'initiative des opérations de recettes et de dépenses se rattachant à leur organisme.

Ils tiennent également au moins une comptabilité des engagements qui permet de suivre l'exécution des dépenses, et de façon plus générale une comptabilité administrative qui ajoute à la comptabilité des engagements le suivi des recettes du budget de l'établissement.

2.1.1. En matière de recettes.

L'ordonnateur constate les droits des organismes publics et rend l'établissement créancier à l'égard des tiers.

Il détermine le montant de la recette (liquidation) et il en ordonne le recouvrement.

Il émet et rend exécutoire le titre de recettes qui sera ensuite transmis au comptable public chargé de son recouvrement.

2.1.2. 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 ;
- il en détermine le montant (liquidation) ;
- puis il ordonne son paiement (ordonnancement ou mandatement).

2.1.3. La comptabilité des engagements.

En application de l'article 10 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique «Les ordres donnés par les ordonnateurs sont retracés dans des comptabilités tenues selon les règles générales définies par le ministre des finances, et selon des règles particulières fixées par le ministre des finances et le ministre intéressé.»

L'article 11 du décret du 14 janvier 1994 précité précise que « Les ordonnateurs tiennent une comptabilité des engagements qui permet de suivre l'exécution du budget et l'évolution de la disponibilité des crédits.»

Il résulte de l'application combinée de ces dispositions que la comptabilité des engagements retrace l'exécution des dépenses inscrites du budget de l'établissement. Elle est tenue sous la responsabilité exclusive de l'ordonnateur.

La comptabilité des engagements est présentée par comptes budgétaires. Ces comptes sont regroupés dans la nomenclature budgétaire des EPSCP, établie en conformité avec le plan comptable particulier des EPSCP. La nomenclature budgétaire des EPSCP est définie par arrêté.

En cas d'absence ou d'irrégularités dans la tenue de la comptabilité des engagements, la réglementation a prévu des dispositions particulières. Le deuxième alinéa de l'article 42 du décret du 14 janvier 1994 précise ainsi que « Lorsque la gestion de l'ordonnateur comporte des irrégularités, notamment dans la comptabilité des engagements, de nature à créer un déficit de fait, le ministre chargé de l'enseignement supérieur prend toutes mesures provisoires pour assurer l'administration financière de l'établissement. »

Par ailleurs, il est rappelé qu'en cas de dépassement de crédits, la dépense engagée ne pourra pas être payée par l'agent comptable et l'ordonnateur ne pourra pas, dans cette hypothèse, réquisitionner l'agent comptable, en application de l'article 160 du décret du 29 décembre 1962 précité. La Cour des Comptes peut éventuellement formuler des observations, à l'occasion du contrôle qu'elle effectue sur les comptes de l'EPSCP.

2.2. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ORDONNATEURS AU SEIN D'UN EPSCP

Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique pose dans son article 6 le principe selon lequel les ordonnateurs sont principaux ou secondaires.

S'agissant des établissements publics administratifs, l'article 154 de ce même décret prévoit que « Sauf dispositions organiques contraires, l'ordonnateur principal est le directeur de l'établissement.

Des ordonnateurs secondaires peuvent être désignés selon les modalités prévues par le texte organisant l'établissement.»

S'agissant des EPSCP, la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 14 janvier 1994 ont prévu des dispositions particulières en la matière d'une part pour les universités et les INP et d'autre part pour les autres EPSCP.

Il convient de rappeler le régime juridique de la délégation de pouvoir et de signature, puis de préciser les différentes catégories d'ordonnateurs dont sont dotés les EPSCP. Les universités et les INP seront étudiés dans un premier temps. Un rappel des dispositions générales applicables aux autres types d'EPSCP sera effectué dans un second temps.

2.2.1. Régime juridique de la délégation de pouvoir et de signature.

2.2.1.1. Régime juridique de la délégation de pouvoir.

☞ Définition.

C'est un acte juridique par lequel une personne, dénommée le délégant, transfère certaines de ses compétences à une autre personne, dénommée le délégué.

La délégation de pouvoir vise à modifier l'ordre des compétences entre deux autorités administratives concernées en transférant la compétence de l'une vers l'autre. 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.

☞ Conditions de validité d'une délégation de pouvoir.

D'une manière générale, toute délégation de pouvoir doit être autorisée par un texte.

Les conditions de validité d'une délégation de pouvoir ont été dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Pour être régulière, une délégation de pouvoir doit respecter trois conditions cumulatives qui sont les suivantes :

- la délégation de pouvoir doit être consentie à une autorité désignée ;
- elle doit être faite avec une précision suffisante quant à l'étendue des compétences déléguées. En effet, une délégation de pouvoir ne peut jamais être totale ;
- elle doit être réalisée par le biais d'un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité suffisante pour être opposable aux tiers.

Un ordonnateur secondaire qui a reçu une délégation de pouvoir peut déléguer sa signature dans la limite des compétences qui lui sont déléguées.

2.2.1.2. Régime juridique de la délégation de signature.

☞ Définition.

La délégation de signature a seulement pour objet de décharger le délégant d'une partie de sa tâche matérielle en lui permettant de désigner une sorte de fondé de pouvoir qui agira pour le compte du délégant. Elle n'a pas pour objet d'opérer un transfert de responsabilité du délégant au délégataire. La responsabilité du délégant demeure entière pour tous les actes pris dans le cadre de la délégation de signature.

Elle est personnelle et devient caduque si le délégant et/ou le délégataire changent.

En outre, l'auteur d'une délégation de signature peut à tout moment décider en lieu et place du délégataire.

☞ Conditions de validité de la délégation de signature.

D'une manière générale, toute délégation de signature doit être autorisée par un texte.

Pour être régulière, une délégation de signature doit respecter trois conditions cumulatives qui sont les suivantes :

- la délégation de signature doit être consentie à une personne nominativement désignée ;
- elle doit être faite avec une précision suffisante quant à l'étendue des compétences déléguées. En effet, une délégation de signature ne peut jamais être totale. Ainsi, il importe par exemple de préciser dans la décision de délégation la liste des actes que l'ordonnateur principal entend déléguer ou encore le seuil des dépenses en deçà duquel un agent public d'une composante pourra procéder à des engagements par délégation de l'ordonnateur secondaire de cette composante ;
- elle doit être réalisée par le biais d'un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité suffisante pour être opposable aux tiers.

Il convient de souligner qu'un agent public ou un responsable bénéficiant d'une délégation de signature ne peuvent pas à leur tour déléguer leur signature.

2.2.2. Les ordonnateurs des universités et des INP

Les différentes catégories d'ordonnateurs des universités et des INP sont :

☞ L'ordonnateur principal.

☞ Les ordonnateurs secondaires ;

ceux-ci relèvent de deux catégories distinctes :

- les ordonnateurs secondaires de droit, qui constituent une catégorie spécifique aux universités prévue par les articles 32 et 33 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- les ordonnateurs secondaires désignés.

☞ Les ordonnateurs délégués.

2.2.2.1. L'ordonnateur principal.

L'article 27 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que «Le président [de l'université] est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement.»

L'article 9 du décret du 14 janvier 1994 reprend cette disposition. Ce texte prévoit que « Le président ou le directeur de l'EPSCP est ordonnateur principal du budget de l'établissement. »

Il résulte de ces dispositions que 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 qui sont décrites dans le paragraphe 2-1 ci-dessus.

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 articles 32 alinéa 5 et 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ;
- 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.

2.2.2.2. Les ordonnateurs secondaires.

Les différentes catégories d'ordonnateurs secondaires au sein des universités et des INP sont :

- les ordonnateurs secondaires de droit ;
- et les ordonnateurs secondaires désignés.

☞ Les ordonnateurs secondaires de droit.

Il s'agit d'une catégorie d'ordonnateurs secondaires spécifique aux universités et aux INP, couramment dénommée *ordonnateurs secondaires de droit*, et instituée par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. Ce texte prévoit en effet que les directeurs de certaines composantes sont ordonnateurs des recettes et des dépenses de ces composantes. Il s'agit :

- des directeurs d'unités de formation et de recherche de médecine et d'odontologie, conformément à l'article 32 alinéa 5 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. En revanche, les directeurs des départements chargés d'assurer les formations de médecine et d'odontologie ne sont pas ordonnateurs secondaires de droit, et les départements qu'ils dirigent ne disposent pas d'un budget propre ;
- des directeurs des instituts et écoles internes aux universités, en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984.

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. paragraphe 2-1 du présent chapitre).

L'institution de cette catégorie spécifique d'ordonnateur a pour conséquence de restreindre les pouvoirs du président en matière d'exécution du budget de l'EPSCP. L'ordonnateur principal ne peut en effet pas retirer la délégation de pouvoir en matière 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 dispositions de l'article 43 du décret du 14 janvier 1994 sont applicables à cette catégorie d'ordonnateur aux termes desquelles « Lorsque l'ordonnateur ne procède pas, en temps utile, à l'engagement des dépenses de l'établissement, le recteur d'académie, chancelier, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut, à la demande du créancier ou de sa propre initiative et après mise en demeure restée sans effet, se substituer à lui pour procéder d'office à l'engagement et au mandatement de ces dépenses; il peut, à cet effet, désigner un délégué spécial. »

☞ Les ordonnateurs secondaires désignés.

Il s'agit d'une catégorie d'ordonnateurs, qui peut bénéficier d'une *délégation de pouvoir* de la part de l'ordonnateur principal de l'établissement.

En effet, en application du 2ème alinéa de l'article 9 du décret du 14 janvier 1994 « Sous réserve des dispositions des articles 32 et 33 de la loi du 26 janvier 1984, 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 décret. »

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 en application du 5ème alinéa de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ;
- les directeurs des services communs créés dans des conditions fixées par décret conformément à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Cette délégation est soumise aux conditions de validité rappelées au 2.2.1.1. du présent chapitre. La délégation de pouvoir prise en application de ce texte 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 (articles 6 et 154 du décret du 29 décembre 1962).

2.2.2.3. Les ordonnateurs délégués.

Les personnes pouvant bénéficier d'une délégation de signature au sein d'une université ou d'un INP sont les suivantes :

- ☞ L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 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. »
- ☞ Le décret du 14 janvier 1994 offre, dans son article 10, deux possibilités de délégation de signature au sein des universités et des INP :
 - l'alinéa 1er de l'article 10 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que « L'ordonnateur principal peut déléguer sa signature aux agents publics responsables des composantes ou des services communs visés à l'article 3 du présent décret. ». La notion *d'agent public responsable d'une composante ou d'un service commun* s'applique aux directeurs des composantes dotées d'un budget propre ou aux directeurs des services communs ;
 - 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.

Afin d'assurer la gestion des départements, des laboratoires et des centres de recherche créés en application de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, le directeur d'une composante dotée d'un budget propre ou d'un service commun peut, lorsqu'il a la qualité d'ordonnateur secondaire de droit ou d'ordonnateur secondaire désigné, déléguer sa signature aux directeurs des départements, laboratoires ou centres de recherche, qui sont rattachés pour leur gestion à la composante ou au service commun qu'il dirige.

2.2.2.4. Le cas particulier des accords et conventions.

L'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « Le président de l'université [...] conclut les accords et les conventions. » L'article 28 de cette même loi précise que « Le conseil d'administration approuve les accords et les conventions signés par le président. »

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, en application de l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984. Seule cette approbation confère aux accords et conventions un caractère exécutoire.

Il convient de noter que l'article 28 autorise le conseil d'administration à 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 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. Le conseil d'administration peut mettre fin à cette délégation dans les mêmes formes.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 27 de cette même loi autorise le président à *déléguer sa signature* :

- aux vice-présidents des trois conseils et au secrétaire général pour la conclusion des accords et des conventions concernant l'établissement ;
- aux directeurs d'UFR, aux directeurs d'instituts et d'écoles internes et aux directeurs des services communs, pour la conclusion des accords et des conventions concernant ces composantes ou services communs.

Dans un cas comme dans l'autre, ces accords et conventions doivent toujours être soumis pour approbation au conseil d'administration de l'établissement, sous réserve que celui-ci n'ait pas consenti de délégation au président.

Il convient de souligner une exception à ce dispositif. L'alinéa 5 de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « Les UFR de médecine et d'odontologie, ou à défaut les départements qui assurent ces formations, concluent conjointement avec les centres hospitaliers et conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 portant réforme de l'enseignement médical, les conventions qui ont pour objet de déterminer la structure et les modalités de fonctionnement du centre hospitalier et universitaire. Le directeur de l'unité ou du département a qualité pour signer ces conventions au nom de l'université. Ces conventions sont soumises à l'approbation du président de l'université. Le directeur est compétent pour prendre toutes décisions découlant de l'application de ces conventions. » Ces accords et conventions ne sont donc pas soumis à l'approbation du conseil d'administration.

2.2.3. Les ordonnateurs des autres EPSCP.

L'article 9 du décret du 14 janvier 1994 pose le principe selon lequel « Le président ou le directeur de l'EPSCP est ordonnateur principal du budget de l'établissement. »

Il résulte de ces dispositions que seul le président ou le directeur est compétent pour assurer l'exécution du budget de l'EPSCP, qu'il s'agisse d'un institut ou d'une école extérieurs aux universités, d'un grand établissement, d'une école normale supérieure ou d'une école française à l'étranger.

2.2.3.1. Les instituts et écoles extérieurs aux universités.

Pour les instituts et les écoles extérieurs aux universités, l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « Les EPSCP dénommés instituts et écoles sont, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, dirigés par un directeur. »

L'article 36 de cette même loi précise :

« Le directeur assure, dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration, la direction et la gestion de l'établissement. Il assiste aux réunions du conseil et lui rend compte de sa gestion, il dispose des prérogatives qui sont celles du président de l'université, sous réserve de la présidence du conseil d'administration. »

Les décrets portant création de ce type d'établissement prévoient la possibilité pour le directeur de l'institut ou de l'école de déléguer sa signature à certaines personnes désignées.

On peut citer, par exemple, l'article 3 du décret n° 90-219 du 9 mars 1990 relatif aux instituts nationaux des sciences appliquées (INSA) qui prévoit que « Le directeur d'un INSA peut déléguer sa signature au secrétaire général, aux membres du comité de direction et aux chefs de services et de centres. »

2.2.3.2. Les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger.

L'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que des décrets en Conseil d'Etat fixent les règles particulières d'organisation et de fonctionnement des écoles normales supérieures, des grands établissements et des écoles françaises à l'étranger.

Il convient donc de se reporter, pour chaque établissement concerné, au décret le régissant.

On peut citer deux exemples de grands établissements relevant de l'article 37 de la loi.

Le décret n° 86-491 du 14 mars 1986 modifié relatif à l'École pratique des hautes études prévoit que :

- le président dirige l'école ; il est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement (article 15) ;
- le président peut déléguer sa signature aux présidents de sections dans la limite de leurs attributions (article 15).

Le décret n° 90-370 relatif à l'École nationale supérieure d'arts et métiers prévoit que :

- sous réserve des pouvoirs propres des directeurs de centres, le directeur général est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement (article 21) ;
- le directeur général peut déléguer sa signature aux membres du comité de direction et, pour les affaires concernant les centres d'enseignement et de recherche, les départements et services communs, à leurs directeurs respectifs (article 21);
- chaque directeur de centre est ordonnateur secondaire de droit des recettes et des dépenses de l'ENSAM, pour l'exécution du budget propre du centre (article 31). Il conclut au nom de l'ENSAM, pour le compte du centre, dans le respect des dispositions arrêtées par le conseil d'administration, les contrats relatifs à la valorisation de la recherche, à l'assistance technique et aux transferts de technologie ainsi qu'à la formation continue. Le directeur (de centre) peut déléguer sa signature au directeur adjoint (article 31).

2.2.4. Accréditation des ordonnateurs auprès de l'agent comptable

L'article 6 du décret du 29 décembre 1962 précise que « Les ordonnateurs principaux ou secondaires leurs délégués et suppléants doivent être accrédités auprès du comptable assignataire des dépenses et des recettes dont ils prescrivent l'exécution. »

Cela signifie que leur signature et l'étendue de leur compétence doivent être communiquées à l'agent comptable de l'établissement.

Les ordonnateurs secondaires doivent être accrédités auprès des agents comptables secondaires sur la caisse desquelles ils assignent leurs opérations.

En effet, conformément à l'article 12 du décret de 1962, tout comptable public, dans ses fonctions de payeur de dépenses publiques doit s'assurer de la qualité de l'ordonnateur qui liquide la dépense ou de son délégué.

2.2.5. Les services financiers de l'EPSCP

Afin de rationaliser et de centraliser leur gestion, les EPSCP peuvent créer des services financiers. Il convient de préciser leur rôle au sein d'un EPSCP ainsi que leur organisation.

2.2.5.1. Rôle des services financiers de l'EPSCP

Les services financiers peuvent être chargés sur l'ensemble de l'établissement, pour le compte de l'ordonnateur, d'activités de gestion qui sont les suivantes :

- la tenue de la comptabilité des engagements prévue par l'article 11 du décret du 14 janvier 1994, 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. Les services financiers sont chargés notamment de viser les bons de commande pour attester la disponibilité des crédits et exécutent les tâches administratives succédant à la transmission des factures, qui comprennent la vérification des factures, l'établissement des bordereaux de mandatement et de 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. L'article 36 du décret du 14 janvier 1994 précise que cet inventaire doit distinguer les biens propres de l'établissement de ceux qui sont affectés ou mis à sa disposition.

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 de l'EPSCP en lui fournissant toutes les informations utiles sur la situation financière de l'EPSCP. A ce titre, ils peuvent participer à l'élaboration du budget de l'EPSCP et des décisions budgétaires modificatives, en fournissant les informations nécessaires pour présenter un budget en équilibre réel.

2.2.5.2. Organisation des services financiers de l'EPSCP

Chargés d'assurer la gestion de l'EPSCP, les services financiers ne se voient pas confier d'autres missions spécifiques. Ils 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. En particulier, ces services ne sauraient être créés en tant que services généraux régis par le décret n°95-550 du 4 mai 1995 et ils ne disposent pas d'un budget propre intégré au budget de l'EPSCP.

Ces services ne disposent pas non plus d'une enveloppe de moyens et ne constituent pas des centres de responsabilité de l'établissement, sauf éventuellement pour leur fonctionnement propre.

Dans la mesure où l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, applicable à tous les EPSCP, 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.

En outre, dans les universités et les INP, le dernier alinéa de l'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 autorise le président 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 exécutoire 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 le statut qui les régit qui, précisant les autorités susceptibles de bénéficier d'une délégation de pouvoir ou de signature, indique si le secrétaire général ou le chef des services financiers peut bénéficier d'une délégation de l'ordonnateur principal. Ces dispositions ne sont pas applicables quand les fonctions de chef des services financiers sont confiées à l'agent comptable.

3. RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS.

L'alinéa 2 de l'article 9 du décret du 29 décembre 1962 prévoit que les ordonnateurs d'organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent être infligées par la cour de discipline budgétaire et financière. En outre, l'article 60 - I et 60 - XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 prévoit un transfert de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable à l'ordonnateur dans deux cas exceptionnels.

3.1. RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE.

Le régime disciplinaire applicable à l'ordonnateur d'un EPSCP qu'il soit principal, secondaire ou délégué, varie selon le statut s'appliquant à l'agent. Il peut s'agir :

☞ Soit du régime disciplinaire applicable aux enseignants-chercheurs ou aux enseignants.

Le pouvoir disciplinaire et les sanctions disciplinaires pouvant être prises à l'encontre des enseignants-chercheurs et des enseignants sont définis par l'article 29 à 29-3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et par le décret d'application de l'article 29, c'est à dire le décret n° 92- 657 du 13 juillet 1992 modifié relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les sanctions disciplinaires sont définies par l'article 29-1 de la loi du 26 janvier 1984.

☞ Soit du régime disciplinaire applicable aux praticiens hospitaliers.

Il est défini par l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 portant réforme de l'enseignement médical, et par le décret n° 86-1053 du 18 septembre 1986 pris pour son application.

⊕ Soit du régime disciplinaire applicable aux autres fonctionnaires de l'Etat.

Il est défini par :

- l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- les articles 66 et 67 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- et le décret n° 84-981 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

3.2. RESPONSABILITÉ DEVANT LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

L'article 312-1 du code des juridictions financières prévoit qu'est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) «... tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements de collectivités territoriales.»

La CDBF sanctionne les infractions de caractère financier commises par les agents du secteur public. Ces infractions sont définies par les articles L313-1 à L313-7 du code des juridictions financières.

A ce titre, il est rappelé que :

- les ordonnateurs principaux ou secondaires sont seuls responsables des actes qu'ils exécutent en cette qualité ;
- 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 habilités à le faire ;
- l'article 7 du décret de 1962 prévoit que « Les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent. »

L'article L 314-1 dispose que la CDBF peut être saisie par les présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat, par le Premier ministre, par le ministre des finances, par les autres ministres pour les faits relevés à la charge des agents placés sous leur autorité, par la Cour des Comptes ou son procureur général, par les chambres régionales des comptes ou par tout créancier.

3.3. RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE DE L'ORDONNATEUR

La responsabilité personnelle et pécuniaire d'un ordonnateur est susceptible d'être engagée de manière exceptionnelle dans deux hypothèses :

- à l'occasion de la réquisition d'un comptable public ;
- en cas de gestion de fait.

La réquisition de paiement est étudiée au chapitre 3 du présent titre.

La gestion de fait fait l'objet du chapitre 4 du présent titre.

4. L'EMPÊCHEMENT OU L'ABSENCE D'ORDONNATEUR.

4.1. L'EMPÊCHEMENT TEMPORAIRE

Les délégations de pouvoir ou de signature consenties par le président ou le directeur d'un EPSCP subsistent en cas d'empêchement temporaire de celui-ci.

Il convient de noter que les statuts des universités, des INP et des écoles et instituts extérieurs aux universités devraient préciser quelle est la personne chargée d'assurer la suppléance du président ou du directeur lorsque celui-ci est temporairement empêché. Dans l'hypothèse où ces statuts ne préciseraient rien, le président ou le directeur de l'établissement peut décider de désigner un intérimaire pour exercer, pendant son empêchement temporaire, les attributions qui n'ont fait l'objet d'aucune délégation. L'acte de délégation doit préciser que celle-ci est consentie pour la durée de l'empêchement du délégataire.

4.2. L'ABSENCE D'ORDONNATEUR : LA DÉMISSION ET L'EMPÊCHEMENT DÉFINITIF.

4.2.1. Le cas des universités et des INP.

4.2.1.1. L'ordonnateur principal d'une université ou d'un d'INP.

Plusieurs situations peuvent conduire les établissements à être privés d'ordonnateur principal : l'expiration du mandat du président alors que son successeur n'a pu être élu dans le délai prévu au 1er alinéa de l'article 5 du décret du 17 décembre 1984 fixant les modalités d'élection des présidents d'universités, le fait que le président atteigne la limite d'âge, la démission, l'incapacité ou le décès du président.

Le deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 17 décembre 1984 précité organise les conditions dans lesquelles il doit être procédé au remplacement du président en cas de démission ou d'empêchement définitif de celui-ci. Pour mémoire, cet article prévoit que « En cas de démission ou d'empêchement définitif [du président d'université], son successeur doit être élu dans un délai d'un mois à compter de la constatation de vacance par le recteur chancelier des universités. Si l'élection n'est pas acquise dans ce délai, il est procédé à la nomination d'un administrateur provisoire. Le recteur d'académie peut nommer un administrateur provisoire, conformément à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984. »

Un des problèmes les plus fréquemment soulevés porte sur le point de savoir qui est chargé de diriger l'université ou l'INP pendant la période qui court de la constatation de la vacance par le recteur jusqu'à l'élection du nouveau président ou la désignation d'un administrateur provisoire par le recteur.

Afin d'éviter toute situation de blocage, les statuts des universités et des INP prévoient expressément quelle est la personne chargée d'assurer la suppléance du président en cas de démission ou d'empêchement définitif de celui-ci.

Toutefois, en l'absence d'une telle disposition, et dans l'attente de l'élection d'un nouveau président, dans les conditions prévues par l'article 5 du décret du 17 décembre 1984 précité, l'agent comptable doit saisir le ministre des finances qui l'autorisera en vertu des dispositions de l'article 171 du décret du 29 décembre 1962 à payer, sans ordonnancement préalable, les dépenses nécessaires au fonctionnement courant de l'université ou de l'INP, notamment les dépenses de personnel.

Les dérogations données à ce titre excluent en principe les dépenses d'investissement car elles ne présentent pas un caractère d'urgence affirmé.

Compte tenu du régime juridique attaché à la délégation de signature, la démission ou l'empêchement définitif du président a pour effet de rendre caduques les délégations de signature qu'il a consenties.

En revanche, le régime juridique attaché à la délégation de pouvoir induit que les délégations de pouvoir conférées en application de l'article 9 du 14 janvier 1994 et celles consenties par la loi du 26 janvier 1984 aux directeurs d'instituts et écoles internes et aux directeurs d'UFR de médecine et d'odontologie sont toujours valables.

4.2.1.2. Les ordonnateurs secondaires et délégués.

Si l'élection ou la nomination d'un directeur de composante ou de service commun n'a pu intervenir avant l'expiration du mandat de son prédécesseur, il appartient au président de l'université ou de l'INP, en vertu de son pouvoir d'organisation du service, de désigner un administrateur provisoire qui exercera les attributions du directeur de la composante ou du service commun concerné.

4.2.2. Le cas des autres EPSCP.

Il s'agit d'étudier ici les cas d'empêchement temporaires ou définitifs ainsi que l'hypothèse d'une démission des présidents et directeurs :

- des instituts et écoles extérieurs aux universités et INP, régis par les articles 34 à 36 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- des écoles normales supérieures, des grands établissements et des écoles françaises à l'étranger relevant de l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984.

4.2.2.1. Les instituts et écoles extérieurs aux universités et INP.

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ne prévoient pas que cette catégorie d'établissements soit dotée d'ordonnateurs secondaires de droit ou désignés.

Le directeur de l'école ou de l'institut ne peut en conséquence que consentir des délégations de signature aux personnes expressément désignées à cet effet par le décret régissant l'établissement.

Il importe de souligner les conséquences de cette situation dans l'hypothèse d'une démission ou d'un empêchement définitif du directeur dans la mesure où ces événements rendent caduques les délégations de signature qu'il a pu consentir en application du décret régissant l'institut ou l'école.

Dans l'attente de la nomination d'un nouveau directeur dans les conditions prévues à l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984, l'agent comptable doit saisir le ministre des finances qui l'autorisera en vertu des dispositions de l'article 171 du décret du 29 décembre 1962 à payer, sans ordonnancement préalable, les dépenses nécessaires au fonctionnement courant de l'établissement, notamment les dépenses de personnel.

Les dérogations données à ce titre excluent en principe les dépenses d'investissement car elles ne présentent pas un caractère d'urgence affirmé.

Ce n'est que dans l'hypothèse où la désignation d'un nouveau directeur ne pourrait intervenir dans un délai raisonnable qu'il appartiendrait à l'autorité de tutelle de désigner un administrateur provisoire.

En revanche, l'empêchement temporaire d'un directeur d'institut ou d'école est, comme pour les universités ou les INP, déterminé soit par les statuts de l'établissement, soit laissé à l'appréciation du directeur.

4.2.2.2. Les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger.

Il convient d'appliquer aux établissements relevant de l'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur les mêmes principes que ceux prévus au paragraphe précédent pour les instituts et écoles extérieurs aux universités.

Il convient toutefois de rappeler que certains décrets régissant ces établissements ont expressément prévu que ceux-ci puissent être dotés d'ordonnateurs secondaires. Dans cette hypothèse, la délégation de pouvoir consentie à ces ordonnateurs est maintenue même en cas de démission ou d'empêchement définitif du directeur.

CHAPITRE 2 : L'AGENT COMPTABLE

1. QUALITÉ, FONCTIONS ET STATUT DE L'AGENT COMPTABLE

Les agents comptables principaux, les agents comptables secondaires et les agents comptables intérimaires sont des comptables publics, soumis à l'ensemble des obligations propres à cette fonction, dans les conditions précisées au présent titre.

L'article 59 de la loi sur l'enseignement supérieur réaffirme ce principe pour les EPSCP, « L'agent comptable de chaque établissement a la qualité de comptable public. »

1.1. LA QUALITÉ D'AGENT COMPTABLE

1.1.1. Existence d'un poste comptable principal par établissement public

L'article 156 du décret du 29 décembre 1962 précise qu' « il existe, par établissement public, un poste comptable principal à la tête duquel est placé un agent comptable, chef des services de la comptabilité. »

En conséquence, chaque EPSCP dispose obligatoirement d'un et d'un seul agent comptable principal.

Toutefois, plusieurs établissements publics peuvent avoir le même agent comptable. En effet, lorsque la taille de l'établissement public et la charge de travail de l'agence comptable ne justifient pas l'affectation d'un agent comptable à temps complet, l'agent comptable de l'établissement public exerce ses fonctions par adjonction de service d'un autre poste comptable du Trésor si l'agent comptable appartient aux services déconcentrés du Trésor.

Si le texte organisant l'établissement public prévoit que l'agent comptable de l'établissement est obligatoirement le titulaire d'un autre poste comptable expressément désigné, il s'agit d'une adjonction de service es qualité et les deux postes comptables sont toujours dotés du même comptable public. Cette situation est extrêmement rare dans les établissements publics nationaux, car elle n'est pas satisfaisante au regard du principe d'autonomie.

En effet, l'adjonction de service doit être prononcée *intuitu personae* et le titulaire d'un poste comptable donné ne possède pas de droit à être nommé comptable de tel ou tel autre établissement public.

Bien que le même agent comptable puisse exercer ses fonctions dans plusieurs établissements, que ce soit es qualité ou *intuitu personae*, il existe autant de postes comptables que d'établissements publics dotés de la personnalité juridique, sauf cas particulier d'un groupement comptable institué par voie réglementaire. Ces dispositions ont des conséquences pratiques en matière de tenue de la comptabilité (cf. dispositions relatives à l'unité de caisse).

1.1.2. Statut de l'agent comptable

1.1.2.1. Nomination

Le deuxième alinéa de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que « L'agent comptable de chaque établissement est nommé, sur proposition du président ou directeur, par un 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 ministres. »

Le deuxième alinéa de l'article 12 du décret du 14 janvier 1994 précité précise que « Peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude aux fonctions d'agent comptable d'EPSCP les intendants universitaires, les conseillers d'administration scolaire et universitaire, branche administration financière et les fonctionnaires de catégorie A des services déconcentrés du Trésor. »

Aux termes du 3ème alinéa de cet article, les agents exerçant les fonctions de comptable sont placés en position de détachement dans leur corps d'origine.

Le décret n°70-1095 du 30 novembre 1970 fixe les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'agent comptable d'université.

1.1.2.2. Incompatibilités de fonctions

Les fonctions de comptable public sont soumises à des incompatibilités particulières.

Le conjoint ou le concubin d'un agent comptable ne peut être ordonnateur de l'établissement dans lequel l'agent comptable exerce ses fonctions.

L'agent comptable ne peut exercer ni concourir à l'exercice d'une autorité chargée de la surveillance médiate ou immédiate des fonctions qu'il exerce.

L'exercice de certaines activités est interdit aux agents comptables dans les conditions prévues par le code électoral et le statut général des fonctionnaires.

Les agents comptables sont notamment soumis aux dispositions de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui dispose que les fonctionnaires ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance. Cette interdiction est sanctionnée par les dispositions de l'article 432-12 du nouveau code pénal.

Ainsi doit être évitée par exemple, la participation financière même symbolique, de l'agent comptable dans une société filiale de l'établissement public.

Par ailleurs, il est très fortement déconseillé aux agents comptables d'exercer les fonctions de trésorier d'une association qui bénéficie de financements apportés par l'établissement public dont ils sont agent comptable.

1.1.2.3. Secret professionnel et discrétion professionnelle

En vertu de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les agents comptables, comme tous les fonctionnaires, sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal.

Toutefois, de nombreuses dérogations apportées à ce principe autorisent ou même obligent les agents comptables à communiquer certaines pièces et certains renseignements, notamment au juge des comptes, aux autorités judiciaires et à l'administration fiscale.

Des précisions sur ces obligations figurent dans l'instruction générale du 16 août 1966 modifiée sur l'organisation du service des comptables publics.

En application de l'article 26 également, les agents comptables doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les agents comptables ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle quand elle concerne leurs fonctions de comptable public, que par décision expresse du ministre chargé du budget.

1.2. LES FONCTIONS D'AGENT COMPTABLE

L'agent comptable est à la fois un comptable public et, en tant que chef des services comptables de l'établissement public, un agent placé sous l'autorité du président ou directeur de l'EPSCP.

Il fait partie des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service prévus par la loi du 26 janvier 1984.

1.2.1. L'agent comptable, comptable public

L'agent comptable d'un EPSCP est un comptable public, en vertu de l'article 153 du décret du 29 décembre 1962, réaffirmé par l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984.

Il n'est subordonné à aucun comptable supérieur. En sa qualité de comptable principal, il centralise les comptes de ses comptables secondaires, quand il en existe, et il est directement justiciable du juge des comptes.

1.2.1.1. Attributions

☞ *L'agent comptable, comptable public, est chargé des opérations décrites à l'article 11 du décret du 29 décembre 1962.*

Article 11 : « Les comptables publics sont seuls chargés :

- De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à percevoir ;
- Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ;
- De la garde et de la conservation des fonds et des valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;
- Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. »

Ses attributions en matière de tenue de la comptabilité sont précisées aux articles 179 et 183 du décret du 29 décembre 1962 .

Article 179 : « L'agent comptable tient la comptabilité générale ainsi que, le cas échéant, la comptabilité analytique d'exploitation. Il est également chargé de la comptabilité matière. Lorsqu'il ne peut tenir lui-même la comptabilité matière, il en exerce le contrôle. [...] »

Article 183 : « A la fin de chaque exercice, l'agent comptable en fonctions prépare le compte financier de l'établissement pour l'exercice écoulé. »

☞ *L'agent comptable, comptable public, est également tenu d'exercer les contrôles prévus aux articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962.*

Article 12 : « Les comptables sont tenus d'exercer :

- A - en matière de recettes, le contrôle :
 - Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organisme public par les lois et règlements, de l'autorisation de percevoir la recette ;

- Dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

B - en matière de dépenses, le contrôle :

- De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- De la disponibilité des crédits ;
- De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;
- De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ;
- Du caractère libératoire du règlement.

C - en matière de patrimoine, le contrôle :

- De la conservation des droits, privilèges et hypothèques ;
- De la conservation des biens dont ils tiennent la comptabilité matière. »

Article 13 : « En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

- La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ;
- L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les comptables principaux.

Les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance. »

Des précisions sur ses fonctions sont données par l'article 159 du décret du 29 décembre 1962 :

« Dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des articles 11, 12 et 13 ci-dessus, l'agent comptable est tenu notamment de faire diligence pour assurer la rentrée de toutes les ressources de l'établissement, d'avertir l'ordonnateur de l'expiration des baux, d'empêcher les prescriptions et de requérir l'inscription hypothécaire des titres susceptibles d'être soumis à cette formalité. »

En tout état de cause, lorsque l'agent comptable exerce les contrôles de régularité prévus par le décret du 29 décembre 1962 qui lui incombent en tant que comptable public, il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité des actes de dépenses et de recettes de l'établissement.

☞ *En vertu de l'article 37 du décret du 29 décembre 1962, l'agent comptable suspend le paiement s'il constate des irrégularités.*

Article 37 : « Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités ont été constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur. Les paiements sont également suspendus lorsque les comptables publics ont pu établir que les certifications [... délivrées par l'ordonnateur] sont inexactes. »

Les articles 155 et 160 du décret du 29 décembre 1962, et, au cas particulier des EPSCP, l'article 16 du décret du 14 janvier 1994 complètent cette disposition :

Article 155 : « Lorsque l'agent comptable a, conformément à l'article 37 ci-dessus, suspendu le paiement des dépenses, l'ordonnateur peut par écrit et sous sa responsabilité requérir l'agent comptable de payer. »

Article 160 : « [...] l'agent comptable doit refuser de déférer à l'ordre de réquisition lorsque la suspension de paiement 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 ;
- L'absence de visa du contrôleur financier lorsque ce visa est obligatoire [...]. »

Article 16 : « Lorsqu'un ordonnateur a requis un agent comptable de payer, celui-ci défère à la réquisition. Il en rend compte au ministre chargé du budget et en informe le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'agent comptable doit refuser de déférer à l'ordre de réquisition lorsque la suspension du paiement est motivée par un des cas prévus à l'article 160 du décret du 29 décembre 1962 susvisé. L'agent comptable rend immédiatement compte de son refus au ministre chargé du budget et en informe le ministre chargé de l'enseignement supérieur. »

☞ *L'agent comptable, comptable public, est également tenu d'exécuter les opérations de trésorerie, conformément à l'article 41 du décret du 29 décembre 1962.*

Article 41 : « Les opérations de trésoreries sont exécutées par les comptables publics soit spontanément, soit sur l'ordre des ordonnateurs ou à la demande de tiers qualifiés. »

Il appartient à l'agent comptable de commenter l'état de la trésorerie et de la communiquer à l'ordonnateur principal selon une périodicité définie d'un commun accord.

☞ *Enfin, l'agent comptable d'un EPSCP participe au conseil d'administration conformément à l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984.*

Troisième alinéa de l'article 59 : « L'agent comptable participe avec voix consultative au conseil d'administration et aux autres instances administratives de l'établissement. »

Cette participation est pleinement justifiée en raison des implications financières de la plupart des décisions susceptibles d'être prises par ces instances.

L'agent comptable de l'EPSCP, en sa qualité de comptable public, est justiciable de la Cour des Comptes.

L'ensemble des attributions de l'agent comptable, comptable public, résultent de ces quelques articles du décret portant règlement général sur la comptabilité publique.

Les modalités de mise en oeuvre de ces principes sont développées dans les différents chapitres de la présente instruction.

1.2.1.2. Indépendance

Dans l'exercice de ses attributions de comptable public, et uniquement dans ce cas, l'agent comptable dispose d'une indépendance non seulement à l'égard 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.

1.2.1.3. Responsabilité

☞ Sa responsabilité personnelle et pécuniaire de comptable public

Le régime de responsabilité de l'agent comptable, comptable public est fixé par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 1963 (loi n° 63-156 du 23 février 1963).

Les opérations génératrices de responsabilité sont définies par le paragraphe I de l'article 60.

L'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable :

- 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 dans les conditions prévues par les articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962.

(L'étendue de sa responsabilité en matière d'inventaire de biens physiques est précisée au 2.2. Comptables-matière du présent chapitre et au Tome 3 de l'instruction).

Outre ces cas traditionnels, l'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable des paiements qu'il effectue sur réquisition de l'ordonnateur alors qu'il n'avait pas le droit de déférer à l'ordre de réquisition pour les motifs décrits à l'article 160 du décret du 29 décembre 1962.

En revanche, l'agent comptable n'est pas personnellement et pécuniairement responsable :

- des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'il recouvre, hors le cas de mauvaise foi ;
- des opérations qu'il a effectuées sur réquisition régulière de l'ordonnateur.

L'étendue de la responsabilité de l'agent comptable est définie au paragraphe III de l'article 60 précité.

C'est ainsi que 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 cessation des fonctions.

Elle ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de ses prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n'auraient pas fait l'objet de réserves dans un délai de six mois à compter de l'installation de l'agent comptable. (cf. 1.5. Installation - Remise de service)

La responsabilité de l'agent comptable s'étend aux opérations des agents comptables secondaires et des régisseurs. Les limites de cette responsabilité sont précisées ci-après dans les développements consacrés à la responsabilité de l'agent comptable secondaire et à la responsabilité du régisseur.

Cette responsabilité s'étend également aux actes des comptables de fait, si l'agent comptable a eu connaissance de ces actes et ne les a pas signalés au directeur de l'établissement et au ministre chargé du Budget.

L'étendue de la responsabilité de l'agent comptable d'un EPSCP ne concerne que l'exécution du budget par nature.

Conformément à l'article 15 du décret du 14 janvier 1994, la responsabilité de l'agent comptable d'un EPSCP ne peut être engagée à l'occasion des opérations relatives au budget de gestion.

☞ Sa responsabilité disciplinaire de droit commun applicable aux fonctionnaires de l'Etat

Elle est définie par :

- l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- les articles 66 et 67 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- et le décret n° 84-981 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

1.2.2. L'agent comptable, chef des services comptables de l'EPSCP

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 directeur de l'établissement ou par le ministre de tutelle. Dans cette optique, l'ordonnateur doit veiller à ce que ses décisions prises en matière de réorganisation de service ou de redéploiement d'effectifs n'empêchent pas l'agent comptable d'exercer correctement ses missions de comptable public, notamment dans l'hypothèse où les nouvelles conditions de travail ne lui permettraient plus de garantir sa responsabilité.

Le personnel de l'agence comptable est placé sous l'autorité directe de l'agent comptable.

L'agent comptable, pour sa part, 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 1.2.1.1, il est placé sous l'autorité fonctionnelle du président ou directeur de l'EPSCP.

L'article 12 du décret du 14 janvier 1994 précise la personne qualifiée pour exercer le pouvoir de suspension à l'égard des agents comptables des EPSCP :

- le ministre chargé de l'enseignement supérieur pour les établissements qui lui sont directement rattachés ;
- le recteur d'académie, chancelier, pour les autres établissements.

Le ministre qui a prononcé le détachement de l'intéressé est avisé de la suspension.

1.2.3. 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'établissement, en la rapportant à la mission qui lui est confiée et 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.

Confiée à l'agent comptable, cette mission de conseiller revêt autant d'importance que sa relation avec l'ordonnateur dans son rôle plus traditionnel de payeur et caissier. Son action dans ce domaine ne se réduit pas à la passation des écritures, ni à la confection du compte financier, elle s'étend à l'analyse des comptes.

En matière de conseil financier, l'action de l'agent comptable recouvre deux démarches complémentaires :

- le commentaire systématique des comptes. Les commentaires doivent porter sur la recherche et l'interprétation des informations comptables et l'appréciation de la situation financière de l'établissement. Le commentaire de l'état de la trésorerie, dont la communication à l'ordonnateur doit être de périodicité fréquente, constitue un moyen commode d'exercice de cette mission ;
- une contribution permanente à la vie de l'établissement. L'analyse financière constitue également un instrument d'aide à la décision indispensable à la gestion des établissements publics, qui disposent de l'autonomie financière.

Par ailleurs, l'intervention de l'agent comptable en amont des décisions permet fréquemment de suggérer et le plus souvent de préparer la procédure financière adaptée, et évitera ainsi les éventuelles difficultés révélées au stade du paiement ou de l'encaissement.

La mission de conseiller doit être exercée avec discernement et mesure, car l'agent comptable doit à tout moment savoir à quel titre il intervient auprès du directeur de manière à ce que cette mission de conseil n'interfère pas avec ses attributions de comptable public :

- lorsqu'il agit en tant que conseiller de l'ordonnateur, l'agent comptable est appelé à donner son avis sur le projet envisagé par le directeur et peut employer des arguments d'opportunité financière. Son avis, bien entendu, ne lie pas la décision de l'ordonnateur ;
- en revanche, lorsqu'il exerce les contrôles de régularité qui lui incombent en tant que comptable public, l'agent comptable se doit d'exclure toute appréciation de l'opportunité des actes de dépenses et de recettes.

Dans l'exercice de ces fonctions, s'il s'avère que l'agent comptable refuse de procéder à l'encaissement ou au paiement du titre émis par l'ordonnateur, son refus doit se fonder sur une irrégularité juridique et s'impose alors à l'ordonnateur.

1.3. LES GARANTIES

Aux termes de l'article 60 II de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties :

- les comptables publics ont l'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.

1.3.1. Cautionnement

Le cautionnement se définit comme un dépôt destiné à servir de garantie aux créances éventuellement détenues à l'encontre du comptable public : plus précisément, il permet de verser à l'organisme lésé le montant total ou partiel d'un débet mis à la charge de l'agent comptable.

Si le cautionnement est constitué par l'affiliation à une association de cautionnement mutuel, celle-ci se retourne ensuite vers l'agent comptable pour obtenir remboursement de la somme versée à sa place. Le cautionnement ne doit donc pas être confondu avec l'assurance que l'agent comptable peut contracter à titre personnel, assurance destinée à lui rembourser le montant des débet mis à sa charge.

La réglementation relative à la constitution du cautionnement exigé des comptables publics est fixée par le décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 complété par le décret n° 77-497 du 10 mai 1977 relatif aux cautionnements des agents comptables [...] des établissements publics nationaux.

Pour l'application de ces dispositions, il convient de se reporter au chapitre III de l'instruction générale du 16 août 1966 sur l'organisation du service des comptables publics dont les principales dispositions sont reprises ci-dessous.

Les frais de constitution et de conservation des garanties sont une charge personnelle de l'agent comptable, ils ne peuvent être supportés par l'établissement public.

1.3.1.1. Nature du cautionnement

Le cautionnement est constitué en numéraire, en rentes sur l'État ou autres valeurs du Trésor, déposées à la Caisse des dépôts et consignations, le récépissé délivré par le préposé de cette caisse justifiant la constitution du cautionnement.

Ce cautionnement peut être remplacé par l'engagement d'une caution solidaire, représentée par l'affiliation de l'agent comptable à une association de cautionnement mutuel agréée par le ministre chargé du budget. Dans ce cas, la justification de la caution résulte de l'extrait d'inscription délivré par cette association et certifiant le montant pour lequel elle a accordé sa garantie.

Cet extrait est annoté de tout changement dans l'affectation de l'agent comptable ou dans le montant de son cautionnement.

1.3.1.2. Montant du cautionnement et étendue de la garantie

En vertu du décret n° 77-497 du 10 mai 1977, le montant du cautionnement est fixé par arrêté du ministre chargé du budget, en fonction de l'importance du poste comptable.

En cas de nouvelle affectation, les garanties couvrent, en tant que de besoin, l'ancienne et la nouvelle gestion.

Si l'agent comptable est nommé dans un autre poste comptable comportant un cautionnement plus élevé, un cautionnement complémentaire est réalisé dans les mêmes formes que le cautionnement initial.

Lorsqu'un même agent comptable gère plusieurs postes comptables, même en qualité d'intérimaire, les garanties sont fixées en un seul montant et affectées solidairement à ses diverses gestions, sauf dispositions spéciales arrêtées par le ministre chargé du budget ou avec son accord.

Lorsqu'un poste comptable comporte la gestion de plusieurs organismes, les garanties constituées répondent solidairement et sans ordre de préférence pour tous les organismes.

1.3.1.3. Utilisation du cautionnement

Le cautionnement est affecté par premier privilège à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre le comptable (cf. 3. Mise en jeu de la responsabilité).

En cas de débet de l'agent comptable, le prélèvement du débet sur le cautionnement est effectué conformément à l'article 11 du décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 modifié par le décret n° 92-1370 du 29 décembre 1992, c'est-à-dire :

- si le cautionnement est constitué en numéraire ou valeurs, le prélèvement a lieu à l'initiative du comptable qui a pris en charge l'arrêté de débet ;
- s'il s'agit d'une caution solidaire fournie par une association de cautionnement mutuel, le ministre chargé du budget notifie à l'association les débits constatés à la charge de ses adhérents et dont le versement incombe à celle-ci.

1.3.2. Hypothèque légale sur les biens de l'agent comptable

Les règles relatives à l'hypothèque légale sur les biens des comptables publics sont fixées par le décret n° 66-270 du 22 avril 1966 modifié par les décrets n° 67-1071 du 4 décembre 1967 et n° 87-693 du 20 août 1987, ainsi que par l'instruction du 12 février 1968 (J.O. du 29 février 1968).

L'ensemble des dispositions de ces quatre textes sont reprises et commentées dans les instructions de la Direction de la comptabilité publique n° 69-35-V1 du 31 mars 1969 et n° 87-134-V1 du 9 novembre 1987.

En cas de débet ou de présomption sérieuse d'un débet important, il peut être pris une hypothèque légale sur les biens de l'agent comptable, en raison de circonstances particulières de l'affaire.

Pour les agents comptables d'EPSCP, l'inscription de l'hypothèque légale est décidée et remise par le ministre chargé du budget ou son représentant¹.

Les formalités d'inscription, de renouvellement et de mainlevée de l'hypothèque sont explicitées dans les instructions de la Direction de la comptabilité publique précitées.

Par mesure de simplification introduite par le décret du 20 août 1987, le répertoire immobilier des biens des comptables publics n'est plus tenu. Les agents comptables sont donc dispensés de justifier de leur patrimoine lors de leur installation et au cours de leur carrière.

1.4. LA PRESTATION DE SERMENT

Aux termes de l'article 17 du décret du 29 décembre 1962, les comptables publics sont, avant d'être installés dans leur poste, astreints à la prestation d'un serment.

Cette prestation est obligatoire sous peine des sanctions de l'article 196 du code pénal.

1.4.1. Définition

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.

1.4.2. Autorité habilitée à recevoir le serment

Prêtent serment devant la Cour des comptes, les agents comptables des établissements publics figurant sur une liste arrêtée par le Premier Président de la Cour des comptes avec l'accord du ministre chargé du budget.

Prêtent serment devant la Chambre régionale des comptes les agents comptables des établissements publics dont les comptes sont jugés par cette juridiction, en vertu d'un arrêté du Premier Président de la Cour des comptes.

En revanche, les agents comptables prêtent serment :

- devant le chef du Territoire, si l'établissement public est situé dans un T.O.M. ;
- devant le chef de la représentation française, s'il est à l'étranger.

En principe, *le serment n'est prêté qu'une fois*, préalablement à l'installation du comptable dans son premier poste en qualité de comptable public. L'agent comptable qui change de poste justifie seulement de la prestation antérieure de son serment.

Cependant, les comptables qui ont prêté serment devant les chefs de territoire ou de la représentation française à l'étranger, doivent à nouveau prêter serment devant la Chambre régionale des comptes avant leur installation dans une agence comptable qui les rend pour la première fois justiciables de cette juridiction.

Selon le même principe, les comptables qui ont prêté serment devant l'une de ces autorités ou devant une Chambre régionale des comptes, doivent à nouveau prêter serment devant la Cour des comptes avant leur installation dans une agence comptable qui les rend pour la première fois justiciables de cette juridiction.

En revanche, un agent comptable qui a prêté serment devant la Cour des comptes n'a pas à prêter à nouveau serment devant une Chambre régionale des comptes s'il devient justiciable de cette juridiction.

¹ Cette modalité résulte des conditions de nomination des agents comptables d'EPSCP (cf. M9-1 Tome 1).

En outre, lorsqu'un agent comptable définitivement sorti de fonctions et ayant de plus quitté la fonction publique, reprend exceptionnellement la qualité de comptable public, il doit à nouveau prêter serment.

1.4.3. Modalités de la prestation de serment

La prestation de serment a lieu à l'initiative de l'agent comptable ou du président ou directeur de l'EPSCP.

Pour être admis à prêter serment, l'agent comptable doit produire en original ou en copie certifiée l'acte le nommant en qualité de comptable public et l'affectant à un poste comptable. Il doit également justifier de la réalisation du cautionnement ou de l'engagement d'une caution solidaire.

Afin de préserver la continuité du service public et pour éviter de retarder l'installation du nouvel agent comptable, ces documents peuvent être remplacés à titre provisoire par :

- une attestation établie par le supérieur hiérarchique de l'agent comptable, c'est-à-dire le président ou directeur de l'établissement précisant les conditions de nomination et l'affectation de l'intéressé. Ces informations sont confirmées par la notification ultérieure, par le président ou directeur, des références de la publication officielle qui assure la publicité de l'acte de nomination ;
- un accusé de réception de la demande d'affiliation auprès d'une association de cautionnement mutuel (cf. 1.3.1.1). L'affiliation définitive est justifiée par la production ultérieure du certificat d'inscription établi par l'association de cautionnement mutuel.

L'acte de prestation de serment donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Cet acte n'est pas soumis à la formalité de l'enregistrement et est exempté de timbre.

1.5. L'INSTALLATION ET LA REMISE DE SERVICE

L'agent comptable nouvellement désigné ne peut exercer ses fonctions sans avoir été au préalable installé dans le poste comptable qui lui est confié.

Sauf cas d'un établissement public nouvellement créé, l'installation de l'agent comptable entrant est concomitante à la remise de service de l'agent comptable sortant de fonctions. Il est néanmoins fréquent que la remise de service intervienne la veille de l'installation du nouvel agent comptable.

1.5.1. Conditions préalables à l'installation

Pour être installé dans ses fonctions, l'agent comptable doit produire en original ou en copie certifiée :

- l'acte de nomination dans le poste où il doit être installé ou le document en tenant lieu ;
- le procès verbal de prestation de serment ;
- la justification des garanties qu'il est tenu de constituer.

1.5.2. Personnes présentes lors de l'installation et de la remise de service

L'agent comptable entrant en fonctions doit être présent. Toutefois, l'autorité qualifiée pour procéder à l'installation peut l'autoriser exceptionnellement à se faire représenter par un mandataire.

L'agent comptable sortant peut également se faire représenter.

L'autorité compétente pour installer le nouvel agent comptable est également celle qui effectue la remise de service de l'agent comptable sortant.

L'agent comptable d'un EPSCP est installé :

- par le trésorier-payeur général de la circonscription où se situe le poste comptable ou le receveur général des Finances si le poste comptable est à Paris. Ces comptables supérieurs peuvent se faire représenter ;
- en présence du directeur de l'établissement public.

Un comptable direct du Trésor qui exerce simultanément des fonctions de comptable de l'Etat et d'agent comptable d'un EPSCP doit être installé spécialement dans chacun des deux postes, par les autorités normalement habilitées à le faire, en fonction du poste comptable concerné.

1.5.3. Procès-verbal d'installation

L'installation et la remise de service donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal dressé contradictoirement et signé par l'autorité qui a procédé à l'installation, par l'agent comptable entrant en fonction ou son mandataire et par l'agent comptable sortant de fonction ou son représentant.

Le refus de signer de l'agent comptable entrant équivaut au refus d'accepter le poste. Il y a alors nécessité de nommer un intérimaire.

Si l'agent comptable sortant refuse de signer le procès-verbal ou s'il se trouve empêché de le signer et qu'il n'est pas représenté, l'installation du nouvel agent comptable est tout de même effectuée et il est mentionné au procès-verbal l'impossibilité ou le refus de signer du comptable sortant.

Tout agent comptable qui prend possession d'un poste ou le quitte sans qu'il ait été établi au préalable un procès-verbal contradictoire est passible de sanctions disciplinaires.

Le procès-verbal constate la remise à l'agent comptable entrant, des disponibilités, des valeurs diverses et des pièces justificatives des opérations effectuées . Il est accompagné notamment d'un état sommaire des restes à recouvrer et des restes à payer, d'une balance générale des opérations, de l'inventaire du poste et des pièces demandées au 1.5.1 pour procéder à l'installation de l'agent comptable.

En cas de désaccord entre l'agent comptable entrant et l'agent comptable sortant sur la consistance ou le montant des valeurs et matières ou pour tout autre motif, mention en est faite dans le procès-verbal.

En cas de cessation définitive des fonctions de l'agent comptable sortant, le procès-verbal doit indiquer l'adresse à laquelle celui-ci se retire.

Le procès-verbal et les pièces annexes sont joints au premier compte financier produit par l'agent comptable après la date de son installation.

1.5.4. Accréditation

En vertu de l'article 17 du décret du 29 décembre 1962, les comptables publics doivent être accrédités auprès des ordonnateurs et le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relations.

L'accréditation comporte en général, d'une part la notification de la nomination, par référence à la publication officielle qui assure la publicité de l'acte de nomination, d'autre part la signification de la signature. Elle est adressée par l'agent comptable aux personnes concernées.

L'agent comptable d'un EPSCP doit être accrédité auprès du président ou du directeur de l'établissement. Il doit l'être également auprès des agents comptables secondaires s'il en existe.

1.5.5. Formulation des réserves

En vertu de l'article 17 du décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 portant application de l'article 60 III de la loi du 23 février 1963, l'agent comptable entrant dispose d'un délai de six mois pour formuler des réserves écrites, motivées de façon précise, sur la gestion de son prédécesseur.

Ce délai peut être prorogé par décision du ministre chargé du budget, la demande de prorogation est à adresser à la Direction de la comptabilité publique, Bureau SE 3.

Les réserves sont jointes au plus prochain compte financier produit par l'agent comptable.

1.6. LA LIBÉRATION DÉFINITIVE DE FONCTION

Les certificats de libération sont définitifs ou provisoires. Ils sont délivrés après cessation définitive des fonctions d'agent comptable.

1.6.1. Autorité qualifiée pour délivrer le certificat provisoire ou définitif

Le certificat est délivré, sur demande de l'agent comptable de l'EPSCP, par le directeur de la comptabilité publique. La demande est à adresser au Bureau SE 3.

1.6.2. Certificat provisoire

Le certificat de libération provisoire est délivré si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- l'agent comptable a rendu au juge des comptes son dernier compte financier (si l'agent comptable gérait plusieurs postes, tous les comptes doivent avoir été rendus) ;
- l'établissement public n'a pas formulé de réclamation sur sa gestion ;
- l'agent comptable est définitivement libéré au titre de sa gestion comme comptable secondaire, au cas où il possédait antérieurement cette qualité.

La délivrance du certificat de libération provisoire permet à l'agent comptable d'obtenir la libération de la moitié de son cautionnement.

Si la garantie résulte de l'affiliation à une association de cautionnement mutuel, l'obligation de garantie est alors réduite à proportion de la réduction du cautionnement.

1.6.3. Certificat définitif

Le certificat définitif est délivré à l'agent comptable pour l'ensemble de sa gestion si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- le juge des comptes a prononcé l'arrêt de quitus sur tous les comptes qu'il doit rendre en qualité de comptable principal ;
- l'établissement n'a pas formulé de réclamations sur sa gestion ou si les réclamations formulées éventuellement par l'établissement ont été satisfaites ;
- l'agent comptable est définitivement libéré au titre de sa gestion comme comptable secondaire, au cas où il possédait antérieurement cette qualité.

La délivrance du certificat de libération définitive autorise l'agent comptable à retirer définitivement la totalité des garanties qu'il avait constituées.

1.6.4. Action récursoire du Trésor

Aux termes de l'instruction générale du 16 août 1966, la délivrance du certificat de libération ne met pas obstacle, le cas échéant, à l'action que le Trésor pourrait entreprendre à l'égard d'un agent comptable reconnu responsable d'un débet après délivrance du certificat de libération.

A défaut de disposition législative particulière, la responsabilité du comptable se prescrit, suivant le droit commun, par trente ans (article 2262 du code civil).

1.7. L'AGENT COMPTABLE SECONDAIRE

L'article 13 du décret du 14 janvier 1994 prévoit la possibilité d'instituer des agents comptables secondaires dans les EPSCP.

1.7.1. Définition

« Les comptables publics sont principaux ou secondaires. Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes, les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal. » (art.14 - D. 29/12/1962)

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

Les dispositions relatives à l'agent comptable principal exposées dans les paragraphes précédents leur sont applicables sous réserve des spécificités décrites ci-après.

1.7.2. Situation de l'agent comptable secondaire dans l'organisation de l'établissement

Un établissement public national ne connaît qu'un ordonnateur principal et un agent comptable, comptable principal.

En revanche, au niveau de l'organisation déconcentrée de l'établissement, toutes situations peuvent se présenter :

- un agent comptable secondaire pour un seul ordonnateur secondaire ;
- un agent comptable secondaire pour plusieurs ordonnateurs secondaires ;
- un agent comptable secondaire pour un seul ordonnateur délégué ;
- un agent comptable secondaire pour plusieurs ordonnateurs délégués ;
- un ordonnateur secondaire ou délégué sans agent comptable secondaire (ordonnateur assigné sur la caisse de l'agent comptable principal).

Bien entendu, il peut y avoir plusieurs agents comptables secondaires dans le même établissement public, y compris s'ils relèvent de cas de figure différents.

1.7.3. Nomination

L'institution d'agents comptables secondaires intervient sur proposition de l'ordonnateur de l'EPSCP.

Les agents comptables secondaires des EPSCP sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du Budget.

Ils doivent être agréés par l'agent comptable principal.

Cette règle s'impose puisque les agents comptables secondaires sont subordonnés à l'agent comptable principal et leurs comptes sont centralisés par celui-ci.

1.7.4. Étendue des compétences

Dans l'hypothèse où la présence d'un agent comptable secondaire est juridiquement autorisée, il faut également que *l'éloignement* du service considéré par rapport au siège central, *l'autonomie* qu'il en retire de ce fait, ainsi que *la masse des opérations* à traiter localement justifient l'installation d'un agent comptable secondaire.

Il est souhaitable avant toute décision en ce sens, de procéder à une étude comparative entre les deux systèmes envisageables, agent comptable secondaire ou régisseur, en n'omettant pas d'étudier la possibilité d'instituer par voie d'arrêté spécifique, une régie dont les attributions ou le montant des opérations ne seraient pas ceux de l'arrêté-cadre habilitant les présidents ou directeurs des EPSCP à instituer des régies.

La présence d'un agent comptable secondaire trouve sa pleine signification dès lors qu'il existe un ou plusieurs ordonnateurs secondaires dont les opérations sont assignées sur la caisse de cet agent comptable secondaire. L'architecture se complète généralement par un budget annexe confié à l'ordonnateur secondaire.

L'étendue des compétences de l'agent comptable secondaire est variable selon la structure mise en place au plan local, avec une gradation allant :

- de l'exercice de fonctions complètes d'agent comptable avec suivi de l'exécution d'un budget et regroupement des comptes seulement en fin d'exercice dans la comptabilité de l'agent comptable principal ;
- à de simples opérations de décaissement et d'encaissement pour le compte de l'agent comptable principal.

Les modalités pratiques des relations comptables entre agent comptable principal et agent comptable secondaire sont précisées au Tome 3 de la présente instruction.

En outre, si le texte régissant l'établissement le prévoit, l'agent comptable secondaire peut être chef des services financiers de la structure dont il est agent comptable.

1.7.5. Responsabilité

Aucun texte spécifique ne traite du partage des responsabilités respectives des agents comptables secondaires et des agents comptables qui centralisent leurs opérations.

Cependant, l'unicité de l'établissement public, même sous sa forme déconcentrée, oblige à la production d'un compte financier unique, document sur lequel s'exerce le contrôle du juge des comptes. C'est donc à travers ce document unique, présenté par l'agent comptable principal que se détermine la responsabilité respective de l'agent comptable principal et des agents comptables secondaires.

Sans doute l'agent comptable principal est-il responsable des comptes qu'il rend au juge des comptes, mais cette responsabilité est à deux niveaux :

- pour les opérations dont il est comptable assignataire, il répond de sa gestion dans les conditions de droit commun ;
- pour les opérations effectuées par les agents comptables secondaires et centralisées par l'agent comptable principal, ce dernier n'est responsable que de la concordance des écritures avec les données et les pièces justificatives qui lui ont été transmises par les agents comptables secondaires.

Ce qui signifie d'une part, que la responsabilité de l'agent comptable secondaire peut tout à fait être mise en jeu pour les opérations incombant à sa gestion, d'autre part qu'il est fondamental d'organiser un système de relations entre agent comptable principal et agent comptable secondaire comportant un certain nombre de contrôles.

Il est tout à fait souhaitable que ces relations soient fixées par voie d'instruction interne données par l'agent comptable principal. Les développements figurant au Tome 3 de la présente instruction devraient aider à la rédaction d'un tel document.

1.7.6. Garanties - Prestation de serment - Installation - Remise de service - Libération définitive de fonction

1.7.6.1. Garanties

Les modalités de constitution et de libération du cautionnement sont les mêmes que pour un agent comptable principal.

L'hypothèque légale s'exerce dans les mêmes termes que pour un comptable principal.

1.7.6.2. Prestation de serment

L'agent comptable secondaire prête serment devant le représentant de l'Etat, à savoir le préfet ou le sous-préfet.

Lorsque l'agence comptable secondaire d'un établissement dont le siège est en France, se trouve à l'étranger ou dans un territoire d'outre-mer, l'agent comptable secondaire peut prêter serment devant le chef de la représentation française ou le chef du territoire.

Un agent ayant déjà prêté serment en tant que comptable public dans des fonctions antérieures n'est pas astreint à la prestation d'un nouveau serment lors de sa nomination en qualité de comptable secondaire.

1.7.6.3. Installation - Remise de service

Selon l'instruction générale du 16 août 1966 sur l'organisation du service des comptables publics, l'installation et la remise de service de l'agent comptable secondaire sont effectuées par l'agent comptable auquel il rend des comptes, c'est-à-dire l'agent comptable principal.

L'agent comptable principal peut, en cas de nécessité absolue, demander au comptable supérieur du Trésor territorialement compétent de le représenter.

L'installation et la remise de service donnent lieu à l'établissement d'un procès verbal dans les mêmes conditions que pour un agent comptable principal. Le procès-verbal est signé par l'agent comptable principal ou son représentant, l'agent comptable secondaire entrant en fonctions et éventuellement par l'agent comptable secondaire sortant de fonctions.

L'agent comptable secondaire doit, dès son installation, être accrédité auprès de l'agent comptable principal et de l'ordonnateur qui assigne ses opérations sur sa caisse. Il peut s'agir d'un ordonnateur secondaire, d'un ordonnateur délégué ou, à titre exceptionnel, de l'ordonnateur principal pour certaines opérations.

1.7.6.4. Libération définitive de fonction

Sauf dispositions contraires résultant du texte organisant l'établissement, le certificat de libération définitive est délivré à l'agent comptable secondaire par l'agent comptable principal.

Ce dernier peut refuser de délivrer le certificat de libération définitive pendant un délai de deux mois à partir de la date d'expiration du délai accordé au successeur du comptable pour formuler des réserves. Passé ce délai, l'agent comptable secondaire peut demander la délivrance du certificat au ministre chargé du Budget qui doit statuer dans un délai de six mois à compter de cette demande, en vertu de l'article 12 du décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics.

Il est précisé que la délivrance du certificat de libération définitive ne préjuge pas de la mise en cause de la responsabilité de l'agent comptable secondaire par le juge des comptes lors de l'examen des comptes financiers.

1.8. L'AGENT COMPTABLE INTÉRIMAIRE

Les dispositions relatives à l'intérim des comptables publics figurent au titre VI de l'instruction générale du 16 août 1966 modifiée sur l'organisation du service des comptables publics.

1.8.1. Situation nécessitant un agent comptable intérimaire

Il y a lieu à constitution d'un intérim lorsque l'intérêt du service exige qu'une fonction non pourvue d'un titulaire responsable, continue à être exercée.

La présence d'un agent comptable intérimaire est nécessaire notamment lorsque :

- l'agent comptable titulaire cesse ses fonctions pour quelque cause que ce soit, sans que son remplaçant ait été installé ;
- l'agent comptable titulaire est absent ou susceptible de l'être pour une durée jugée incompatible avec la bonne marche du service.

1.8.2. Nomination

L'agent comptable intérimaire peut être soit intérimaire de droit, soit désigné.

1.8.2.1. Intérimaire de droit

Le texte portant statut de l'EPSCP peut conférer par avance au mandataire général de l'agent comptable, ou à défaut, à l'employé le plus élevé en grade du poste comptable, la qualité d'intérimaire de droit.

Dans ce cas, cet agent se trouve chargé d'assurer l'intérim sans qu'il soit besoin d'autres formalités.

1.8.2.2. Intérimaire désigné

Le texte statutaire de l'établissement peut fixer les conditions de nomination des intérimaires désignés. Il est possible de prévoir une procédure de nomination simplifiée par rapport à la nomination de l'agent comptable titulaire de manière à pourvoir le poste dans les moindres délais.

A défaut de précision sur la nomination d'un agent comptable intérimaire et s'il n'a pas été prévu d'intérimaire de droit, le directeur de la Comptabilité publique, avec l'agrément du directeur de l'établissement public, désigne d'urgence un agent comptable intérimaire.

1.8.3. Étendue des compétences et responsabilité

Les agents comptables intérimaires ont la qualité de comptable public. Ils encourent donc la même responsabilité que les agents comptables titulaires.

L'intérim est général ou partiel :

- il est présumé général si l'ordre d'intérim ne restreint pas explicitement les attributions de l'agent comptable intérimaire. Dans ce cas, l'agent comptable intérimaire dispose de tous les pouvoirs de l'agent comptable titulaire ;
- en cas d'intérim partiel, les restrictions ne doivent en aucun cas empêcher l'expédition des affaires courantes. Les valeurs et documents comptables qui ne sont pas indispensables à l'exercice de cet intérim sont placés sous scellés ou sous cachets. Les fonds qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement du service sont versés à un compte bloqué de dépôt de fonds au trésor.

1.8.4. Garanties - Prestation de serment - Installation - Remise de service

L'agent comptable intérimaire n'est pas tenu de constituer des garanties. En revanche, s'il se trouve que l'agent comptable intérimaire a, par ailleurs, au titre d'un autre poste comptable, la qualité de comptable public ou d'agent soumis à l'obligation du cautionnement, les garanties constituées à ce titre répondent également de la gestion intérimaire.

L'agent comptable intérimaire n'est pas tenu de prêter serment.

1.8.4.1. Installation

L'agent comptable intérimaire est installé dans ses fonctions selon les mêmes modalités que l'agent comptable titulaire.

Toutefois, si l'ancien agent comptable titulaire devient intérimaire, il n'est pas procédé aux formalités d'installation. C'est le cas notamment de l'agent comptable mis à la retraite mais désigné comme intérimaire en attendant l'installation du nouveau titulaire.

S'il existe un intérimaire de droit, celui-ci s'installe d'office dans le poste après avoir établi un procès-verbal contradictoire en présence des ayants droit de l'agent comptable, ou à défaut, de deux témoins ou du directeur de l'établissement public.

Les règles concernant l'accréditation de l'agent comptable sont applicables à l'agent comptable intérimaire.

1.8.4.2. Remise de service

En fin d'intérim, et sauf si l'intérimaire devient le nouvel agent comptable titulaire, un procès-verbal est dressé par le nouvel agent comptable titulaire et l'agent comptable intérimaire.

Si l'intérim est partiel, le procès-verbal est en outre signé par l'ancien agent comptable titulaire, ou à défaut, par son mandataire ou ses ayants droit ou les mandataires de ceux-ci.

2. LES DÉLÉGUÉS DE L'AGENT COMPTABLE

2.1. LES MANDATAIRES

2.1.1. Définition

L'agent comptable principal et les agents comptables secondaires peuvent désigner un ou plusieurs mandataires chargés de les assister et ayant seuls qualité pour signer en leur nom.

Les modalités de désignation des mandataires figurent dans l'instruction générale du 16 août 1966 modifiée, sur l'organisation du service des comptables publics. Les principales dispositions en sont rappelées ici.

2.1.2. Procédure de désignation

Le texte institutif de l'établissement public peut prévoir des modalités particulières de désignation des mandataires.

Les mandataires sont, en principe, désignés parmi les agents placés sous l'autorité de l'agent comptable. En vertu de l'article 158 du décret du 29 décembre 1962 repris par l'article 14 du décret du 14 janvier 1994, les mandataires des agents comptables doivent être agréés par l'ordonnateur concerné.

Le mandat résulte d'une procuration écrite sous seing privé ou devant notaire. La notification des pouvoirs des mandataires est généralement effectuée en même temps que la signification de signature de l'agent comptable mandant. Elle doit indiquer les pouvoirs délégués aux mandataires.

La direction de la comptabilité publique (bureau D4) et le comptable supérieur du Trésor chargé, aux termes de l'article 189 du décret du 29 décembre 1962, de contrôler la gestion de l'établissement, doivent être tenus informés des délégations totales ou partielles consenties.

2.1.3. Étendue de la délégation

Délégation peut être donnée au mandataire soit à titre permanent lorsque l'importance du service le justifie, soit à titre temporaire pour cause d'absence ou de congé.

Elle peut être générale ou partielle.

Le premier et le second fondé de pouvoir de l'agent comptable reçoivent un mandat à caractère universel et sont donc habilités à effectuer toute opération en lieu et place de l'agent comptable.

L'agent comptable a également la possibilité, en sus de ces mandataires généraux, de donner à d'autres personnels de l'agence comptable, des délégations spéciales à l'effet de signer les reçus, bordereaux et autres pièces de comptabilité.

2.1.4. Responsabilité

La désignation d'un mandataire s'analyse comme une délégation de signature de l'agent comptable. Celui-ci reste donc responsable des actes accomplis par son mandataire. (Des précisions d'ordre général sur la délégation de signature figurent au chapitre 1 - L'ordonnateur § 2.2.1.2.)

2.2. LES COMPTABLES MATIÈRES

2.2.1. Définition

En vertu de l'article 179 du décret du 29 décembre 1962, l'agent comptable est chargé de la comptabilité matière. Toutefois, lorsqu'il ne peut tenir lui-même la comptabilité matière, il en confie la tenue à un ou plusieurs préposés et en exerce le contrôle.

La définition réglementaire de la comptabilité matière couvre des réalités assez différentes :

L'article 51 du décret du 29 décembre 1962 prévoit l'existence d'une ou de plusieurs comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres, selon les besoins et les caractères propres à chaque organisme public.

L'article 54 précise que les comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres ont pour objet la description des existants et des mouvements concernant :

- les stocks de marchandises, fournitures, déchets, produits semi-ouvrés, produits finis, emballages commerciaux ;
- les matériels et objets immobiliers ;
- les titres nominatifs, au porteur ou à ordre, et les valeurs diverses appartenant ou confiés aux organismes publics ainsi que les objets qui leur sont remis en dépôt ;
- les formules, titres, tickets, timbres et vignettes destinés à l'émission et la vente.

Pour répondre à ces différents objectifs, sont distinguées dans la présente instruction différentes comptabilités :

- comptabilité des stocks ;

- comptabilité matière, au sens strict ;
- comptabilité des valeurs mobilières de placement ;
- comptabilité des valeurs inactives.

Ces comptabilités sont étroitement liées à la comptabilité deniers et la complètent. Chaque mouvement comptabilisé dans ces comptabilités, qui se traduit par une opération de flux financiers, doit trouver sa contrepartie en comptabilité deniers.

La tenue de ces comptabilités fait intervenir à la fois les services ordonnateurs, l'agent comptable et le plus souvent un ou plusieurs préposés de l'agent comptable.

Ces préposés chargés de tenir ces comptabilités spéciales, appelés aussi parfois comptables-matières, sont des délégués de l'agent comptable. Ils n'ont pas la qualité de comptable public bien qu'ils soient soumis à certaines de leurs obligations.

2.2.2. Procédure de désignation

La réglementation ne prévoit pas de procédure particulière de nomination des comptables matières. En conséquence, sauf disposition contraire, ils sont nommés par l'ordonnateur avec agrément de l'agent comptable.

Les comptables-matières n'appartiennent pas obligatoirement au personnel de l'agence comptable. Il est d'ailleurs souvent préférable, pour des raisons de commodité, de les choisir parmi les services ordonnateurs, services gestionnaires des stocks par exemple.

Ils ne sont pas soumis aux obligations des comptables publics en termes de constitution de garanties et de prestation de serment, ni aux procédures d'installation et de remise de service. Il est cependant nécessaire que, lors de la prise de fonction d'un comptable matière, un procès-verbal soit établi en présence du supérieur hiérarchique et de l'agent comptable attestant le nombre des valeurs, titres et matières remis par le préposé sortant au préposé entrant en fonctions.

2.2.3. Responsabilité

En vertu de l'article 60 - X de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, les agents chargés de tenir les comptabilités spéciales de matières, valeurs et titres sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la conservation des biens qui leur sont confiés, des mouvements qu'ils sont tenus d'effectuer et de la conservation des pièces justificatives. Toutefois, le décret prévu aux X et XII de l'article 60 et qui devait organiser cette responsabilité, n'étant pas intervenu, la responsabilité de ces agents relève du droit commun et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

L'agent comptable, pour sa part, doit donner les instructions nécessaires aux préposés chargés de tenir la comptabilité matière ou vérifier que les instructions qui leur sont données par ailleurs recueillent bien son accord. Il est tenu d'exercer le contrôle de la comptabilité matière et notamment de faire procéder à l'inventaire annuel des stocks. L'agent comptable est personnellement et pécuniairement responsable de ces contrôles.

Les rôles et attributions respectives de l'agent comptable et des comptables-matières sont décrits dans le Tome 3 de la présente instruction.

2.3. LES RÉGISSEURS

2.3.1. Définition

L'agent comptable et éventuellement les agents comptables secondaires ont seuls qualité pour prendre en charge et recouvrer toutes les recettes et payer toutes les dépenses, après émission des titres correspondants par l'ordonnateur.

Toutefois, en vertu l'article 18 du décret du 29 décembre 1962, des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement.

Le régisseur 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, et d'avances s'il effectue des opérations de paiement. Une même personne peut cumuler les deux fonctions.

L'institution d'une régie, que ce soit une régie de recettes ou une régies d'avances, 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. Le recours à une régie n'est cependant possible que pour certaines opérations de dépenses et de recettes.

Les modalités d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des régies sont fixées par le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié par le décret n° 92-1368 du 23 décembre 1992.

Pour l'application de ces dispositions ainsi que pour des commentaires plus détaillés sur les régisseurs, *il convient de se reporter à l'instruction générale M9-R* sur les régies de recettes et les régies d'avances des établissements publics nationaux et des établissements publics locaux d'enseignement. Les principales modalités d'institution et de fonctionnement des régies sont reprises dans la présente instruction aux chapitres Exécution des opérations de recettes et Exécution des opérations de dépenses.

2.3.2. Nomination

En vertu des articles 166 et 173 du décret du 29 décembre 1962, 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.

La procédure de nomination est identique que la création de la régie soit effectuée par arrêté interministériel ou par décision du président ou du directeur de l'établissement public.

2.3.3. Responsabilité

En vertu de l'article 60, paragraphe X de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, les régisseurs d'avances et de recettes sont personnellement et pécuniairement responsables de leur gestion.

L'étendue de cette responsabilité est précisée par le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 modifié par le décret n° 76-70 du 15 janvier 1976 dont les principales dispositions sont reprises ci-après.

La responsabilité pécuniaire des régisseurs s'étend à toutes les opérations de la régie depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions.

2.3.3.1. Dispositions communes aux régisseurs de recettes et aux régisseurs d'avances

Les régisseurs de recettes et les régisseurs d'avances sont personnellement et pécuniairement responsables:

- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés par l'agent comptable ;
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- de la conservation des pièces justificatives ;
- de la tenue de la comptabilité des opérations.

2.3.3.2. Dispositions relatives aux régisseurs de recettes

Les régisseurs de recettes sont responsables de l'encaissement des recettes dont ils ont la charge. Leur responsabilité s'étend aux contrôles qu'ils sont tenus d'exercer en matière de recettes, relatifs notamment à l'autorisation de percevoir lesdites recettes dans le respect de la réglementation régissant l'établissement.

2.3.3.3. Dispositions relatives aux régisseurs d'avances

Les régisseurs d'avances sont responsables du paiement des dépenses dont ils sont chargés.

Toutefois, leur responsabilité, quant aux oppositions et autres significations, est limitée à l'exécution des mesures prescrites par l'agent comptable, comptable assignataire de la dépense.

Ils sont également responsables, dans les mêmes conditions que l'agent comptable, des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer en matière de dépenses. Toutefois, le contrôle des régisseurs d'avances ne porte pas sur la disponibilité des crédits.

2.3.3.4. Responsabilité subsidiaire de l'agent comptable

La responsabilité de l'agent comptable ne peut être engagée en raison de la gestion de ses régisseurs que pour défaut de contrôle des opérations des régisseurs lors de leur intégration dans la comptabilité de l'agent comptable.

2.3.4. Garanties - Installation - Remise de service - Libération définitive de fonctions

2.3.4.1. Garanties

En vertu de l'article 4 du décret du 20 juillet 1992, le régisseur est tenu de constituer un cautionnement pour un montant fixé par le ministre chargé du budget ou avec son accord. Le montant du cautionnement pour les régisseurs des établissements publics nationaux est actuellement fixé par l'arrêté du 28 mai 1993 modifié par l'arrêté du 3 septembre 2001 (J.O. du 11 septembre 2001).

Toutefois, les régisseurs sont dispensés de la constitution de cautionnement dans deux cas :

- lorsque le montant mensuel des avances consenties ou le montant mensuel des recettes encaissées n'excède pas un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget. L'arrêté du 27 décembre 2001 relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs d'avances et des régisseurs de recettes (JO 30 décembre 2001), repris par l'arrêté du 28 mai 1993 susvisé fixe ce seuil à 1220 € pour les régisseurs d'avances ou de recettes et à 2440 € pour les régisseurs de recettes et d'avances ;
- lorsqu'il s'agit d'une régie temporaire, c'est-à-dire pour une période n'excédant pas 6 mois ou pour une opération particulière. Dans ce cas, le régisseur peut être dispensé de cautionnement sur décision de l'ordonnateur principal de l'établissement avec agrément de l'agent comptable principal.

2.3.4.2. Installation - Remise de service

S'agissant des modalités pratiques d'installation des régisseurs et des formalités à accomplir à la création d'une régie, il convient de se reporter à l'instruction M9-R précitée.

2.3.4.3. Libération définitive de fonctions

En vertu de l'article 5 du décret du 20 juillet 1992, le régisseur ayant cessé ses fonctions peut obtenir un certificat de libération définitive des garanties qu'il a constituées. Il en fait la demande auprès de l'agent comptable assignataire de ses opérations. Celui-ci dispose d'un délai de 6 mois pour se prononcer sur cette demande.

Le certificat est délivré à un régisseur de recettes s'il a versé à l'agent comptable assignataire la totalité des recettes encaissées par ses soins et s'il n'a pas été constitué en débet.

Le certificat est délivré à un régisseur d'avances s'il a justifié de l'emploi de l'intégralité des avances mises à sa disposition, si l'agent comptable assignataire a admis ses justifications et si le régisseur n'a pas été constitué en débet.

Passé le délai de 6 mois, l'agent comptable ne peut refuser la délivrance du certificat de libération définitive que s'il demande à l'ordonnateur la mise en débet du régisseur. Dans ce cas, le certificat de libération définitive sera accordé au régisseur dès l'apurement du débet.

2.3.5. Contrôles

En vertu de l'article 15 du décret du 20 juillet 1992, les régisseurs de recettes et d'avances sont soumis aux contrôles de l'agent comptable assignataire de leurs opérations et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés.

Ils sont également soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances et à celles des autorités habilitées à contrôler sur place l'agent comptable et l'ordonnateur.

3. LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ

3.1. MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ DE L'AGENT COMPTABLE

Les dispositions suivantes sont applicables aux agents comptables, aux agents comptables secondaires ainsi qu'aux agents comptables intérimaires.

L'étendue de la responsabilité de l'agent comptable est décrite au présent chapitre aux points 1.2.1.3. , 1.7.5. et 1.8.3.

3.1.1. Engagement de la responsabilité

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
(ainsi que le prévoit l'article 60 - IV de la loi 63-156 du 23 février 1963).

En vertu des dispositions de l'article 15 du décret du 14 janvier 1994, la responsabilité de l'agent comptable d'un EPSCP n'est pas susceptible d'être engagée sur des opérations relatives au budget de gestion de l'établissement.

Dès que l'agent comptable a constaté par lui-même, ou qu'une vérification d'un corps de contrôle a découvert que l'agent comptable se trouvait dans une de ces situations, la responsabilité pécuniaire de l'agent comptable se trouve engagée, du simple fait de l'existence de cette situation.

L'agent comptable a donc l'obligation, dès cet instant, en application de l'article 60 précité paragraphe VI, de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme égale au préjudice subi par l'établissement public, à savoir :

- le montant de la perte de recette ;
- le montant de la dépense payée à tort ;
- le montant de l'indemnité supportée par l'établissement public ;
- ou, si l'agent comptable tient la comptabilité matière, la valeur du bien manquant.

Toutefois, l'agent comptable peut attendre que sa responsabilité soit mise en jeu.

La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget et le juge des comptes, ainsi que le prévoit l'article 60 - V de la loi 63-156 du 23 février 1963.

3.1.2. Mise en jeu de la responsabilité par les ministres

3.1.2.1. Procédure amiable

La pratique administrative conduit à n'engager la procédure amiable qu'en l'absence de fait constituant un délit (détournement, malversation,...).

☞ Première phase : émission de l'ordre de versement par le ministre

Lorsqu'il a été constaté une situation engageant la responsabilité pécuniaire de l'agent comptable, celle-ci est mise en jeu par émission d'un ordre de versement à l'encontre de l'agent comptable.

S'agissant des agents comptables d'EPSCP, nommés conjointement, l'ordre de versement est émis par le ministre chargé du budget, à la demande de l'agent comptable ou de son ordonnateur.

L'ordre de versement est notifié immédiatement par le ministre de tutelle, à l'intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception.

S'agissant d'une procédure amiable, l'ordre de versement n'est pas un titre ayant force exécutoire. Il constate l'existence d'une créance sur l'agent comptable et l'invite à couvrir, le plus rapidement possible, le déficit constaté.

☞ Deuxième phase : sursis de versement accordé à l'agent comptable

L'agent comptable peut, dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de l'ordre de versement, solliciter un sursis de versement auprès du ministre chargé du budget - Direction de la comptabilité publique - Bureau SE3.

Le ministre du Budget se prononce dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande de sursis. Passé ce délai, le sursis est réputé accordé.

La durée du sursis de versement est limitée à une année. Toutefois, elle peut être prolongée par le ministre du Budget si l'agent comptable a présenté une demande en décharge de responsabilité ou une demande en remise gracieuse. Dans cette hypothèse, la durée du sursis expire à la date de la notification de la décision statuant sur ces demandes.

3.1.2.2. Procédure contentieuse

En principe, la procédure contentieuse est entamée immédiatement, sans phase amiable, si l'agent comptable ou l'un de ses agents a commis des détournements ou des malversations. Dans les autres cas, la procédure contentieuse intervient à l'issue de la procédure amiable, si l'agent comptable n'a pas versé la somme due.

Dans le cas de détournement ou de malversation, concomitamment à l'ouverture de la procédure contentieuse de mise en jeu de la responsabilité de l'agent comptable, la justice doit être saisie. Il s'agit d'une démarche parallèle, relevant de la réglementation de droit commun en la matière, que les établissements ne doivent pas omettre.

La plainte est déposée par l'autorité habilitée à représenter l'établissement public en justice, en vertu du texte institutif de l'établissement (cette compétence est généralement attribuée au directeur de l'établissement).

Même si l'auteur du délit appartient à l'agence comptable, cette démarche n'entre pas dans les attributions de l'agent comptable. Toutefois, celui-ci peut se porter partie civile, à titre personnel, contre l'agent concerné.

☞ Première phase : émission de l'arrêté de débet

En l'absence de sursis de versement ou à l'expiration du sursis, si l'agent comptable n'a pas acquitté la somme réclamée, un arrêté de débet est immédiatement décerné à son encontre en remplacement de l'ordre de versement.

L'arrêté de débet est pris par le ministre chargé du budget, dans la mesure où c'est lui qui a précédemment émis l'ordre de versement.

Il est immédiatement notifié :

- au ministre en charge de l'enseignement supérieur qui le notifie lui-même à l'agent comptable, avec accusé de réception ;
- au président ou directeur de l'EPSCP ;
- à la trésorerie générale des créances spéciales du trésor qui assure le recouvrement de la créance pour le compte de l'établissement ;
- à l'association de cautionnement mutuel, si l'agent comptable avait choisi ce type de cautionnement.

L'arrêté de débet est un acte administratif qui peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

L'émission d'un arrêté de débet entraîne la saisie du cautionnement au bénéfice de l'établissement public et le calcul d'intérêts au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si celle-ci ne peut être fixée avec précision à compter du jour de la découverte du déficit ou du manquant, à la différence de l'ordre de versement qui ne porte pas intérêt.

Le prélèvement sur le cautionnement a lieu à l'initiative du Trésorier-payeur général des créances spéciales du Trésor si le cautionnement est constitué en numéraire ou valeurs, et à l'initiative du ministre chargé du budget s'il s'agit d'une caution solidaire. Dans cette hypothèse, le ministre chargé du budget notifie à l'association le débet constaté à la charge de l'agent comptable et dont le versement incombe à l'association.

☞ Deuxième phase : le recouvrement des arrêtés de débet

En vertu de l'article 4 du décret du 29 décembre 1964 modifié, la procédure de recouvrement des arrêtés de débet des agents comptables est identique à celle mise en oeuvre pour les arrêtés de débet prononcés contre les comptables de l'Etat, dont les dispositions sont décrites au titre II du décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992 qui abroge le décret n° 86-620 du 14 mars 1986.

Le recouvrement des arrêtés de débet relève de la compétence de la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor en vertu de l'arrêté du 30 décembre 1992 (J.O. du 8 janvier 1993) pris en application du décret n° 92-1256 du 2 décembre 1992.

3.1.3. Mise en jeu de la responsabilité par le juge des comptes.

La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable peut être mise en jeu lors du jugement des comptes financiers par la Cour des Comptes ou une Chambre régionale des comptes.

3.1.3.1. L'arrêt ou le jugement de débet

La procédure est décrite au chapitre Jugement du compte financier (Tome 3).

Le juge des comptes émet tout d'abord un jugement provisoire s'il s'agit d'une Chambre régionale des comptes, ou un arrêt provisoire dans le cas de la Cour des comptes, par lequel il demande à l'agent comptable de rétablir la situation.

Les arrêts et jugements provisoires ne peuvent donner lieu ni à un sursis de versement, ni à une demande de décharge de responsabilité, ni à une demande de remise gracieuse.

Si l'agent comptable n'a pas satisfait aux injonctions de l'arrêt provisoire, le juge des Comptes le constitue en débet par arrêt ou jugement définitif. Les voies de recours contre un arrêt ou jugement définitif sont décrites au chapitre Jugement du compte financier.

La notification du débet entraîne le prélèvement sur le cautionnement de l'agent comptable. Il a lieu à l'initiative du Trésorier-payeur général des créances spéciales du Trésor si le cautionnement est constitué en numéraire ou valeurs, et à l'initiative du ministre chargé du budget s'il s'agit d'une caution solidaire. Dans cette hypothèse, le ministre chargé du budget notifie à l'association le débet constaté à la charge de l'agent comptable et dont le versement incombe à l'association.

3.1.3.2. Le recouvrement des arrêtés et jugements de débet.

Le recouvrement des arrêtés de débet et des amendes prononcés par la Cour des comptes est assuré par la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor en vertu de l'arrêté du 30 décembre 1992 (J.O. du 8 janvier 1993) pris en application du décret n° 92-1256 du 2 décembre 1992.

Le recouvrement des jugements de débet émis par les Chambres régionales des comptes est effectué par le Trésorier-payeur Général du département où se trouve le siège de l'établissement public.

3.1.4. Décharge de responsabilité

La responsabilité de l'agent comptable est particulièrement lourde car elle couvre un champ d'opérations très vaste et, de plus, elle peut être mise en oeuvre en l'absence de toute faute de la part de l'agent comptable.

Aussi, la réglementation a-t-elle prévu des possibilités d'exonération évitant à l'agent comptable, lorsqu'il atteste de certaines situations, de combler le déficit de ses propres deniers.

Deux procédures d'exonération sont offertes à l'agent comptable :

- la décharge de responsabilité ;
- la remise gracieuse.

L'agent comptable dont la responsabilité a été engagée ou mise en jeu peut, en cas de force majeure, obtenir décharge totale ou partielle de sa responsabilité. (article 60 - IX de la loi 63-156 du 23 février 1963)

La décharge de responsabilité a pour conséquence d'éteindre la responsabilité de l'agent comptable, totalement ou partiellement, mais elle ne peut être obtenue que s'il est établi que le débet résulte de circonstances de force majeure.

Lorsque les circonstances de l'affaire ne permettent pas de conclure de manière évidente à la force majeure, afin d'accélérer l'apurement du débet, l'agent comptable peut présenter conjointement une demande en décharge de responsabilité et une demande de remise gracieuse. Une décision globale statuera sur les deux requêtes, ou éventuellement, uniquement sur la demande en décharge de responsabilité si la force majeure est retenue.

3.1.4.1. Définition de la force majeure

La notion de force majeure résulte essentiellement de la jurisprudence. Elle peut se définir comme un événement extérieur, imprévisible et inévitable.

Les situations classiquement considérées comme des cas de force majeure sont notamment les faits de guerre, l'incendie, le vol à main armée. Mais d'autres circonstances sont également acceptées comme des cas de force majeure, après examen des conditions exactes de déroulement de l'affaire.

A titre d'exemple, ont été considérés comme étant de nature à permettre l'invocation de la force majeure, les circonstances de certains vols, ou l'acceptation de faux billets en fonction de la qualité de la contrefaçon, ou de fausses pièces justificatives dont aucun élément permettait au comptable de se rendre compte du caractère mensonger, ...

De manière générale, toute faute ou négligence commise par l'agent comptable ou un agent placé sous son autorité met obstacle à la reconnaissance de la force majeure.

3.1.4.2. Présentation de la demande

La demande de décharge de responsabilité est présentée par l'agent comptable concerné et adressée au ministre chargé du budget, Direction de la Comptabilité publique, Bureau SE 3, par l'intermédiaire du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Elle doit être revêtue :

- de l'avis du président ou directeur de l'EPSCP ;
- de l'avis de l'agent comptable principal, si la demande concerne le débet d'un agent comptable secondaire ;
- de l'avis du conseil d'administration ;
- de l'avis du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'avis du conseil d'administration indique le montant éventuel de la décharge qui sera supporté par le budget de l'établissement.

La demande doit contenir l'exposé très précis des événements qui sont à l'origine du déficit ainsi que des circonstances de droit ou de fait assimilables à des circonstances de force majeure, susceptibles de dégager la responsabilité de l'intéressé. Il est nécessaire d'éviter toute approximation ou assertion non prouvée qui ne permettent pas d'établir les circonstances exactes du déficit.

3.1.4.3. Instruction de la demande

Le ministre chargé du budget statue dans un délai de quatre ans à compter de la réception de la demande de décharge de responsabilité. Passé ce délai, la demande est réputée rejetée, ainsi que le prévoit expressément l'article 6 du décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964.

La décision du ministre chargé du budget ne peut excéder la limite budgétaire fixée dans l'avis du conseil d'administration.

Le ministre chargé du budget a seul qualité pour apprécier la force majeure, au vu des circonstances de l'affaire. Toutefois, il a la possibilité de consulter le Conseil d'État, notamment dans l'hypothèse où la reconnaissance de circonstances de force majeure s'avère délicate. L'avis du Conseil d'État est facultatif et ne lie pas la décision du ministre chargé du budget.

La décharge de responsabilité peut être totale ou partielle. Elle a pour conséquence d'éteindre les intérêts dus sur la somme qui fait l'objet de la décharge de responsabilité.

3.1.4.4. Notification et conséquences de la décision

Une ampliation de la décision du ministre chargé du budget est notifiée à l'intéressé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

La somme allouée en décharge de responsabilité est supportée par le budget de l'EPSCP

Dans le cas où la demande en décharge de responsabilité est refusée, la dette initiale subsiste. L'agent comptable a pour seule alternative soit l'apurement personnel du déficit, soit la présentation d'une demande en remise gracieuse, s'il ne l'a pas déjà fait en même temps que sa demande de décharge de responsabilité.

3.1.5. Remise gracieuse

L'agent comptable qui n'a pas présenté de demande de décharge de responsabilité ou dont la demande a été rejetée, totalement ou partiellement, peut demander la remise gracieuse des sommes laissées à sa charge, intérêts compris.

A la différence de la décharge de responsabilité, la remise gracieuse n'a pas pour effet éteindre la responsabilité de l'agent comptable. Elle autorise seulement l'agent comptable à ne pas payer de ses deniers personnels tout ou partie de la somme qui a été mise à sa charge.

3.1.5.1. Situation permettant la demande

La décision de remise gracieuse prend plus particulièrement en considération *la situation financière* de l'agent comptable. Elle n'est en principe accordée que si l'intéressé est de bonne foi et si la dette dont il est redevable représente une charge particulièrement lourde, hors de proportion avec ses ressources. Elle peut donc éventuellement être octroyée dans l'hypothèse où l'agent comptable s'est rendu coupable de négligence ou d'imprudence.

3.1.5.2. Présentation de la demande

La demande en remise gracieuse est présentée par l'agent comptable concerné et adressée au ministre chargé du budget, direction de la comptabilité publique, bureau SE 3, par l'intermédiaire du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Elle doit recueillir les mêmes avis que la demande en décharge de responsabilité, à savoir :

- avis du président ou du directeur de l'EPSCP ;
- avis de l'agent comptable principal, si la demande concerne le débet d'un agent comptable secondaire; la production de cet avis est facultative ;
- avis du conseil d'administration ;
- avis du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'avis du conseil d'administration indique le montant éventuel de la décharge qui sera supporté par le budget de l'établissement.

La demande en remise gracieuse s'appuie sur des considérations de fait, telles que la situation de famille de l'agent comptable, ses charges et ses ressources aussi bien que des difficultés particulières de gestion ou de toute autre circonstance de nature à influencer sur la bonne foi du demandeur.

Il est donc nécessaire de joindre à toute demande en remise gracieuse, un exposé précis des circonstances du débet ainsi que tous les éléments permettant d'apprécier la situation patrimoniale du demandeur, l'état de ses charges et de ses ressources. Il est conseillé de produire à cette fin une copie du dernier avis d'imposition.

3.1.5.3. Instruction de la demande

La décision du ministre chargé du budget est subordonnée à l'avis donné par le président ou le directeur de l'EPSCP et le conseil d'administration sur la demande.

La décision du ministre chargé du budget ne peut excéder la limite budgétaire fixée dans l'avis du conseil d'administration.

Toute remise dont le montant en principal est supérieur à 100 000 € (arrêté du 18 décembre 2001, JO 22 décembre 2001), est soumise à l'avis préalable du Conseil d'Etat. Cet avis ne lie pas la décision du ministre chargé du budget.

3.1.5.4. Notification et conséquence de la décision

Une ampliation de la décision du ministre chargé du budget est notifiée à l'intéressé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Les remises gracieuses ne sont le plus souvent que partielles. La somme allouée en décharge de responsabilité est supportée par le budget de l'établissement public.

La remise gracieuse est une mesure à caractère gracieux qui n'ouvre donc pas la possibilité d'un recours contentieux.

3.1.6. Modalités d'apurement des dettes issues des débits

3.1.6.1. Admission en non-valeur

Dans le cas où il ne peut être procédé au recouvrement de la somme due par l'agent comptable suite à sa mise en débet (montant total du débet ou reliquat de la somme laissée à la charge de l'agent comptable après une remise gracieuse partielle), pour cause d'insolvabilité de l'agent comptable ou pour toute autre cause, l'admission en non-valeur est autorisée.

En tout état de cause, cette procédure ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel.

En vertu de l'article 92 du décret du 29 décembre 1962 modifié en dernier lieu par le décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992, l'admission en non-valeur de ce type de créance est prononcée par l'ordonnateur concerné, dans les conditions fixées par le décret n° 92-1370 du 29 décembre 1992. Les arrêtés de débet sont donc admis en non-valeur par le ministre qui les a émis (cf. 3.1.2.2).

S'agissant de l'admission en non-valeur des arrêts de la Cour et des jugements des chambres régionales des comptes, il convient de prendre l'attache de la Direction de la comptabilité publique pour la procédure à suivre.

3.1.6.2. Action de l'établissement contre l'auteur du déficit initial

Outre l'action administrative engagée contre l'agent comptable, l'établissement doit faire diligence pour recouvrer la créance qu'il possède contre l'auteur du déficit initial.

Dans le cas où des recouvrements sont opérés sur un débet partiellement couvert par l'agent comptable, les sommes correspondantes servent à rembourser :

- en priorité, l'établissement public ;
- pour le surplus, l'agent comptable.

3.1.6.3. Action récursoire de l'agent comptable contre l'auteur du déficit initial

L'agent comptable qui a couvert de ses deniers personnels le montant d'un déficit, est en droit de poursuivre à titre personnel le recouvrement de la somme correspondante, à l'encontre de l'auteur du déficit initial.

3.2. MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ DU RÉGISSEUR

3.2.1. Engagement de la responsabilité du régisseur

L'étendue de la responsabilité du régisseur est décrite au point 2.

La responsabilité pécuniaire du régisseur se trouve engagée dans les mêmes situations que celle de l'agent comptable, à savoir 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 du régisseur, l'établissement public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Le régisseur se trouve redevable dès cet instant de la somme égale au préjudice subi par l'établissement public.

3.2.2. Mise en jeu de la responsabilité du régisseur

3.2.2.1. Procédure amiable

La responsabilité pécuniaire du régisseur est d'abord mise en jeu au cours d'une procédure amiable. Toutefois, en présence de fait constituant un délit, l'ordonnateur la possibilité de ne pas émettre d'ordre de versement : la procédure contentieuse peut alors être immédiatement engagée.

☞ *Première phase : émission de l'ordre de versement par l'ordonnateur principal de l'établissement*

Lorsqu'il a été constaté une situation engageant la responsabilité du régisseur, celle-ci est mise en jeu par émission d'un ordre de versement à son encontre.

L'ordre de versement est établi par l'ordonnateur principal de l'EPSCP, après avis de l'agent comptable, comptable assignataire des opérations du régisseur. Ce comptable assignataire peut être un agent comptable secondaire.

L'ordre de versement est notifié immédiatement au régisseur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

☞ *Deuxième phase : sursis de versement*

Sa responsabilité ayant été mise en jeu, le régisseur est tenu de verser de ses deniers personnels le montant du manquant ou de la perte subie par l'établissement. Il peut toutefois, dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification de l'ordre de versement, solliciter un sursis de versement auprès de l'ordonnateur principal.

L'ordonnateur se prononce dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande de sursis. Passé ce délai, le sursis est réputé accordé.

La durée du sursis de versement est limitée à une année. Toutefois, elle peut être prolongée par le ministre chargé du Budget si le régisseur a présenté une demande en décharge de responsabilité ou une demande en remise gracieuse. Dans cette hypothèse, la durée du sursis expire à la date de la notification de la décision statuant sur ces demandes.

3.2.2.2. Procédure contentieuse

Si le régisseur n'a pas acquitté la somme réclamée, s'il n'a pas sollicité ou obtenu de sursis, si le sursis est venu à expiration, un arrêté de débet est immédiatement pris à son encontre en remplacement de l'ordre de versement.

Si le régisseur ou l'un de ses agents s'est rendu coupable de détournements ou de malversations, l'arrêté de débet est immédiatement pris, sans émission préalable d'ordre de versement.

L'arrêté de débet est pris par le ministre compétent pour mettre en débet l'agent comptable de l'établissement, à savoir au cas particulier des EPSCP le ministre chargé du budget.

Il est immédiatement notifié :

- au ministre chargé de l'enseignement supérieur qui le notifie lui-même au régisseur, avec accusé de réception ;
- au président ou directeur de l'EPSCP,
- à l'agent comptable de l'EPSCP,
- à la trésorerie générale des créances spéciales du trésor qui assure le recouvrement de la créance pour le compte de l'établissement ;
- à l'association de cautionnement mutuel, si le régisseur avait choisi ce type de cautionnement.

L'arrêté de débet présente les mêmes caractéristiques et est recouvré selon les mêmes modalités que l'arrêté de débet de l'agent comptable (cf. 3.1.2.2. - 2ème point).

3.2.3. Décharge de responsabilité et remise gracieuse

3.2.3.1. Procédure

Dans les mêmes conditions que l'agent comptable, le régisseur peut obtenir soit la décharge totale ou partielle, soit la remise gracieuse de sa responsabilité.

Pour toute précision relative à ces démarches, il convient de se reporter aux développements correspondants aux décharges et remises gracieuses au bénéfice de l'agent comptable (cf. 3.1.4. et 3.1.5.).

Les demandes présentées par le régisseur doivent, outre les avis nécessaires pour les demandes présentées par un agent comptable, comporter l'avis de l'agent comptable assignataire des opérations du régisseur (agent comptable principal ou comptable secondaire, selon le cas).

3.2.3.2. Sommes mises à la charge du budget de l'établissement public

Les sommes allouées en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse sont supportées par le budget de l'EPSCP.

3.2.3.3. Sommes mises à la charge de l'agent comptable assignataire

En vertu de l'article 12 du décret précité du 15 novembre 1966, les sommes allouées en décharge de responsabilité au régisseur sont mises à la charge de l'agent comptable s'il a commis l'une des fautes énumérées ci-après :

- des avances ont été consenties sans que la justification régulière de la constitution de garanties ait été fournie ;
- des avances ont été consenties au delà du maximum autorisé ;
- le versement des recettes n'étant pas intervenu dans le délai imparti, l'agent comptable n'en a pas réclamé immédiatement le versement ;
- des opérations irrégulières faites par le régisseur ont été acceptées sans réserve par l'agent comptable, sauf dans le cas où les documents justificatifs ne permettaient pas d'en déceler l'irrégularité ;
- le rejet des pièces justificatives est intervenu avec un retard excluant toute possibilité de régularisation par le régisseur ;
- une faute ou une négligence caractérisée sont relevées à la charge de l'agent comptable à l'occasion de l'exercice de son contrôle sur pièces et sur place.

Le recouvrement du débet ainsi mis à la charge de l'agent comptable est poursuivi dans les mêmes conditions que tout autre débet de l'agent comptable. Celui-ci dispose notamment de la possibilité de présenter une demande en remise gracieuse.

Les sommes allouées en remise gracieuse au régisseur ne peuvent pas être mises à la charge de l'agent comptable.

3.2.4. Modalités d'apurement des sommes issues des débet

3.2.4.1. Non-recouvrement auprès du régisseur

En vertu de l'article 12 du décret du 15 novembre 1966, les sommes pour lesquelles le régisseur a été déclaré responsable et qui ne peuvent être recouvrées auprès du régisseur, sont mises à la charge de l'agent comptable assignataire s'il a commis l'une des fautes énumérées au 2.3.3. ci-dessus.

S'il n'y a pas faute de l'agent comptable et si le recouvrement du débet ne peut être opéré, l'admission en non-valeur est possible dans les mêmes conditions que pour le débet d'un agent comptable.

3.2.4.2. Actions du régisseur ou de l'établissement envers l'auteur du déficit initial

Les dispositions relatives au débet de l'agent comptable sont applicables mutatis mutandis à celui du régisseur.

3.3. COMPTABILISATION

Les opérations relatives aux déficits, aux débet, y compris les intérêts calculés sur ces derniers et aux condamnations pécuniaires, sont retracées au compte 429 *Déficits et débet des comptables et régisseurs, et redevables d'intérêts et condamnations pécuniaires*.

Ce compte est subdivisé comme suit :

- 4291 - Déficit constatés
 - 42911 - Comptables
 - 42912 - Régisseurs

- 4292 - Ordres de versement émis suite à constatation de déficit
 - 42921 - Comptables
 - 42922 - Régisseurs
- 4294 - Débets émis par arrêté du ministre
 - 42941 - Comptables
 - 42942 - Régisseurs
- 4295 - Débets émis par jugement ou arrêt du juge des comptes
 - 42951 - Comptables
 - 42952 - Régisseurs
- 4296 - Redevables d'intérêts sur débits
 - 42961 - Comptables
 - 42962 - Régisseurs
- 4297 - Redevables des condamnations pécuniaires
 - 42971 - Comptables
 - 42972 - Régisseurs

Chaque subdivision à 5 chiffres peut faire l'objet d'un découpage entre exercices antérieurs et exercice courant si besoin.

3.3.1. Traitement du déficit

Le déficit doit être constaté en comptabilité dès qu'il est découvert. Selon le cas, il donne lieu, soit à un règlement par le comptable ou le régisseur, soit à l'émission d'un ordre de versement, soit à un arrêté de débet.

3.3.1.1. Constatation du déficit

- | | | |
|---|---|-----|
| ■ | • Débit 4291 - Déficits constatés | 100 |
| | • Crédit Compte intéressé en fonction de la nature du déficit | 100 |

3.3.1.2. Apurement du déficit

Règlement par l'agent comptable ou le régisseur

- | | | |
|---|--|-----|
| ■ | • Débit 5 - Compte financier intéressé | 100 |
| | • Crédit 4291 - Déficits constatés | 100 |

Émission d'un ordre de versement : procédure amiable

- | | | |
|---|---|-----|
| ■ | • Débit 4292 - Ordres de versement émis suite à constatation de déficit | 100 |
| | • Crédit 4291 - Déficits constatés | 100 |

Émission d'un arrêté de débet : procédure contentieuse

- | | | |
|---|---|-----|
| ■ | • Débit 4294 - Débets émis par arrêté du ministre | 100 |
| | • Crédit 4291 - Déficits constatés | 100 |

3.3.2. Traitement de l'ordre de versement

Dans le cadre d'une procédure amiable et après que le déficit ait été constaté, un ordre de versement est émis par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Selon le cas, l'ordre de versement donne lieu à un règlement par l'agent comptable ou le régisseur pour les sommes laissées à leur charge, à une remise gracieuse ou une décharge de responsabilité, ou à l'émission d'un débet lors du passage à la procédure contentieuse.

3.3.2.1. Prise en charge de l'ordre de versement

Voir l'écriture décrite au 3.3.1.2.

3.3.2.2. Apurement de l'ordre de versement

Décharge de responsabilité ou remise gracieuse partielles et règlement par le comptable ou le régisseur des sommes laissées à leur charge

• Débit 5 - Compte financier intéressé	50
• Débit 6716 - Déficit ou débet admis en décharge de responsabilité - exercice courant ou Débit 6726 - Déficit ou débet admis en décharge de responsabilité - exercices antérieurs	50
• Crédit 4292 - Ordres de versement émis suite à constatation de déficit	100

Émission d'un arrêté de débet : procédure contentieuse

• Débit 4294 - Débets émis par arrêté du ministre	100
• Crédit 4292 - Ordres de versement émis suite à constatation de déficit	100

3.3.3. Traitement du débet

Selon le cas, les arrêtés de débet émis par le ministre chargé du Budget sont issus de la procédure amiable lorsque l'agent comptable ou le régisseur n'a pas procédé au règlement des sommes laissées à sa charge, ou sont émis directement dès la constatation du déficit lorsque ce dernier est dû à un détournement ou à une malversation. Ils sont comptabilisés au débit du compte 4294 Débets émis par arrêté du ministre.

Par ailleurs, les jugements ou les arrêts de débet sont prononcés par les chambres régionales des comptes ou la Cour des comptes lors du jugement du compte financier. Ils sont comptabilisés au débit du compte 4295 Débets émis par jugement ou arrêt du juge des comptes.

3.3.3.1. Prise en charge du débet

A l'issue de la procédure amiable :

Voir l'écriture décrite au 3.3.2.2.

Dans le cadre d'une procédure contentieuse :

Voir l'écriture décrite au 3.3.1.2.

Suite à un jugement ou un arrêté de débet :

• Débit 4295 - Débets émis par jugement ou arrêt du juge des comptes	100
• Crédit Compte intéressé en fonction de la nature du déficit	100

3.3.3.2. Apurement du débet

Remise gracieuse partielle et règlement par l'agent comptable ou le régisseur des sommes laissées à leur charge

• Débit 5 Compte financier intéressé	50
• Débit 6716 - Déficits ou débet admis en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse - exercice courant ou Débit 6726 - Déficits ou débet admis en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse - exercices antérieurs	50
• Crédit 4294 - Débet émis par arrêté du ministre ou Crédit 4295 - Débet émis par jugement ou arrêt du juge des comptes	100

Procédure exceptionnelle : admission en non valeur (voir 3.1.6.1.)

• Débit 6714 - Créances de l'exercice devenues irrécouvrables ou Débit 6724 - Créances des exercices antérieurs devenues irrécouvrables	100
• Crédit 4294 - Débet émis par arrêté du ministre ou Crédit 4295 - Débet émis par jugement ou arrêt du juge des comptes	100

3.3.4. Comptabilisation des intérêts calculés sur les débet

Le montant définitif des intérêts n'est connu que lorsque le débet a fait l'objet d'un règlement.

Dans le cas où le règlement n'intervient qu'après plusieurs années, l'établissement doit émettre à la fin de chaque exercice un titre de recettes pour le montant des intérêts liquidés au titre de l'exercice par la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor.

3.3.4.1. Prise en charge des intérêts

• Débit 4296 - Redevables d'intérêt sur débet	20
• Crédit 7714 - Intérêts issus d'arrêtés, de jugements ou d'arrêtés de débet	20

3.3.4.2. Apurement des intérêts

Remise gracieuse partielle et règlement par l'agent comptable ou le régisseur des sommes laissées à leur charge

• Débit 5 Compte financier intéressé	10
• Débit 6717 - Intérêts sur débet admis en remise gracieuse - exercice courant	10
• Crédit 4296 - Redevables d'intérêts sur débet	20

Procédure exceptionnelle : admission en non valeur (voir 3.1.6.1.)

- | | |
|---|----|
| • Débit 6714 - Créances de l'exercice devenues irrécouvrables
ou
Débit 6724 - Créances des exercices antérieurs devenues irrécouvrables | 20 |
| • Crédit 4296 - Redevables d'intérêts sur débits | 20 |

3.3.5. Comptabilisation des amendes prononcées par le juge des comptes

3.3.5.1. Prise en charge des amendes

- | | |
|--|----|
| • Débit 4297 - Redevables de condamnations pécuniaires | 20 |
| • Crédit 7715 - Condamnations prononcées par le juge des comptes | 20 |

3.3.5.2. Apurement des amendes

Règlement par l'agent comptable ou le régisseur

- | | |
|---|----|
| • Débit 5 Compte financier intéressé | 20 |
| • Crédit 4297 - Redevables de condamnations pécuniaires | 20 |

Procédure exceptionnelle : admission en non valeur (voir 3.1.6.1)

- | | |
|---|----|
| • Débit 6714 - Créances de l'exercice devenues irrécouvrables
ou
6724 - Créances des exercices antérieurs devenues irrécouvrables | 20 |
| • Crédit 4297 - Redevables de condamnations pécuniaires | 20 |

CHAPITRE 3 :

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

1. LE PRINCIPE DE SÉPARATION

1.1. ENONCÉ DU PRINCIPE

Le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable constitue l'une des deux seules règles fondamentales de la comptabilité publique. (Pour rappel, l'autre règle institue la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.)

Ce principe est posé à l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 : « Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. [...] Les conjoints des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions. »

L'ordonnateur et le comptable sont chargés, ensemble mais chacun dans son rôle, de l'exécution du budget de l'établissement, ainsi que le prévoit l'article 3 : « Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévision de recettes et de dépenses des organismes publics incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics. Ces opérations concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et le patrimoine. »

La liste de leurs attributions respectives est fixée par l'article 5 en ce qui concerne l'ordonnateur, et les articles 11, 12 et 13 pour l'agent comptable.

1.2. JUSTIFICATION DU PRINCIPE

La séparation ordonnateur/comptable résulte de deux préoccupations essentielles.

1.2.1. La sécurité dans la gestion des fonds publics

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

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

1.2.2. La division rationnelle du travail

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.

L'utilisation d'outils informatiques de gestion financière et comptable ne remet pas en cause dans son principe, la séparation des ordonnateurs et des comptables, même si les chaînes de travail doivent être redéfinies.

Les phases de validation qui interviennent aux différents stades des opérations permettent en effet aux ordonnateurs comme aux comptables de conserver respectivement leur rôle décisionnel et leur mission de contrôle de régularité, y compris dans l'hypothèse où l'établissement se dote d'un système intégré avec un fichier unique accessible aux différents intervenants.

La circulaire du 28 juillet 1989 relative à l'informatisation des comptabilités des établissements publics nationaux (JO du 19 novembre 1989) présente les principes généraux à partir desquels il convient d'organiser l'informatisation d'un établissement public afin que les règles fondamentales de comptabilité publique soient préservées.

2. LE COROLLAIRE AU PRINCIPE DE SÉPARATION : LA RÉQUISITION DE PAIEMENT

2.1. LA FINALITÉ DE LA RÉQUISITION

2.1.1. Un complément indispensable au principe de séparation

En vertu du principe de séparation agent comptable / ordonnateur, l'exécution des dépenses dans l'établissement public repose sur deux règles incontournables :

- le pouvoir de décision de l'ordonnateur ;
- l'exercice du contrôle de l'agent comptable, sanctionné par la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Or, 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 publics nationaux que le droit de réquisition a été institué.

2.1.2. Les conséquences de la réquisition

La réquisition de paiement a pour effet de transférer de l'agent comptable à l'ordonnateur la responsabilité de l'opération, en application de l'article 155 du décret du 29 décembre 1962 et de l'article 60-I dernier alinéa de la loi 63-156 du 23 février 1963.

Article 155 : « Lorsque l'agent comptable a, conformément à l'article 37 ci-dessus, suspendu le paiement des dépenses, l'ordonnateur peut par écrit et sous sa responsabilité requérir l'agent comptable de payer. »

Article 60-I dernier alinéa : « Les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs. »

La réquisition de paiement 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.

2.1.3. Le bon usage de la réquisition

Le recours à la réquisition de paiement constitue une procédure qui doit rester, par définition, exceptionnelle.

Néanmoins, elle ne présente pas de caractère conflictuel et s'inscrit dans un contexte de relations amiables entre l'ordonnateur et l'agent comptable. Elle n'apparaît pas comme la manifestation d'une opposition de personnes mais au contraire comme la volonté commune de trouver une solution à un blocage réglementaire.

Elle témoigne de l'adaptation des règles de la comptabilité publique aux nécessités de fonctionnement d'un établissement. 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. L'ordonnateur assume alors la responsabilité personnelle et pécuniaire de sa décision et ne peut de ce fait déléguer sa signature pour l'exercice de cette prérogative.

2.2. LA PROCÉDURE DE LA RÉQUISITION DE PAIEMENT

2.2.1. La suspension de paiement

La suspension de paiement a pour but de permettre à l'ordonnateur soit de rectifier une erreur, soit de compléter les pièces fournies à l'appui de la dépense, soit enfin d'éviter une irrégularité.

2.2.1.1. Les motifs

L'agent comptable, parce qu'il est un comptable public, a l'obligation de suspendre les paiements lorsque certains faits se produisent.

L'article 37 du décret du 29 décembre 1962 prévoit en effet : « Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur.

Les paiements sont également suspendus lorsque les comptables publics ont pu établir que les certifications mentionnées à l'article 7 sont inexactes. »

L'article 172 précise en outre que « en sus des motifs généraux de suspension résultant de l'article 37 ci-dessus, l'agent comptable doit suspendre les paiements pour défaut de visa du contrôleur financier si ce visa est obligatoire ainsi que pour manque de fonds disponibles. »

Ainsi, de manière plus précise et en application des articles 12, 13, 37 et 172, l'agent comptable d'un EPSCP doit refuser de prendre en charge les mandats proposés par l'ordonnateur, dans les cas suivants :

- mandats émis par une personne autre que l'ordonnateur ou son délégué ;
- inexactitude des certifications délivrées par l'ordonnateur ;
- absence ou insuffisance de crédits ;
- imputation à des subdivisions budgétaires autres que celles prévues pour ces dépenses en raison de leur nature ou de leur objet ;
- erreurs de liquidation ;
- insuffisance ou inexistence des justifications du service fait (il n'y a pas absence de service fait lorsque l'ordonnateur établit sous sa responsabilité une attestation certifiant que le service a été fait et justifiant le droit du créancier au paiement correspondant) ;
- omission ou irrégularité matérielle des pièces justificatives ;
- absence des contrôles préalables, si la réglementation en prévoit ;
- créances atteintes par la prescription.

Il est rappelé que les contrôles prévus aux articles 12 et 13 précités portent notamment sur la validité de la créance et qu'une créance n'est valide que si elle dispose d'une base juridique. Ainsi, une dépense non prévue par la réglementation, voire contraire à cette réglementation, et mandatée par l'ordonnateur doit donner lieu à suspension de paiement et réquisition si l'ordonnateur persiste dans son intention.

L'agent comptable doit par ailleurs refuser de procéder au paiement si :

- les disponibilités de l'établissement sont insuffisantes ;
- le règlement prévu ne présente pas un caractère libératoire, c'est-à-dire si:
 - le mode de règlement proposé n'est pas réglementaire,
 - le bénéficiaire du règlement n'est pas le véritable créancier ou son représentant.

De plus amples précisions sur la manière dont l'agent comptable doit mener ces contrôles avant de procéder au paiement figurent au chapitre Procédure d'exécution des opérations de dépenses.

2.2.1.2. La forme de la suspension de paiement

Lorsque l'agent comptable se trouve dans l'une des situations donnant lieu à refus de prise en charge de mandat décrites ci-dessus, il doit suspendre le paiement.

Il informe l'ordonnateur de cette suspension de paiement. Il établit, à cet effet, une déclaration écrite énonçant notamment les motifs qui l'ont conduit à prendre cette décision et l'adresse immédiatement à l'ordonnateur. Les motifs invoqués doivent obligatoirement être l'un des cas décrits au 2.2.1.1. et s'il existe plusieurs motifs, ces derniers sont tous précisés.

Corrélativement, l'agent comptable établit un bordereau récapitulatif des mandats non mis en paiement, à l'appui duquel il renvoie à l'ordonnateur le(s) mandat(s) concerné(s) avec les pièces justificatives. A la diligence de l'agent comptable, le rejet apparaît de façon significative sur le bordereau-journal des mandaterments émis et le total des émissions constatées est réduit à due-concurrence.

Il va de soi que rien ne s'oppose à ce que, avant de suspendre le paiement, l'agent comptable invite amiablement l'ordonnateur à rectifier ou à compléter les dossiers de mandatement qui paraissent incomplets ou irréguliers.

Toutefois, le respect du formalisme des échanges écrits peut s'avérer important dans la perspective de détermination de la date de mandatement pour le décompte d'éventuels intérêts moratoires.

2.2.1.3. Le cas particulier de l'insuffisance de disponibilités

Lorsque la trésorerie de l'établissement ne permet pas de régler la totalité des ordres de dépenses régulièrement émis, l'agent comptable suspend la mise en paiement des dépenses excédant les disponibilités.

Dans l'hypothèse où les mandats proposés en paiement sont relatifs à des activités suivies en service à comptabilité distincte, en budget annexe, ou individualisées au sein de structures internes dépourvues de personnalité morale, la disponibilité des fonds s'apprécie sur la totalité de la trésorerie de l'établissement public, et non au niveau du compte 18 de chaque entité, en vertu de l'unité de caisse.

L'agent comptable conserve les mandats dont le paiement est suspendu, sans recourir au formalisme de la suspension de paiement décrit au 2.2.1.2.

L'agent comptable notifie au directeur la liste des mandats dont le paiement est ainsi différé. Il appartient alors à l'ordonnateur d'indiquer à l'agent comptable l'ordre dans lequel il doit procéder au règlement des dépenses en instance.

Il est inutile d'essayer de résoudre cette situation par voie de réquisition de paiement, d'une part parce que l'impossibilité de payer résulte d'une situation de fait, d'autre part, parce que l'agent comptable n'est pas autorisé à déférer à un ordre de réquisition dans ce cas (cf. 2.2.3.).

2.2.2. La réquisition de paiement

L'article 155 du décret du 29 décembre 1962 prévoit que « Lorsque l'agent comptable a, conformément à l'article 37 ci-dessus, suspendu le paiement des dépenses, l'ordonnateur peut par écrit et sous sa responsabilité requérir l'agent comptable de payer. »

Il en résulte que la réquisition ne peut intervenir que s'il y a eu suspension de paiement par l'agent comptable.

Par ailleurs, la réquisition de paiement ne constitue qu'une faculté offerte à l'ordonnateur, et en aucun cas une obligation.

Aussi, la réquisition intervient lorsque, à la suite de cette suspension de paiement, l'ordonnateur ne procède pas aux régularisations nécessaires et maintient sa demande de paiement en la forme initiale ou sous une forme modifiée mais comprenant toujours un ou plusieurs motifs de suspension.

2.2.2.1. Les ordonnateurs habilités à requérir

Le pouvoir de réquisition constitue une des prérogatives de la qualité d'ordonnateur.

Aussi, en application des articles 6 et 8 du décret du 29 décembre 1962 et de l'article 16 du décret du 14 janvier 1994, l'ordonnateur principal et les ordonnateurs secondaires d'un EPSCP disposent, chacun dans son domaine de compétence respectif, de la possibilité de requérir l'agent comptable, sur la caisse duquel la dépense est assignée, de payer.

Cette prérogative ne peut faire l'objet d'une délégation de signature.

2.2.2.2. La forme de la réquisition de paiement

Il appartient à l'ordonnateur de formaliser le maintien de sa demande de paiement par voie de réquisition. L'ordre de réquisition doit être écrit, l'agent comptable ne saurait donner suite à un ordre verbal. Il ne doit pas être ambigu sur l'intention de l'ordonnateur de passer outre à la suspension de paiement.

Une réquisition de paiement ne peut présenter un caractère permanent. L'agent comptable doit donc être requis à chaque fois, même si la dépense présente un caractère répétitif.

2.2.2.3. Le paiement sur réquisition

L'agent comptable reçoit l'ordre de réquisition de l'ordonnateur et vérifie qu'il est régulier dans la forme (cf 2.2.2.2.) et au fond (cf 2.2.3.). En vertu de l'article 160 du décret du 29 décembre 1962, il doit alors déférer à cet ordre de réquisition en procédant dans les meilleurs délais au paiement.

Il convient de joindre au mandat et à ses pièces justificatives une copie de la déclaration de suspension de paiement et l'original de l'ordre de réquisition. L'ensemble de ces documents sera produit au juge des comptes avec le compte financier, dans les conditions habituelles.

2.2.2.4. La transmission du dossier de réquisition

L'article 160 précise également que l'agent comptable doit « rendre compte au ministre des finances » de cette réquisition et que « L'ordre de réquisition est transmis à la Cour des comptes par le ministre des finances. »

En outre, le premier alinéa de l'article 16 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que « Lorsqu'un ordonnateur a requis un agent comptable de payer, celui-ci défère à la réquisition. Il en rend compte au ministre chargé du budget et en informe le ministre chargé de l'enseignement supérieur. »

En conséquence, l'agent comptable doit adresser à la direction de la comptabilité publique (bureau D4) un courrier précisant les circonstances et les motifs à l'origine de la réquisition.

Il accompagne ce courrier des pièces suivantes :

- la suspension de paiement (original + copie) ;
- l'ordre de réquisition (original + copie) ;
- le mandat (2 copies) ;
- les pièces justificatives (2 copies).

Les originaux du mandat et des pièces justificatives demeurent dans l'établissement pour intégration dans le compte financier.

La direction de la comptabilité publique conserve un exemplaire du dossier de réquisition pour ses archives, et transmet au juge des comptes l'exemplaire comprenant les documents originaux. Le dossier de réquisition est envoyé à la Cour des comptes, y compris dans l'hypothèse où le compte financier est jugé par une Chambre régionale des comptes, par délégation de la Cour.

Il appartient à l'agent comptable d'informer également le ministre chargé de l'enseignement supérieur de la réquisition en lui adressant une copie du dossier de réquisition.

2.2.3. Le refus de payer sur réquisition

Le deuxième alinéa de l'article 16 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que « L'agent comptable doit refuser de déférer à la réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par un des cas prévus à l'article 160 du décret du 29 décembre 1962. L'agent comptable rend immédiatement compte de son refus au ministre chargé du budget et en informe le ministre chargé de l'enseignement supérieur. »

En conséquence, l'agent comptable de l'EPSCP doit refuser de déférer à l'ordre de réquisition lorsque 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 disponible.

Dans cette situation, il appartient à l'agent comptable de saisir la direction de la comptabilité publique (bureau D4) des circonstances de l'affaire et de lui communiquer les pièces du dossier de réquisition. Il informe également de son refus de déférer à la réquisition le ministre chargé de l'enseignement supérieur en lui adressant une copie du dossier.

Bien entendu, l'agent comptable ne peut procéder au règlement correspondant.

3. L'AGENT COMPTABLE, CHEF DES SERVICES FINANCIERS

Les fonctions de chef des services financiers ne doivent pas constituer une atteinte au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Il s'agit seulement d'un mode particulier d'organisation des tâches matérielles liées à l'exécution du budget.

3.1. DÉSIGNATION PAR L'ORDONNATEUR

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, l'agent comptable « peut exercer, sur décision du président ou du directeur, les fonctions de chef des services financiers de l'établissement. »

Selon le mode d'organisation interne de l'EPSCP, le président ou le directeur, selon le cas, peut désigner l'agent comptable comme chef des services financiers de l'EPSCP. Il s'agit d'une simple faculté offerte par la loi du 26 janvier 1984 aux établissements et non d'une obligation.

3.2. ATTRIBUTIONS DE L'AGENT COMPTABLE, CHEF DES SERVICES FINANCIERS

3.2.1. Limites de ces fonctions

L'article 20 du décret du 29 décembre 1962 dispose que « les fonctions d'ordonnateurs et celles de comptable public sont incompatibles. » Ce texte interdit aux comptables d'exercer des fonctions d'ordonnateur.

Dans le cadre de ses fonctions de chef du service financier, l'agent comptable ne peut en aucun cas prendre des décisions ni effectuer des actes d'ordonnateur.

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.

3.2.2. Contenu de ces fonctions

L'agent comptable chef des services financiers peut être chargé de :

- la tenue de la comptabilité des engagements prévue par l'article 11 du décret du 14 janvier 1994, ce travail s'avère indispensable pour suivre la consommation des crédits, éviter des dépassements qui compromettraient l'équilibre budgétaire, limiter les rejets après ordonnancement, et surveiller le seuil nécessitant la passation d'un marché ;
- l'exécution des tâches administratives succédant à la transmission des factures, qui comprennent la vérification des factures, l'établissement des bordereaux de mandatement et des divers imprimés de paiement ;
- la liquidation et l'établissement matériel des ordres de recettes et de dépenses ;
- la liquidation des rémunérations et indemnités payées sur les ressources de l'université;
- la participation à la préparation du budget et des décisions modificatives; le rôle de l'agent comptable consiste essentiellement à fournir toutes les informations utiles permettant de présenter un budget en équilibre réel ;
- la tenue de l'inventaire permanent des biens mobiliers et immobiliers dont dispose l'EPSCP. L'article 36 du décret du 14 janvier 1994 précise que cet inventaire doit distinguer les biens propres de l'établissement de ceux qui sont affectés ou mis à sa disposition ;
- dans l'hypothèse où les services financiers sont également chargés de centraliser la gestion des marchés publics pour l'ensemble de l'EPSCP, l'établissement et la vérification des documents nécessaires à la passation des marchés.

Pour ces travaux d'exécution technique d'opérations se rattachant à la fonction d'ordonnateur, l'agent comptable agit pour le compte de celui-ci.

3.3. FONCTION DE CONSEIL

L'agent comptable, chef des services financiers, conseille également le président ou le directeur de l'EPSCP en lui fournissant toutes les informations utiles sur la situation financière de l'établissement.

4. UNE ATTEINTE AU PRINCIPE DE SÉPARATION : LA GESTION DE FAIT

Lorsqu'un ordonnateur s'immisce dans les fonctions propres à l'agent comptable, il commet une irrégularité habituellement appelée « gestion de fait ». Cette irrégularité peut aussi être le fait d'autres personnes que l'ordonnateur, c'est pourquoi l'ensemble des développements afférents fait l'objet du chapitre 4 du présent titre.

CHAPITRE 4 : LA GESTION DE FAIT

1. DÉFINITION DE LA GESTION DE FAIT

1.1. ÉNONCÉ

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.

Son principe a été posé par l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, modifié par l'article 22 de la loi du 10 juillet 1982, qui dispose que :

« Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle ou pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste, doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie, directement ou indirectement, des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que des comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 258 du Code pénal [article 432-12 du nouveau code pénal], être condamnés aux amendes prévues par la loi.»

Il ressort de ces dispositions qu'est susceptible de constituer une gestion de fait l'intervention sans habilitation de *toute personne autre que l'agent comptable* dans l'exécution des opérations relevant de la seule compétence de ce dernier : à savoir notamment le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses, la garde et conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'établissement, ainsi que le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités.

1.2. ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE GESTION DE FAIT

L'existence d'une gestion de fait répond à trois conditions : elle doit porter sur des *deniers publics* ou des deniers privés réglementés, *maniés ou détenus* par une *personne non autorisée ou non habilitée*.

1.2.1. La gestion de fait ne peut porter que sur des deniers publics

Par deniers publics, il convient d'entendre les fonds et valeurs possédés en toute propriété par les organismes publics. Par ailleurs, sont assimilés aux deniers publics les deniers privés réglementés, c'est-à-dire, les fonds et valeurs dont le maniement est confié par la réglementation à un comptable public, tels que les fonds et valeurs appartenant aux malades des hôpitaux publics.

1.2.2. La gestion de fait implique la détention ou le maniement des deniers publics

Si le terme de détention doit être compris dans son sens courant, il convient d'apporter des précisions sur la notion de « maniement » qui doit être entendue au sens large.

En effet, le maniement des fonds consiste aussi bien dans le fait de faire fonctionner un compte de disponibilités que de manipuler des pièces et des billets.

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.

1.2.3. La gestion de fait est liée au maniement, sans habilitation, de deniers publics

Seuls les comptables publics ou les agents agissant sous leur contrôle et pour leur compte ont qualité pour manier et détenir des fonds publics. Dès lors, toute autre personne qui s'imisce sans habilitation dans ces fonctions est comptable de fait.

Il peut s'agir aussi bien d'un agent de l'établissement, que d'une association ou d'un organisme privé, que d'un régisseur qui excède le cadre des compétences qui lui sont données par l'acte institutif de la régie.

2. PROCÉDURE

2.1. PRINCIPE

Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions que les gestions de droit : Cour des comptes ou chambres régionales des comptes selon les compétences qui leur ont été respectivement attribuées. Elles entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières (art. 60 XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 précitée).

N.B. Les développements qui suivent sont traités dans l'optique d'une procédure engagée devant la Cour des comptes. Pour les établissements soumis à la juridiction d'une chambre régionale des comptes, il convient de substituer l'action de cette juridiction à celle de la Cour, sous réserve des compétences exclusives de la Haute juridiction en matière d'évocation et de jugement en appel.

2.2. OBLIGATIONS DU COMPTABLE PATENT

Le comptable patent, c'est-à-dire le comptable de droit, doit, sous peine de voir sa responsabilité pécuniaire engagée, signaler au ministre chargé du budget, l'existence des gestions de fait dont il a eu connaissance et affirmer sur le compte financier de l'établissement que les recettes et les dépenses qui y sont portées sont, sans exception, toutes celles qui ont été faites pour le service dudit établissement et qu'il n'en existe aucune autre à sa connaissance.

Dans le cas où il existe des opérations constitutives de gestion de fait, l'agent comptable doit appréhender immédiatement les deniers qui en proviennent et demander le jour même à l'ordonnateur l'ordre de recette correspondant. En effet, l'absence de titre préexistant ne dispense pas de l'encaissement et ne saurait justifier un refus en ce sens.

En principe, le comptable patent ne peut être contraint à prendre en charge dans ses écritures les recettes et les dépenses issues d'une gestion de fait.

En revanche, il peut procéder à une telle régularisation de sa propre initiative. Ce faisant, il substitue sa responsabilité pécuniaire à celle du comptable de fait.

Dans cette hypothèse, l'ouverture d'une procédure de gestion de fait ne se justifie pas. En effet, cela reviendrait à rendre compte deux fois des mêmes opérations devant le même juge.

2.3. OBJET DE LA PROCÉDURE

La mise en oeuvre de la procédure de gestion de fait vise à régulariser les opérations effectuées par le comptable de fait en assujettissant ce dernier aux mêmes obligations que le comptable de droit et en l'obligeant à rendre compte de ses opérations de recettes et de dépenses.

Ainsi, comme les comptables patents, son compte pourra être jugé et sa responsabilité personnelle et pécuniaire pourra être mise en cause pour les opérations insuffisamment justifiées. De même, il pourra être sanctionné pour les irrégularités éventuellement commises.

Au-delà, la procédure permet de reconnaître, par l'autorité budgétaire compétente (le conseil d'administration s'agissant des EPSCP), l'utilité publique des dépenses et des recettes réalisées dans le cadre d'une gestion de fait.

2.4. DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE

2.4.1. Saisine de la Cour des comptes

Selon les termes de l'article 4 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes, c'est le procureur général près la Haute juridiction qui défère à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait, sur sa propre initiative ou à la demande du ministre de l'économie, des finances et du budget, des ministres intéressés, des préfets, des trésoriers-payeurs généraux et des autres comptables principaux du trésor ou encore au vu des constatations faites lors de la vérification des comptes. Dans ce dernier cas, la Cour peut se saisir d'office.

Le cas échéant, le procureur général requiert l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

2.4.2. Déclaration de gestion de fait

2.4.2.1. Un préalable indispensable

Cette phase trouve son origine dans le fait que la Cour des comptes ne juge que les comptes des comptables publics (art. L 111-1 du code des juridictions financières). Dès lors, il est nécessaire qu'en préalable au jugement des comptes rendus par un comptable de fait celui-ci soit déclaré tel par le juge des comptes.

A cet égard, il convient de noter que la gestion de fait avérée constitue le seul cas où la Cour des comptes a juridiction sur les ordonnateurs (art. L 131-2 du code des juridictions financières).

2.4.2.2. Charge de la preuve

La charge de la preuve de l'existence d'une gestion de fait incombe aux personnalités et juridictions compétentes pour engager la procédure énumérée à l'alinéa 2.4.1 ci-dessus, ainsi qu'aux représentants légaux de l'établissement intéressé.

La déclaration de gestion de fait ne peut reposer que sur des preuves et / ou des présomptions graves, précises et concordantes.

2.4.2.3. L'arrêt provisoire

L'arrêt provisoire constitue la première étape de la procédure de gestion de fait.

Il comporte :

- d'une part, l'injonction pour le comptable de fait, de verser les fonds qu'il peut avoir conservés entre les mains du comptable de droit ;
- et d'autre part, l'injonction de mettre fin aux opérations irrégulières. Cette dernière injonction peut être implicite.

Tant que la procédure n'est pas terminée, le juge des comptes dispose toujours de la faculté d'étendre la gestion de fait à de nouvelles opérations irrégulières ou de nouvelles personnes. A cet égard, il émet en début de procédure une réserve en ce sens.

2.4.2.4. L'arrêt définitif

Lorsque les personnes mises en cause dans l'arrêt ne contestent ni les faits ni leur qualification, le juge des comptes prononce l'arrêt de déclaration définitif.

2.4.2.5. Effets de la déclaration

La déclaration définitive de gestion de fait a pour effet de reconnaître l'existence d'une gestion de fait et d'assujettir le (ou les) comptable(s) de fait aux obligations qui incombent aux comptables publics, notamment l'obligation de rendre un compte.

Par ailleurs, le juge des comptes peut demander l'inscription d'une hypothèque sur les biens des comptables de fait. Cette inscription est prise par le comptable de droit intéressé.

2.4.3. Jugement du compte

2.4.3.1. Présentation du compte

Le compte de gestion de fait doit être complet, unique et signé par le ou les comptables de fait. Il doit être appuyé des pièces justificatives, notamment la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le conseil d'administration de l'établissement.

Contrairement au compte financier, le compte de gestion de fait est établi en encaissements et décaissements et non en créances et en dettes. Il ne fait donc apparaître que les recettes effectivement encaissées et les dépenses réellement payées.

Il est établi pour l'ensemble de la durée des opérations irrégulières et non par exercice.

S'il existe plusieurs comptables de fait, le compte doit être signé par chacun d'eux en mentionnant le cas échéant « pour les opérations qui le concernent » lorsqu'ils ne sont responsables que d'une partie des opérations.

Si le compte n'est pas produit dans le délai imparti qui est au minimum d'un mois à compter de la notification de l'arrêt définitif, le comptable de fait encourt une amende pour retard dans la production d'un compte. Il en est de même si le compte est incomplet, non signé ou dépourvu de pièces justificatives.

Si le juge des comptes n'obtient pas la production du compte, il peut demander que soit désigné un commis d'office.

2.4.3.2. Fixation de la ligne de compte

A l'issue de ses contrôles, le juge des comptes détermine, à partir des dépenses et des recettes alléguées par le comptable de fait, celles d'entre elles qu'il convient d'accepter. Cette opération a pour objet de fixer la « ligne de compte » qui récapitule le total des recettes « admises » et le total des dépenses « allouées » et en fait apparaître le solde, positif ou nul.

Si ce solde n'a pas été reversé par le comptable de fait, il sera mis en débet (CF. alinéa 2.4.5.1 ci-après)

2.4.3.3. Justification des opérations

Les opérations figurant au compte de gestion de fait doivent être justifiées par tout document : factures, relevés bancaires etc... Ces justifications doivent figurer à l'appui du compte.

2.4.4. Délibération

Les dispositions définitives des arrêts portant sur des gestions de fait sont délibérées après l'audition, à leur demande, des personnes déclarées comptables de fait. Les arrêts portant sur les appels formés contre les dispositions définitives des chambres régionales des comptes portant sur des gestions de fait sont délibérés après l'audition, à leur demande, des requérants (art. L 131-2 du code des juridictions financières).

2.4.5. Sanctions

2.4.5.1. Débet

Le comptable de fait peut être mis en débet par le juge des comptes lorsqu'à l'occasion de la fixation de la ligne de compte définitive, celui-ci constate une différence entre les recettes et les dépenses, déduction faite des versements effectués par le comptable de fait entre les mains du comptable patent. Dans ce cas, le montant du débet est égal au montant du solde ainsi constaté.

2.4.5.2. Amende

Dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales (prévues à l'art. 433-12 du code pénal), les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende par le juge des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

Ces amendes sont calculées en fonction de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers. Leur montant ne peut dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées. Elles peuvent être infligées aussi bien à une personne morale qu'à une personne physique.

La produit de ces amendes est attribué à l'établissement public intéressé.

En ce qui concerne les modes de recouvrement, de poursuites et de remises, elles sont assimilées aux débet des comptables.

Les arrêts prononçant une condamnation définitive à l'amende ou statuant en appel sur un jugement d'une chambre régionale des comptes prononçant une telle condamnation, sont délibérés après l'audition, à leur demande, des personnes concernées.

2.4.6. Notification des arrêts de la Cour des comptes

Les arrêts de la Cour des comptes relatifs à des gestions de fait (déclaration de gestion de fait, jugement de compte, amende) sont adressés par le secrétaire général de la Cour au trésorier-payeur général du département dans lequel les faits ont été constatés. Ils sont notifiés par ce dernier aux intéressés dans les quinze jours de la réception des expéditions, par lettre recommandée avec avis de réception.

Sur décision de la Cour, les arrêts peuvent être directement notifiés aux comptables de fait intéressés, le trésorier-payeur général étant seulement informé. Cette dernière pratique est assez fréquente.

2.4.7. Apurement des sanctions

Le premier mode d'apurement du débet et de l'amende est le versement dans la caisse de l'établissement public.

A la différence de l'amende, le débet porte intérêt à compter d'une date fixée par l'arrêt.

Par ailleurs, comme pour les gestions de droit, le débet peut faire l'objet d'une remise gracieuse ou d'une décharge de responsabilité accordée par le ministre chargé du budget.

Enfin, dans certains cas, une procédure d'admission en non-valeur peut être mise en oeuvre (sur ces deux derniers points, se reporter aux développements relatifs à la mise en jeu de la responsabilité de l'agent comptable au chapitre 2 du présent titre).

2.4.8. Quitus

Lorsqu'il ne subsiste plus de charges à l'encontre du comptable de fait, il est déclaré quitte par le juge des comptes et déchargé de sa gestion.

2.5. VOIES DE RECOURS

Les voies de recours des arrêts définitifs de la Cour des comptes, ainsi que les jugements définitifs des chambres régionales des comptes en matière de gestion de fait, sont les mêmes que pour les gestions patentes. A cet égard, il convient de se reporter aux développements figurant en la matière dans le chapitre relatif au jugement du compte financier.

3. PRÉVENTION DE LA GESTION DE FAIT

Le caractère particulièrement insidieux de la gestion de fait peut conduire les établissements à des pratiques irrégulières, parfois exécutées en toute bonne foi.

A titre d'exemple, peuvent être cités :

- la perception de droits d'inscription dans un établissement d'enseignement par une personne n'ayant pas la qualité d'agent comptable, de régisseur ou de mandataire du régisseur ou de l'agent comptable ;
- la vente de documentation éditée par un établissement, lorsqu'elle est réalisée par un organisme privé n'ayant pas d'habilitation légale, étant précisé que le juge des comptes a toute compétence pour contrôler et apprécier la régularité d'une telle habilitation ;
- le paiement de dépenses par le biais d'une association subventionnée.

En effet, les subventions versées par les établissements publics à des associations ont en règle générale pour objet de permettre le fonctionnement de ces dernières ou de participer à la réalisation d'une action précise.

Le fait d'utiliser ces fonds pour exécuter des dépenses pour le compte de l'organisme public (paiement de complément de rémunérations d'agents, par exemple) grâce à la complaisance de l'association qui accepte ainsi de lui restituer indirectement tout ou partie des sommes reçues, est constitutif d'une gestion de fait par extraction irrégulière des deniers publics (art. 60 XI de la loi du 23 février 1963 précité).

Ces quelques exemples ne sont donnés qu'à titre d'information et ne constituent pas une liste exhaustive ni limitative des cas de gestion de fait.

Ils ont pour objet de sensibiliser ordonnateurs et agents comptables sur ce sujet et de les conduire à réfléchir sur l'organisation de leur établissement et sur certaines pratiques qui pourraient se révéler constitutives de gestion de fait. En tout état de cause, il est rappelé que la Cour est seule compétente pour déclarer une gestion de fait.

ANNEXE N° 1 (suite)

Chapitre relatif à l'agent comptable

- loi n° 63-156 du 23 février 1963 (article 60 loi de finances pour 1963
modifié par l'article 22 de la loi du 10 juillet 1982)
- loi n°84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur
- décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics.
- décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés
- décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité pécuniaire et personnelle des régisseurs
- modifié par le décret n° 79-70 du 15 janvier 1976
- décret n° 66-270 du 22 avril 1966 relatif à l'hypothèque légale sur les biens des comptables publics
- modifié par le décret n° 87-693 du 20 août 1987
- décret n° 77-497 du 10 mai 1977 relatif aux cautionnements des agents comptables des services de l'Etat dont les opérations sont décrites dans le cadre d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor et des agents comptables des établissements publics nationaux.
- décret n°85-199 du 11 février 1985 modifié relatif à la Cour des comptes
- décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié par décret n° 92-1368 du 23 décembre 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics
- décret n° 92-1256 du 2 décembre 1992 relatif à la création de la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor.
- décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992 modifiant le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 de ce décret.
- décret n° 92-1370 du 29 décembre 1992 relatif à l'admission en non-valeur des créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- arrêté du 20 juillet 1992 (J.O. du 22 juillet 1992). relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs d'avances et des régisseurs de recettes
- arrêté du 30 décembre 1992 relatif aux attributions de la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor
- (J.O. du 8 janvier 1993).

ANNEXE N° 1 (suite et fin)

- arrêté du 28 mai 1993 (J.O. du 27 juin 1993) relatif aux taux de l'indemnité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents

- instruction générale du 16 août 1966 sur l'organisation du service des comptables publics
- (J.O. du 29 octobre 1966)
- modifiée par l'instruction générale du 2 août 1984 (J.O. du 18 octobre 1984).
- instruction DCP¹ n° 69-35-V1 du 31 mars 1969 relatives à l'hypothèque légale sur les biens des comptables publics
- instruction DCP n° 87-134-V1 du 9 nov. 1987

- circulaire du 28 juillet 1989 (publiée au JO du 19 novembre 1989) relative à l'informatisation des comptabilités des établissements publics nationaux

Chapitre relatif à la séparation de l'ordonnateur et de l'agent comptable

- Code des juridictions financières

- loi n° 63-156 du 23 février 1963 (article 60 loi de finances pour 1963 modifié ar l'article 22 de la loi du 10 juillet 1982)
- Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur

- Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique
- Décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP

Chapitre relatif à la gestion de fait

- Nouveau code pénal (article 432-12)
- Code des juridictions financières

- loi n° 63-156 du 23 février 1963 (article 60 loi de finances pour 1963 modifié ar l'article 22 de la loi du 10 juillet 1982)

¹ instruction DCP = instruction de la direction de la comptabilité publique

TITRE 2

ORGANISATION BUDGÉTAIRE

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 : PRINCIPES DE DROIT BUDGÉTAIRE	2
1. ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE	2
1.1. Définition de l'année budgétaire.....	2
1.2. Date limite des engagements	2
1.3. Rattachement des opérations à une année budgétaire.....	3
1.3.1. Principe des droits constatés.....	3
1.3.1.1. Exercice d'imputation des recettes	3
1.3.1.2. Exercice d'imputation des dépenses	4
1.3.2. Période complémentaire	4
1.3.3. Technique des charges à payer et des produits à recevoir	5
1.3.3.1. Dépenses.....	5
1.3.3.2. Recettes	6
1.3.4. Assouplissement à la règle de l'annualité	6
1.3.4.1. Opérations rattachées à des exercices antérieurs.....	6
1.3.4.2. Reports de crédits et prélèvements sur fonds de réserves Erreur! Signet non défini.	
2. UNITÉ ET UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE	8
2.1. Principe d'unité	8
2.1.1. Définition.....	8
2.1.2. Opérations hors budget.....	8
2.2. Principe d'universalité	9
2.2.1. Définition.....	9
2.2.1.1. La non-contraction	9
2.2.1.2. La non-affectation	9
2.2.2. Les recettes ayant une affectation prédéterminée	9
2.3. Spécialité des crédits.....	10
CHAPITRE 2 : STRUCTURE BUDGÉTAIRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL	11
1. STRUCTURE BUDGÉTAIRE DES UNIVERSITÉS ET DES INP	11
1.1. Budgets des composantes et des services communs.....	11
1.1.1. Les budgets des composantes	11
1.1.2. Les budgets des services communs	11

1.2. Le budget des services interétablissements	12
1.3. Moyens des centres de responsabilité des universités et INP	14
1.3.1. Définition.....	14
1.3.1.1. Organisation des centres de responsabilité.....	14
1.3.1.2. Missions du centre de responsabilité.....	15
1.3.2. Moyens du centre de responsabilité.....	15
1.3.2.1. Les moyens financiers	15
1.3.2.2. Les autres moyens	16
1.3.2.3. Les objectifs de recettes	16
2. STRUCTURE BUDGÉTAIRE DES AUTRES EPSCP	16
2.1. Moyens des centres de responsabilité.....	17
2.1.1. Définition.....	17
2.1.1.1. Organisation des centres de responsabilité.....	17
2.1.1.2. Missions du centre de responsabilité.....	18
2.1.2. Moyens du centre de responsabilité.....	18
2.1.2.1. Les moyens financiers	18
2.1.2.2. Les autres moyens	18
2.1.2.3. Les objectifs de recettes	19
2.2. Le budget des services interétablissements	19
CHAPITRE 3 : LE BUDGET	21
1. FORME DU BUDGET	21
1.1. Le budget de l'établissement.....	21
1.2. Les budgets propres intégrés des composantes et services communs	21
1.3. Les budgets des services interétablissements	22
1.3.1. Dispositions générales	22
1.3.2. Présentation des budgets des services interétablissements dans le budget de l'établissement de rattachement	22
2. RÉALISATION DE L'ÉQUILIBRE	23
2.1. Pour le budget de l'établissement.....	23
2.1.1. Cas général	23
2.1.2. Équilibre en cas d'emprunt	23
2.2. Pour les budgets propres intégrés	23
2.2.1. Cas général	23
2.2.2. Cas particulier.....	24

2.3. Pour les budgets des services interétablissements	24
3. LES CRÉDITS LIMITATIFS.....	24
CHAPITRE 4 : BUDGET DE GESTION.....	26
1. PRÉSENTATION DU BUDGET DE GESTION.....	26
2. SUIVI DU BUDGET DE GESTION.....	27
3. DÉCOMPOSITION DU BUDGET DE GESTION.....	27

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Tableau récapitulatif sur l'application de la règle de l'annualité budgétaire	28
ANNEXE N° 2 : Modèle de budget d'un EPSCP.....	30
ANNEXE N° 3 : Principaux textes cités.....	44

CHAPITRE 1 : PRINCIPES DE DROIT BUDGÉTAIRE

Le budget est l'acte par lequel sont prévus et déterminés le montant et l'affectation des recettes et des dépenses de l'exercice pour l'ensemble de l'établissement.

Cette définition, posée par l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances modifiée, est reprise à l'article 4 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et, en ce qui concerne les EPSCP réaffirmée à l'article 2 du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Acte de prévision et d'autorisation, le budget répond à la nécessité de planifier la gestion de l'exercice à venir. Il repose en conséquence sur une analyse rigoureuse des gestions écoulées et des besoins des gestions futures.

Le budget des EPSCP obéit aux règles classiques du droit budgétaire public :

- annualité ;
- unité ;
- universalité ;
- spécialité.

1. ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

1.1. DÉFINITION DE L'ANNÉE BUDGÉTAIRE

L'année budgétaire coïncide avec l'année civile. Ce principe, affirmé par l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 répond à deux nécessités :

- assurer l'efficacité de l'autorisation accordée en ne dépossédant pas trop longtemps de son pouvoir l'autorité qui adopte le budget ;
- améliorer l'exactitude des prévisions.

De l'article 14 du décret du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif et de l'article 7 du décret du 14 janvier 1994 découle le fait que l'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Il commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre.

En outre, conformément à l'article 20 du décret du 10 décembre 1953, complété pour les EPSCP par l'article 7 du décret du 14 janvier 1994, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.

Cependant, si un établissement est supprimé ou créé en cours d'année civile, l'exercice budgétaire aura une durée inférieure à 12 mois.

Sa durée sera égale au délai écoulé :

- soit entre le 1er janvier et la date de suppression de l'établissement ;
- soit entre la date de création de l'établissement et le 31 décembre.

1.2. DATE LIMITE DES ENGAGEMENTS

En vertu de l'article 14 du décret du 10 décembre 1953, la période d'engagement des "dépenses de matériel" se termine le 15 décembre sauf en cas de nécessité dûment justifiée.

L'appellation «dépenses de matériel» utilisée en 1953 est devenue par la suite celle de dépenses ordinaires. Il s'agit des dépenses de la section de fonctionnement.

Des engagements de dépenses de fonctionnement peuvent se révéler nécessaires après le 15 décembre. Pour les dépenses suivantes, par dérogation, la limite d'engagement est fixée au 31 décembre :

- les dépenses de personnel, c'est-à-dire toutes les dépenses imputées aux subdivisions du compte 64 "Charges de personnel", ainsi que les impôts y afférents ;
- les crédits ouverts après le 15 décembre (la décision d'ouverture comporte implicitement autorisation de procéder à l'engagement des dépenses correspondantes) ;
- les engagements de régularisation (par exemple, cas où la liquidation d'une facture est supérieure à l'engagement qui s'y rattache) ;
- les dépenses qui s'engagent automatiquement sans l'intervention de l'établissement public (impôts...) ;
- les dépenses payées par l'intermédiaire de régisseurs d'avances.

Si d'autres situations exceptionnelles nécessitent des engagements de dépenses après le 15 décembre, la dérogation est accordée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

En revanche, le décret du 10 décembre 1953 ne détermine pas de période d'engagement des dépenses de la section des opérations en capital. La date limite est donc le 31 décembre.

En résumé, la période d'engagement des dépenses se termine :

- pour les dépenses de la section de fonctionnement : au 15 décembre ;
- pour les dépenses de la section de fonctionnement avec dérogation : au 31 décembre ;
- pour les dépenses de la section des opérations en capital : au 31 décembre.

1.3. RATTACHEMENT DES OPÉRATIONS À UNE ANNÉE BUDGÉTAIRE

1.3.1. Principe des droits constatés

Le respect du principe de l'annualité suppose une règle pour définir l'exercice auquel rattacher les opérations. Ainsi, comme pour l'ensemble des établissements publics nationaux, l'enregistrement des opérations des EPSCP suit la technique des "droits constatés".

Ce principe consiste à retenir, pour l'exercice de rattachement, la date à laquelle naissent les droits, créances ou dettes et non la date à laquelle s'effectue le paiement ou l'encaissement.

Toute dépense et toute recette doivent faire l'objet d'un mandat ou d'un ordre de recette imputé sur l'exercice auquel il se rattache.

Ce principe se trouve résumé dans la formule de l'article 14 du décret du 10 décembre 1953 « Tous les droits acquis et tous les services faits au cours d'un exercice doivent être comptabilisés au titre de cet exercice ». Il est repris aux articles 163 et 169 du décret du 29 décembre 1962.

1.3.1.1. Exercice d'imputation des recettes

L'exécution du budget en recettes se traduit par l'inscription dans la comptabilité budgétaire du montant des ordres de recettes émis par l'ordonnateur et pris en charge par l'agent comptable, et non celui des encaissements effectifs.

L'application du principe des droits constatés fait que l'ordre de recette est imputé sur l'exercice au cours duquel est née la créance de l'établissement.

1.3.1.2. Exercice d'imputation des dépenses

L'exécution du budget en dépenses se traduit par l'inscription dans la comptabilité budgétaire du montant des mandats émis par l'ordonnateur et visés par l'agent comptable, et non celui des mandats payés.

L'exercice de rattachement des dépenses se trouve déterminé par la date du service fait.

Dans les cas particuliers ci-dessous, la date à prendre en considération se définit comme suit :

☞ Pour les acquisitions immobilières :

- lorsqu'il y a eu adjudication publique, par la date du jugement ou du procès-verbal d'adjudication ;
- lorsqu'il y a eu acquisition amiable ou accord sur une indemnité d'expropriation, par la date du contrat ;
- lorsqu'il y a eu expropriation non suivie de convention amiable ou cession amiable sans accord sur le prix, par la date de la décision en vertu de laquelle a été fixé le montant de l'indemnité.

☞ Pour les loyers :

- par la date du jour précédant l'échéance de chaque terme. Ainsi, le mandatement d'un terme échéant le 1er janvier de l'année n doit être imputé à l'exercice n-1 tandis que si le terme échoit le 2 janvier n, le mandatement est imputé à l'exercice n.

☞ Travaux, fournitures, prestations de service :

- par la date de réception ou de la constatation des opérations ouvrant droit à paiement. Si l'établissement a conclu une convention de prestations de services, c'est la date de constatation du service rendu qui détermine l'exercice de rattachement et non la date de signature de la convention.

☞ Pour les secours temporaires et accidentels :

- par la date de la décision d'attribution.

☞ Pour les subventions :

- par l'indication de l'exercice spécifiée dans la délibération du conseil d'administration.

☞ Pour les dettes qui ont fait l'objet de transactions :

- par la date de la transaction conclue avec le créancier.

☞ Pour les condamnations prononcées contre l'établissement :

- par la date de la décision de justice devenue définitive ou de l'acte administratif d'acquiescement si la décision de justice n'est pas définitive.

☞ Pour la restitution de sommes indûment portées en recettes au budget de l'établissement :

- par la date d'origine de la recette indûment perçue.

1.3.2. Période complémentaire

L'existence d'une période complémentaire dans les EPSCP découle de l'application de l'article 14 du décret du 10 décembre 1953 et de l'article 169 du décret du 29 décembre 1962.

«Au début de chaque exercice, l'ordonnateur dispose d'un délai de deux mois pour procéder à l'émission des titres de recettes et des mandats correspondants aux droits acquis et aux services faits au cours de l'exercice précédent.

L'agent comptable dispose du même délai pour comptabiliser ces titres.»

La période complémentaire peut exceptionnellement être portée à trois mois par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget.

La "période complémentaire" ou "journée complémentaire" concerne à la fois les opérations de la section de fonctionnement et celles de la section des opérations en capital. En revanche, les opérations de trésorerie ne sont pas concernées par la période complémentaire.

C'est ainsi que :

- un ordre de recettes émis le 28 février de l'année N+1 pour le recouvrement d'un objet vendu en décembre de l'année N doit être comptabilisé au titre de l'exercice N à la date comptable du 31 décembre N ;
- un mandat émis le 28 février de l'année N+1 pour le paiement de fournitures livrées en décembre N porte la date du 31 décembre N et doit être imputé sur l'exercice N, indépendamment des flux d'encaissement et de décaissement.

Pour permettre aux établissements d'imputer à chaque exercice les charges qui leur incombent, il est donc recommandé de demander, dans les premiers jours de janvier, aux entrepreneurs et fournisseurs, la production des décomptes et mémoires des travaux, livraisons et services rendus jusqu'au 31 décembre.

La journée complémentaire constitue une facilité de gestion accordée aux établissements publics, elle ne revêt pas un caractère obligatoire.

L'établissement peut en décider la suppression s'il utilise correctement la technique des charges à payer et des produits à recevoir, afin de respecter les règles de rattachement des opérations au bon exercice.

1.3.3. Technique des charges à payer et des produits à recevoir

Le rattachement à l'exercice des charges et des produits résulte de l'application du principe comptable d'indépendance des exercices.

Cette technique dite des "charges à payer et des produits à recevoir" :

- *concerne uniquement les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement ;*
- *ne peut être utilisée que dans le cas où le service est fait avant le 31 décembre.*

Elle s'effectue soit à la date calendaire du 31 décembre de l'exercice concerné, soit à celle du 28 février de l'exercice suivant si l'établissement utilise la journée complémentaire. La date comptable reste néanmoins le 31 décembre.

1.3.3.1. Dépenses

Si à la fin de l'exercice, certains créanciers n'ont pas adressé les justifications de leurs droits sur l'établissement public, l'ordonnateur a la possibilité de procéder à une liquidation provisoire du montant des fournitures, travaux effectués ou services rendus, au titre de l'exercice qui va se clore.

Cette opération qui revêt un caractère évaluatif vise à déterminer les résultats les plus conformes à la gestion de l'établissement.

Cette déclaration provisoire basée sur des prix de commandes, des devis, ou autres éléments en la possession de l'ordonnateur est immédiatement ordonnancée sur les crédits de l'exercice qui se termine, au vu d'un état récapitulatif certifié.

L'agent comptable prend alors en charge ce mandat, en constatant son montant au crédit d'un compte de tiers spécial intitulé "Fournisseurs - factures non parvenues", en contrepartie d'une imputation au compte de charges intéressé, ce qui permet une imputation sur le bon exercice de rattachement.

Au fur et à mesure de la réception des justifications définitives, au cours de l'exercice suivant, l'ordonnateur établit les ordres de paiement (et non les mandats) au profit des créanciers et y annexe les pièces justificatives. Le comptable justifie de ces paiements au soutien du débit du compte de tiers qui a enregistré l'opération.

Les différences éventuelles entre les sommes prévues lors de la liquidation provisoire et celles constatées lors de la liquidation définitive font l'objet :

- soit d'un ordonnancement complémentaire sur le budget de l'exercice courant si la somme initiale est insuffisante ;
- soit de l'émission d'un titre de recettes imputé sur un compte de produit exceptionnel de l'exercice courant si la somme prévue est excédentaire.

Il est également possible d'utiliser cette technique pour les charges de personnel.

1.3.3.2. Recettes

De la même manière, les recettes nées au cours de l'exercice qui ne peuvent donner lieu à une liquidation précise à la date de fin d'exercice, font l'objet d'un titre de recette établi sur une base provisoire.

Ce titre de recette est pris en charge au compte "Produits à recevoir" en contrepartie d'une imputation au compte de produit intéressé.

Au cours de l'exercice suivant, la recette est perçue sur la base de l'état liquidatif définitif mais sans titre de recette puisque celui-ci a déjà été pris en charge au titre de l'exercice antérieur.

Si la somme encaissée est différente du titre de recette émis l'année précédente, cette différence fait l'objet :

- soit d'un titre de recette complémentaire sur le budget de l'exercice en cours si la recette perçue est supérieure à la prévision initiale ;
- soit de l'émission d'un mandat imputé sur un compte de charges exceptionnelles si la recette perçue est inférieure au titre de recette émis au cours de l'exercice antérieur.

Afin d'éviter des régularisations négatives, il est fortement recommandé, en cas d'incertitude sur le montant définitif, de réaliser une évaluation très prudente.

1.3.4. Assouplissement à la règle de l'annualité

1.3.4.1. Opérations rattachées à des exercices antérieurs

Les opérations rattachées à des exercices antérieurs sont celles pour lesquelles le service fait ou la naissance de la créance de l'établissement sont intervenus lors d'exercices antérieurs (c'est-à-dire avant le 31 décembre du dernier exercice écoulé).

Ce type d'opérations doit revêtir un caractère exceptionnel dans la mesure où la technique des charges à payer et des produits à recevoir est correctement utilisée.

Il convient de s'assurer avant d'effectuer toute régularisation, que l'opération en question n'a pas été atteinte par la prescription.

☞ Opérations de dépenses

Les opérations qui n'ont pu être mandatées sur leur exercice de rattachement, sont mandatées sur les crédits de l'exercice courant ouverts pour le même objet.

Avant mandatement, ces opérations donnent lieu à un nouvel engagement sur les crédits de l'exercice en cours.

Φ Opérations de recettes

Les créances nées lors d'un exercice précédent clos et qui n'ont pas donné lieu à émission d'un titre de recette sur leur exercice de rattachement, font l'objet d'un titre de recette imputé sur l'exercice en cours, à la subdivision par nature concernée.

Il s'agit généralement d'opérations relevant de la section d'investissement, ou d'opérations de la section de fonctionnement pour lesquelles la technique des produits à recevoir n'a pas été utilisée.

1.3.4.2. Reports de crédits et prélèvements sur fonds de réserves

La procédure des reports de crédits d'un exercice budgétaire sur le suivant constitue un assouplissement à la règle de l'annualité budgétaire.

Pour les EPSCP, les reports de crédits sont autorisés dans les conditions résumées dans le tableau suivant.

REPORTS AUTORISÉS	
Conditions des reports	Crédits
sans limite du 1/10 ^è de la dotation	- programmes pluriannuels d'investissement (construction de locaux) ¹
et	- Crédits correspondants aux soutiens de programmes (chapitre 66-71)
sans engagement préalable	- dépenses sur ressources affectées ²
	- dépenses informatiques
	- dépenses d'investissement courant ³
dans la limite du 1/10 ^è de la dotation	- dépenses de fonctionnement courant (sauf personnel et réception)
et	- crédits d'heures complémentaires de l'établissement
avec engagement préalable	
PAS DE REPORTS	- crédits de personnels (hors crédits d'heures complémentaires)
	- crédits de réception

¹ Le suivi des programmes pluriannuels d'investissement s'effectue dans le cadre des "autorizations de programme" inscrites au budget de l'établissement public, et réparties en enveloppes annuelles appelées "crédits de paiement". La technique particulière de suivi budgétaire et comptable est exposée au chapitre "Comptabilité de programme".

Par ailleurs, l'article 8 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que les programmes pluriannuels d'investissement de l'EPSCP font l'objet d'un vote de la part du conseil d'administration de l'établissement et sont annexés au budget de l'établissement.

² La technique budgétaire et comptable dite des "ressources affectées" permet le suivi d'opérations dont l'exécution est susceptible de s'étendre sur plusieurs exercices. En conséquence, le report automatique et immédiat des crédits correspondant aux restes à réaliser sur la convention de ressources affectées est autorisé.

³ Peuvent être inscrits en section d'investissement les dépenses d'un montant supérieur à 800 € HT, répondant à la définition des immobilisations.

De la même façon, les cas dans lesquels les EPSCP peuvent opérer des prélèvements sur fonds de réserves sont précisés dans le tableau suivant.

PRÉLÈVEMENT SUR FONDS DE RÉSERVE AUTORISÉ DANS LES CAS SUIVANTS	
Conditions du prélèvement	Crédits
<p>approbation du recteur en application de l'article 24 du décret du 14 janvier 1994</p>	<p>- ressources destinées à financer des dépenses non reductibles présentant un caractère inéluctable et ne pouvant être prévues lors de l'élaboration du budget primitif; - ressources destinées à financer des dépenses de maintenance de bâtiments.</p>

Les principales modalités d'application de la règle de l'annualité budgétaire sont reprises dans le tableau figurant en annexe n° 1, à travers les situations concrètes susceptibles de se présenter dans l'établissement, notamment lors du passage d'un exercice à l'autre.

2. UNITÉ ET UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE

Les règles d'unité et d'universalité sont très proches. Il s'agit de l'expression d'une même idée sous deux aspects différents : l'autorisation budgétaire porte sur le total des recettes et des dépenses, sans contraction entre elles, rassemblées dans un document unique.

2.1. PRINCIPE D'UNITÉ

2.1.1. Définition

Le principe d'unité requiert l'élaboration d'un acte budgétaire unique, ce qui signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être portées sur un seul document budgétaire. Il s'agit d'une règle de clarté et de sincérité permettant de juger d'un seul coup d'oeil le montant des dépenses et des recettes et leur équilibre et de conserver sa valeur d'autorisation au document budgétaire.

En conséquence :

- il ne peut y avoir de recettes et de dépenses qui ne figurent au budget ;
- il ne peut y avoir plusieurs budgets pour la même personne morale de droit public.

Aussi, à l'unité patrimoniale découlant de la personnalité juridique reconnue à chaque EPSCP doit correspondre un document budgétaire unique.

C'est à dire que le budget de l'EPSCP regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses de l'établissement qu'elles soient réalisées par les composantes ou les services communs.

2.1.2. Opérations hors budget

A titre exceptionnel, un établissement public peut se voir confier l'exécution d'une opération qui n'entre pas dans l'exercice normal de ses missions. Dès lors que cette opération répond à la notion juridique de mandat et qu'elle n'entraîne pour l'établissement ni enrichissement, ni appauvrissement, il peut être admis qu'elle ne figure pas au budget et soit seulement suivie au travers de comptes de classe 4.

Une telle situation, qui consiste souvent en des versements à des tiers de financements reçus exclusivement à cet effet, ne doit se rencontrer que dans des cas extrêmement précis.

C'est par exemple le cas des sommes versées par l'union européenne à un établissement, désigné coordonnateur d'un programme européen, et qui sont destinées à d'autres établissements.

2.2. PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ

2.2.1. Définition

Le principe d'universalité, posé par l'article 21 du décret du 10 décembre 1953, signifie qu'il doit être fait recette au budget de l'EPSCP du montant intégral des produits et qu'il doit être imputé en dépenses à ce même budget le montant intégral des charges.

Le principe de l'universalité budgétaire comporte deux aspects : la non-contraction et la non-affectation.

2.2.1.1. La non-contraction

Le principe d'universalité interdit la contraction entre les dépenses et les recettes qui ne ferait figurer au budget qu'un solde.

Toutefois, certaines sommes ne sont inscrites au budget que pour un montant net. Ainsi, sont déduites du montant des mémoires, factures et états liquidatifs :

- les pénalités infligées aux titulaires des marchés ;
- les régularisations pouvant être obtenues par voie de précompte à l'occasion d'une nouvelle liquidation de même nature effectuée au titre du chapitre, de l'article et de l'exercice qui a supporté le trop-payé ;
- le montant de la TVA déductible si l'établissement est assujéti à TVA pour l'activité concernée par la dépense en question ;
- de même, il n'est pas fait recette distinctement des escomptes et rabais déduits sur les factures et mémoires des créanciers.

2.2.1.2. La non-affectation

Le principe d'universalité budgétaire interdit l'affectation des recettes aux dépenses. Toutes les recettes doivent être indistinctement affectées à la couverture de l'ensemble des dépenses inscrites au budget.

2.2.2. Les recettes ayant une affectation prédéterminée

Le principe de non-affectation des recettes aux dépenses connaît toutefois une exception.

En vertu des articles 22 du décret du 10 décembre 1953 et 162 du décret du 29 décembre 1962, doivent conserver leur affectation :

- les produits attribués à l'établissement avec une destination déterminée ;
- les subventions des organismes publics et privés ;
- les dons et legs.

L'ordonnateur de l'établissement public se trouve donc dans l'obligation de respecter l'affectation de ces recettes.

Parmi l'ensemble de ces ressources ayant une destination prédéterminée, certaines possèdent outre leur caractère "affecté", certaines caractéristiques qui justifient un suivi budgétaire et comptable particulier. Ces ressources sont dites "ressources ou recettes affectées".

Pour les autres ressources ayant une affectation prédéterminée, l'ordonnateur les inscrit aux subdivisions budgétaires correspondant à la nature de ces recettes;

Toutefois, il est envisageable d'ouvrir des subdivisions aux comptes 657 et 757 "charges et produits spécifiques". Cette solution correspond à l'exécution d'opérations particulières ayant un caractère régulier et ne pouvant être mise en oeuvre que sur autorisation de la direction de la Comptabilité publique (exemple : suivi des bourses).

L'établissement dispose de la possibilité d'instaurer des systèmes de suivi extra-comptable, voire une comptabilité analytique permettant de mettre en regard certaines recettes avec certaines dépenses.

2.3. SPÉCIALITÉ DES CRÉDITS

L'application du principe de spécialité, posé par l'article 18 du décret du 10 décembre 1953, implique que les crédits ouverts par le budget d'un exercice à chaque chapitre de dépenses ne peuvent être affectés à d'autres chapitres de dépenses.

En conséquence, les crédits inscrits à chaque subdivision du budget sont spécifiques, c'est à dire qu'ils ne peuvent être utilisés pour une dépense de nature différente.

Ce principe permet de donner un sens et une réalité aux décisions à caractère budgétaire prises par l'autorité délibérante.

Dans les EPSCP, le chapitre correspond à l'unité de prévision et d'exécution budgétaire, sur lequel se prononce le conseil d'administration lors du vote du budget. Il ne correspond pas obligatoirement au niveau sur lequel s'apprécie le caractère limitatif des crédits (cf.infra).

CHAPITRE 2 :

STRUCTURE BUDGÉTAIRE

DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE

SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL

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

1. STRUCTURE BUDGÉTAIRE DES UNIVERSITÉS ET DES INP

Conformément à l'article 3 du décret du 14 janvier 1994, le budget de l'établissement est un document unique qui comprend les budgets propres intégrés des composantes ou services communs prévus à l'article 42 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Quand l'EPSCP est le siège d'un service interétablissements, le budget de ce dernier est annexé au budget de l'établissement.

Outre ce cadre strictement budgétaire, les composantes ou services communs dotés d'un budget propre intégré peuvent s'organiser en centres de responsabilité dotés de moyens, suivant les dispositions de l'article 5 de l'arrêté du 19 mai 1994 relatif au budget de gestion des EPSCP.

1.1. BUDGETS DES COMPOSANTES ET DES SERVICES COMMUNS

1.1.1. Les budgets des composantes

Il s'agit des budgets :

- des unités de formation et de recherche (UFR) créées par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur conformément à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- des instituts ou écoles créés par décret après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche conformément à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984.

Les centres polytechniques universitaires sont, quant à eux, régis par l'article 13 de la loi n°85-1371 du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel et constituent des instituts et écoles internes aux universités et INP. Ces centres polytechniques sont dotés d'un budget propre intégré au budget de l'université ou de l'INP, conformément à l'article 3 du décret du 14 janvier 1994.

Dans la suite de la présente instruction, les dispositions applicables aux centres polytechniques universitaires ne font pas l'objet de développements particuliers. Dans ces conditions, il convient de se reporter aux développements concernant les instituts et écoles internes.

Les dispositions propres aux UFR sont fixées par l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984, celles applicables aux instituts et écoles internes par l'article 33 de cette même loi.

1.1.2. Les budgets des services communs

Il s'agit des budgets des services communs créés, conformément à l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, par délibération du conseil d'administration prise à la majorité des 2/3 des membres en exercice.

Les conditions de création des différents services communs sont fixées par décret.

Les dispositions du décret du 14 janvier 1994 se substituent à toute disposition d'ordre budgétaire, financier et comptable prévue par les décrets fixant les conditions de création de ces services communs.

Les décrets publiés concernent :

- ☞ Les services généraux
 - décret n°95-550 du 4 mai 1995 relatif aux services généraux des universités.
- ☞ L'organisation des services de documentation
 - décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 modifié par le décret n° 91-320 du 27 mars 1991 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale ;
 - décret n° 91-321 du 27 mars 1991 relatif à l'organisation des services de documentation des établissements d'enseignement supérieur des académies de Paris, Créteil et Versailles relevant du ministère de l'éducation nationale.
- ☞ Le développement de la formation continue
 - décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale.
- ☞ L'accueil, l'information et l'orientation des étudiants
 - décret n° 86-195 du 6 février 1986 relatif aux services communs universitaires et interuniversitaires d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants.
- ☞ La médecine préventive
 - décret n° 88-520 du 3 mai 1988 modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989 relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé.
- ☞ La formation des formateurs
 - décret n° 86-599 du 14 mars 1986 relatif aux services communs universitaires de formation des formateurs.
- ☞ Les activités physiques et sportives
 - décret n° 70-1269 du 23 décembre 1970 relatif à l'organisation des activités physiques, sportives et de plein air dans l'enseignement supérieur.
- ☞ L'accueil des étudiants étrangers
 - décret n° 71-928 du 15 novembre 1971 relatif au service commun universitaire des étudiants étrangers.

Pour ces deux derniers services communs, les décrets continuent à s'appliquer dans la mesure où leurs dispositions ne sont pas contraires à la loi du 26 janvier 1984.

1.2. LE BUDGET DES SERVICES INTERÉTABLISSEMENTS

C'est l'article 44 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit la possibilité de créer des services communs à plusieurs EPSCP (universités, INP, instituts et écoles extérieures, grands établissements, écoles françaises à l'étranger, écoles normales supérieures).

Ils sont généralement désignés par l'expression "services interuniversitaires ou services interétablissements".

Ils sont créés par délibération statutaire prise à la majorité des 2/3 des membres en exercice du conseil d'administration de chacun des établissements concernés, conformément à l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984.

Les modalités de création et de gestion de ces services communs peuvent être précisées par décret.

Les décrets publiés concernent :

☞ L'organisation des services de documentation

- décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 modifié par le décret n° 91-320 du 27 mars 1991 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale ;
- décret n° 91-321 du 27 mars 1991 relatif à l'organisation des services de documentation des établissements d'enseignement supérieur des académies de Paris, Créteil et Versailles relevant du ministère de l'éducation nationale.

☞ Le développement de la formation continue

- décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale.

☞ L'accueil, l'information et l'orientation des étudiants

- décret n° 86-195 du 6 février 1986 relatif aux services communs universitaires et interuniversitaires d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants.

☞ La médecine préventive

- décret n° 88-520 du 3 mai 1988 modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989 relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé.

☞ La formation des formateurs

- décret n° 86-599 du 14 mars 1986 relatif aux services communs universitaires de formation des formateurs.

☞ Les activités physiques et sportives

- décret n° 70-1269 du 23 décembre 1970 relatif à l'organisation des activités physiques, sportives et de plein air dans l'enseignement supérieur.

☞ L'accueil des étudiants étrangers

- décret n° 71-928 du 15 novembre 1971 relatif au service commun universitaire des étudiants étrangers.

Pour ces deux derniers services communs, les décrets continuent à s'appliquer dans la mesure où leurs dispositions ne sont pas contraires à la loi du 26 janvier 1984.

Tous les services communs interétablissements doivent disposer d'un budget annexé à celui de l'établissement siège.

En conséquence, l'exécution des prévisions budgétaires de ces services :

- permet de dégager un résultat du budget annexé, qui n'est pas repris dans le résultat de l'établissement de rattachement ;
- fait l'objet d'un compte rendu financier spécifique qui toutefois fait partie intégrante du compte financier de l'établissement de rattachement.

Comptablement, et afin de respecter le principe de l'unité de caisse, ces budgets sont suivis selon la technique du service à comptabilité distincte.

Au sein de la comptabilité de l'établissement de rattachement, est ouverte une subdivision du compte 185 "Opérations de trésorerie inter-services" par service interétablissement.

Parallèlement, dans la comptabilité de chaque service interétablissements, il est ouvert un compte 185 "Opérations de trésorerie inter-services" au nom de l'établissement de rattachement.

Une opération effectuée au profit (ou pour le compte) d'un service interétablissements donne lieu à la passation de deux écritures :

- une dans la comptabilité de l'établissement de rattachement qui permet de retracer les flux de trésorerie ;
- une dans la comptabilité du service interétablissements qui permet de constater la réalisation budgétaire.

Cela signifie que si l'établissement ne vote pas son budget dans les délais, le recteur d'académie, ou le ministre arrête le budget de l'EPSCP et celui du service interétablissement.

1.3. MOYENS DES CENTRES DE RESPONSABILITÉ DES UNIVERSITÉS ET INP

La création de centres de responsabilité est prévue par l'article 5 de l'arrêté du 19 mai 1994 relatif au budget de gestion des EPSCP.

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.

À chaque centre de responsabilité est attribuée une enveloppe de moyens destinée à la réalisation de projets retenus par l'établissement.

1.3.1. Définition

Le centre de responsabilité désigne un niveau de gestion de l'établissement. Il ne constitue pas une structure interne au sens de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984. Il n'a donc pas à figurer dans les statuts de l'établissement.

L'article 6 de l'arrêté du 19 mai 1994 énonce que, pour les universités et INP, le centre de responsabilité constitue une division homogène des unités de formation et de recherche, des instituts, des écoles ou des services communs de ces établissements.

C'est-à-dire, dans les universités et INP, tout centre de responsabilité est obligatoirement rattaché budgétairement à une de ces composantes ou services communs.

1.3.1.1. Organisation des centres de responsabilité

Les centres de responsabilité sont institués par délibération du conseil d'administration de l'établissement prise à la majorité simple, sauf disposition contraire prévue dans les statuts de l'établissement.

Les établissements disposent de la plus grande souplesse pour organiser les centres de responsabilité afin de répondre à leurs impératifs de gestion. Ainsi, l'article 5 alinéa 2 de l'arrêté du 19 mai 1994 autorise le conseil d'administration à diviser et subdiviser les centres de responsabilité.

Les centres de responsabilité et leurs divisions et subdivisions sont organisés hiérarchiquement.

Un centre de responsabilité est caractérisé par une certaine pérennité. Il est nécessaire qu'il soit créé au minimum pour la durée d'un exercice.

L'article 5 de l'arrêté du 19 mai 1994 indique qu'un responsable est placé à la tête du centre de responsabilité. Il est désigné par l'ordonnateur de la composante ou du service commun dont il dépend.

Le responsable ne peut recevoir délégation de signature que du directeur de la composante ou du service commun dont il dépend uniquement si celui-ci a la qualité d'ordonnateur secondaire (cf. supra ordonnateur secondaire).

1.3.1.2. Missions du centre de responsabilité

Le centre de responsabilité intervient dans le processus budgétaire bien que n'étant pas un niveau de décision budgétaire. Il n'est pas doté d'un budget propre.

D'une part, l'article 7 de l'arrêté du 19 mai 1994 précité prévoit, lors de l'élaboration du budget de l'établissement, que 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 (cf. infra).

Le centre de responsabilité participe par conséquent à l'élaboration du budget et du budget de gestion de l'établissement. Il en est même l'élément de base puisque le conseil d'administration de l'établissement ou le conseil de la composante ou du service commun arbitrent entre les prévisions d'activité des différents centres de responsabilité pour établir leurs différents budgets.

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.

1.3.2. Moyens du centre de responsabilité

Pour être érigée en centre de responsabilité, une structure doit avoir la capacité d'assurer le suivi des moyens, tant sur le plan matériel qu'humain, mis à sa disposition pour la réalisation de ses activités.

L'ensemble des moyens destinés aux centres de responsabilité sont répartis en deux types :

- les moyens financiers ;
- les autres moyens.

1.3.2.1. Les moyens financiers

Les moyens financiers trouvent une traduction budgétaire sous forme de rubriques de dépenses.

Une rubrique de dépenses est définie comme une catégorie de dépenses par nature d'un centre de responsabilité correspondant à un compte budgétaire de la nomenclature budgétaire des EPSCP.

Toutefois, la dénomination et la codification des rubriques de dépenses peuvent être différentes de celles des comptes budgétaires auxquelles elles se rapportent.

Cette dénomination et cette codification est commune à l'ensemble de l'établissement.

La nomenclature des rubriques de dépenses est arrêtée chaque année par le conseil d'administration.

Elle peut être différente d'un établissement à un autre.

Les rubriques de dépenses servent de base à l'élaboration du budget par nature de l'établissement et de celui de ses composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré. Elles permettent également au centre de responsabilité de suivre la consommation des moyens financiers qui lui sont attribués.

L'ensemble des moyens inscrits dans chaque rubrique de dépenses constitue l'enveloppe de crédits globalisée. Le respect du montant global de l'enveloppe s'impose au centre de responsabilité.

1.3.2.2. Les autres moyens

Ce sont les moyens mis à disposition du centre de responsabilité pour la réalisation de ses projets. Ces moyens servent de base à l'élaboration des différents budgets (budgets de l'établissement, budgets propres intégrés, budgets des services interétablissements). Ils renseignent les organes de décision sur les besoins physiques et humains des centres de responsabilité.

A titre d'exemple, ces moyens peuvent être :

- salles de cours (en m2 ou nombre de places assises) ;
- bâtiments (en m2) ;
- heures de cours (en heures équivalent TD) ;
- emplois (nombre de postes ATOS, enseignement).

L'intitulé des rubriques "autres moyens" doit être suffisamment précis pour faciliter la compréhension par les différents utilisateurs.

La nomenclature des autres moyens est déterminée par le conseil d'administration sur proposition de l'ordonnateur principal. Elle s'impose à l'ensemble des centres de responsabilité de l'établissement et ne peut être modifiée en cours d'exercice budgétaire.

Elle peut être modifiée chaque année.

1.3.2.3. Les objectifs de recettes

Le montant de l'enveloppe accordée à chaque centre de responsabilité dépend pour partie des objectifs de recettes annoncés par le centre de responsabilité.

Chaque centre de responsabilité doit être capable d'assurer un suivi de réalisation de ces objectifs de recettes.

Un objectif de recettes est défini comme une catégorie de recettes par nature d'un centre de responsabilité correspondant à un compte budgétaire de la nomenclature budgétaire des EPSCP.

Toutefois, la dénomination et la codification des objectifs de recettes peuvent être différentes de celles des comptes budgétaires auxquels ils se rapportent.

Cette dénomination et cette codification sont communes à l'ensemble de l'établissement.

La nomenclature des objectifs de recettes est arrêtée chaque année par le conseil d'administration.

Cette nomenclature peut être différente d'un établissement à un autre.

2. STRUCTURE BUDGÉTAIRE DES AUTRES EPSCP

Il s'agit des instituts et écoles extérieurs aux universités, des grands établissements, des écoles normales supérieures, et des écoles françaises à l'étranger.

A la différence des universités et INP, la loi n'a pas prévu que les structures internes de ces établissements, qu'elles soient des départements d'enseignement, des services, des centres, etc..., soient dotées d'un budget propre intégré à celui de l'établissement.

Par contre, ces établissements peuvent être le siège de services interétablissements dotés de budgets.

Pour ces EPSCP, le budget constitue un document unique qui comprend les recettes et dépenses des services.

Quand l'EPSCP est le siège d'un service interétablissements, le budget de ce dernier est annexé au budget de l'établissement.

Outre ce cadre strictement budgétaire, l'établissement peut s'organiser en centres de responsabilité dotés de moyens.

Il existe toutefois deux exceptions :

- l'École nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM), pour laquelle l'article 35 du décret n° 90-370 du 30 avril 1990 prévoit que les centres d'enseignement et de recherche, créés par décret sont assimilés à des instituts et écoles internes aux universités, pour l'application du régime budgétaire et financier. Ils disposent donc d'un budget propre intégré ;
- le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), pour lequel l'article 23 du décret n° 85-176 du 4 février 1985 modifié prévoit que certains de ces départements disposent d'un budget propre intégré. Ces départements sont créés par arrêté interministériel.

La structure budgétaire de ces deux établissements est identique à celle des universités et INP. Il convient de se reporter à la section précédente, du présent chapitre.

2.1. MOYENS DES CENTRES DE RESPONSABILITÉ

La création de centres de responsabilité est prévue par l'article 5 de l'arrêté du 19 mai 1994 relatif aux budget de gestion des EPSCP.

Pour l'élaboration et le suivi du budget et du budget de gestion, l'établissement peut s'organiser en centres de responsabilité institués par délibération du conseil d'administration.

À chaque centre de responsabilité est attribuée une enveloppe de moyens destinée à la réalisation de projets retenus par l'établissement.

2.1.1. Définition

Le centre de responsabilité désigne un niveau de gestion de l'établissement. Il ne constitue pas une structure interne au sens de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984. Il n'a donc pas à figurer dans les statuts de l'établissement.

L'article 6 de l'arrêté du 19 mai 1994 énonce que, pour les autres EPSCP, les centres de responsabilité sont des divisions homogènes de ces établissements.

2.1.1.1. Organisation des centres de responsabilité

Les centres de responsabilité sont institués par délibération du conseil d'administration de l'établissement prise à la majorité simple, sauf disposition contraire prévue dans les statuts de l'établissement.

Les établissements disposent de la plus grande souplesse pour organiser les centres de responsabilité afin de répondre à leurs impératifs de gestion. Ainsi, l'article 5 alinéa 2 de l'arrêté du 19 mai 1994 précité autorise le conseil d'administration à diviser et subdiviser les centres de responsabilité.

Les centres de responsabilité et leurs divisions et subdivisions sont organisés hiérarchiquement.

Un centre de responsabilité est caractérisé par une certaine pérennité. Il est nécessaire qu'il soit créé au minimum pour la durée d'un exercice.

L'article 5 de l'arrêté du 19 mai 1994 indique qu'un responsable est placé à la tête du centre de responsabilité. Il est désigné par l'ordonnateur de l'établissement et peut recevoir délégation de signature suivant les dispositions prévues par la loi du 26 janvier 1984, le décret du 14 janvier 1994 ou les textes spécifiques à chaque établissement.

2.1.1.2. Missions du centre de responsabilité

Le centre de responsabilité intervient dans le processus budgétaire bien que n'étant pas un niveau de décision budgétaire. Il n'est pas doté d'un budget propre.

D'une part, l'article 7 de l'arrêté du 19 mai 1994 prévoit, lors de l'élaboration du budget de l'établissement, que 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 (cf. infra).

Le centre de responsabilité participe par conséquent à l'élaboration de budget et du budget de gestion de l'établissement. Il en est même l'élément de base, puisque le conseil d'administration de l'établissement arbitre entre les prévisions d'activité des différents centres de responsabilité pour établir ses budgets.

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.

2.1.2. Moyens du centre de responsabilité

Pour être érigée en centre de responsabilité, une structure doit avoir la capacité d'assurer le suivi des moyens, tant sur le plan matériel qu'humain, mis à sa disposition pour la réalisation de ses activités.

L'ensemble des moyens destinés aux centres de responsabilité sont répartis en deux types :

- les moyens financiers ;
- les autres moyens.

2.1.2.1. Les moyens financiers

Les moyens financiers trouvent une traduction budgétaire sous forme de rubriques de dépenses.

Une rubrique de dépenses est définie comme une catégorie de dépenses par nature d'un centre de responsabilité correspondant à un compte budgétaire de la nomenclature budgétaire des EPSCP.

Toutefois, la dénomination et la codification des rubriques de dépenses peuvent être différentes de celles des comptes budgétaires auxquelles elles se rapportent.

Cette dénomination et cette codification est commune à l'ensemble de l'établissement.

La nomenclature des rubriques de dépenses est arrêtée chaque année par le conseil d'administration.

Elle peut être différente d'un établissement à un autre.

Les rubriques de dépenses servent de base à l'élaboration du budget par nature de l'établissement. Elles permettent également au centre de responsabilité de suivre la consommation des moyens financiers qui lui sont attribués.

L'ensemble des moyens inscrits dans chaque rubrique de dépenses constitue l'enveloppe de crédits globalisée. Le respect du montant global de l'enveloppe s'impose au centre de responsabilité.

2.1.2.2. Les autres moyens

Ce sont les moyens mis à disposition du centre de responsabilité pour la réalisation de ses projets. Ces moyens servent de base à l'élaboration du budget. Ils renseignent les organes de décision sur les besoins physiques et humains des centres de responsabilité.

A titre d'exemple, ces moyens peuvent être :

- salles de cours (en m² ou nombre de places assises) ;
- bâtiments (en m²) ;

- heures de cours (en heures équivalent TD) ;
- emplois (nombre de postes ATOS, enseignement).

L'intitulé des rubriques "autres moyens" doit être suffisamment précis pour faciliter la compréhension par les différents utilisateurs.

La nomenclature des autres moyens est déterminée par le conseil d'administration sur proposition de l'ordonnateur principal. Elle s'impose à l'ensemble des centres de responsabilité de l'établissement et ne peut être modifiée en cours d'exercice budgétaire.

2.1.2.3. Les objectifs de recettes

Le montant de l'enveloppe accordée à chaque centre de responsabilité dépend pour partie des objectifs de recettes annoncés par le centre de responsabilité

Chaque centre de responsabilité doit être capable d'assurer un suivi de réalisation des ces objectifs de recettes.

Un objectif de recettes est défini comme une catégorie de recettes par nature d'un centre de responsabilité correspondant à un compte budgétaire de la nomenclature budgétaire des EPSCP.

Toutefois, la dénomination et la codification des objectifs de recettes peuvent être différentes de celles des comptes budgétaires auxquels ils se rapportent.

Cette dénomination et cette codification sont communes à l'ensemble de l'établissement.

La nomenclature des objectifs de recettes est arrêtée chaque année par le conseil d'administration.

Cette nomenclature peut être différente d'un établissement à un autre.

2.2. LE BUDGET DES SERVICES INTERÉTABLISSEMENTS

C'est l'article 44 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit la possibilité de créer des services communs à plusieurs EPSCP (universités, INP, instituts et écoles extérieures, grands établissements, écoles françaises à l'étranger, écoles normales supérieures).

Ils sont généralement désignés par l'expression "services interuniversitaires ou services interétablissements".

Ils sont créés par délibération statutaire prise à la majorité des 2/3 des membres en exercice du conseil d'administration de chacun des établissements concernés, conformément à l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984.

Les modalités de création et de gestion de ces services communs peuvent être précisées par décret.

Les décrets publiés concernent :

☞ L'organisation des services de documentation

- décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 modifié par le décret n° 91-320 du 27 mars 1991 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale ;
- décret n° 91-321 du 27 mars 1991 relatif à l'organisation des services de documentation des établissements d'enseignement supérieur des académies de Paris, Créteil et Versailles relevant du ministère de l'éducation nationale.

☞ Le développement de la formation continue

- décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale.

- ☞ L'accueil, l'information et l'orientation des étudiants
 - décret n° 86-195 du 6 février 1986 relatif aux services communs universitaires et interuniversitaires d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants.
- ☞ La médecine préventive
 - décret n° 88-520 du 3 mai 1988 modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989 relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé.
- ☞ La formation des formateurs
 - décret n° 86-599 du 14 mars 1986 relatif aux services communs universitaires de formation des formateurs.
- ☞ Les activités physiques et sportives
 - décret n° 70-1269 du 23 décembre 1970 relatif à l'organisation des activités physiques, sportives et de plein air dans l'enseignement supérieur.
- ☞ L'accueil des étudiants étrangers
 - décret n° 71-928 du 15 novembre 1971 relatif au service commun universitaire des étudiants étrangers.

Pour ces deux derniers services communs, les décrets continuent à s'appliquer dans la mesure où leurs dispositions ne sont pas contraires à la loi du 26 janvier 1984.

Tous les services communs interétablissements doivent disposer d'un budget annexé à celui de l'établissement siège.

En conséquence, l'exécution des prévisions budgétaires de ces services :

- permet de dégager un résultat du budget annexé, qui n'est pas repris dans le résultat de l'établissement de rattachement ;
- fait l'objet d'un compte rendu financier spécifique qui toutefois fait partie intégrante du compte financier de l'établissement de rattachement.

Comptablement, et afin de respecter le principe de l'unité de caisse, ces budgets sont suivis selon la technique du service à comptabilité distincte.

Au sein de la comptabilité de l'établissement de rattachement, est ouverte une subdivision du compte 185 "Opérations de trésorerie inter-services" par service interétablissement.

Parallèlement, dans la comptabilité de chaque service interétablissements, il est ouvert un compte 185 "Opérations de trésorerie inter-services" au nom de l'établissement de rattachement.

Une opération effectuée au profit (ou pour le compte) d'un service interétablissements donne lieu à la passation de deux écritures :

- une dans la comptabilité de l'établissement de rattachement qui permet de retracer les flux de trésorerie ;
- une dans la comptabilité du service interétablissements qui permet de constater la réalisation budgétaire.

CHAPITRE 3 : LE BUDGET

1. FORME DU BUDGET

1.1. LE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

Conformément à l'article 4 du décret du 14 janvier 1994, les dépenses et les recettes figurant au budget de l'EPSCP sont classées par nature.

Le budget est présenté en deux sections et à l'intérieur de chacune d'elles au minimum en chapitres et éventuellement en articles, suivant une nomenclature budgétaire établie en conformité avec le plan comptable particulier des EPSCP.

La première section, dite section de fonctionnement, décrit les opérations qui déterminent le résultat. Celui-ci est susceptible de se traduire par une diminution ou un accroissement des capitaux propres de l'EPSCP.

Cette section décrit la gestion annuelle de l'établissement.

La deuxième 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 de l'EPSCP.

Le chapitre correspond :

- en section de fonctionnement au minimum au compte à deux chiffres du plan comptable particulier des EPSCP ;
- en section des opérations en capital au minimum au compte à 3 chiffres du plan comptable particulier des EPSCP.

L'article correspond à une subdivision plus fine du chapitre budgétaire, appelé compte budgétaire.

Le chapitre correspond au niveau de vote du conseil d'administration.

1.2. LES BUDGETS PROPRES INTÉGRÉS DES COMPOSANTES ET SERVICES COMMUNS

La présentation des budgets propres intégrés des composantes et services communs s'inspire de celle du budget de l'établissement.

Chaque budget propre intégré retrace par nature les dépenses et les recettes générées par l'activité de la composante ou du service commun concerné.

Il existe une section de fonctionnement et une section des opérations en capital pour chaque budget propre intégré.

La section de fonctionnement décrit la gestion annuelle de la composante ou du service commun concerné dont les opérations participent au résultat de l'établissement.

La section des opérations en capital présente les ressources propres en capital de l'année et l'emploi qui en est fait par la composante ou le service commun. Cette section contribue à dégager l'évolution prévisionnelle annuelle de la situation patrimoniale de l'EPSCP.

La nomenclature budgétaire de ces budgets est conforme à celle du budget de l'établissement.

Dans le cadre de cette nomenclature, le détail de la présentation d'un budget propre intégré peut varier d'une composante ou service commun à un autre.

1.3. LES BUDGETS DES SERVICES INTERÉTABLISSEMENTS

1.3.1. Dispositions générales

Le budget de chaque service interétablissements est annexé au budget de l'établissement de rattachement.

La présentation des budgets des services interétablissements *est identique* à celle du budget de l'établissement.

Ce budget est présenté en deux sections.

La première section, ou section de fonctionnement, décrit les opérations qui déterminent le résultat. Celui-ci est susceptible de se traduire par une diminution ou un accroissement des capitaux propres du service interétablissements.

Cette section décrit la gestion annuelle du service interétablissements.

La deuxième section, ou 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 du service interétablissements.

La nomenclature budgétaire est conforme à la nomenclature budgétaire des EPSCP.

Le chapitre correspond :

- en section de fonctionnement au minimum au compte à deux chiffres du plan comptable particulier des EPSCP ;
- en section des opérations en capital au minimum au compte 3 chiffres du plan comptable particulier des EPSCP.

L'article correspond à une subdivision plus fine du chapitre budgétaire, appelée compte budgétaire.

Le chapitre correspond au niveau de vote du conseil du service interétablissements ou par le conseil d'administration de l'établissement de rattachement lorsque le service interétablissements n'est pas doté de conseil propre.

Le service interétablissements adopte le même nomenclature budgétaire que l'établissement auquel il est rattaché.

1.3.2. Présentation des budgets des services interétablissements dans le budget de l'établissement de rattachement

Au bas du budget de l'établissement de rattachement, figure un cadre particulier qui reprend d'une part le total général du budget de l'établissement et d'autre part le total général de chaque budget des services interétablissements de façon à évaluer l'activité d'ensemble de l'établissement de rattachement.

2. RÉALISATION DE L'ÉQUILIBRE

2.1. POUR LE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

2.1.1. Cas général

Conformément à l'article 22 du décret du 14 janvier 1994, le budget de l'EPSCP est voté en équilibre réel.

La réalité de cet équilibre s'apprécie compte tenu de la sincérité des prévisions de ressources et de charges inscrites au budget.

Cet équilibre s'apprécie de façon globale en fin de deuxième section. Il est unique pour l'établissement.

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*" et "*déficit prévisionnel*".

L'excédent ou le déficit prévisionnel sert à calculer la capacité d'autofinancement de l'établissement (CAF). Elle est positive ou négative. Dans ce dernier cas, elle est dénommée insuffisance d'autofinancement (IAF) et doit être couverte par un prélèvement sur les réserves de l'établissement effectivement disponibles. La capacité ou l'insuffisance d'autofinancement 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.

Une augmentation prévisionnelle du fonds de roulement traduit un accroissement des ressources de l'établissement.

Une diminution prévisionnelle du fonds de roulement traduit une réduction des ressources de l'établissement.

2.1.2. Équilibre en cas d'emprunt

Dans le cas particulier où l'EPSCP a recours à l'emprunt, son budget peut être réputé en équilibre si son examen permet d'établir que les recettes de la section des opérations en capital diminuées des recettes des emprunts et, le cas échéant du montant des amortissements et des provisions, sont supérieures ou égales au remboursement en capital des emprunts venant à échoir au cours de l'exercice.

2.2. POUR LES BUDGETS PROPRES INTÉGRÉS

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.

2.2.1. Cas général

L'équilibre de chaque section est réalisé, coté recettes, par la part de recettes globales de l'établissement que le conseil d'administration de l'établissement attribue à chaque composante ou service commun pour la réalisation des prévisions d'activités retenues.

Outre les recettes et les dépenses de chaque composante ou service commun doté d'un budget propre intégré, sont inscrits en fin de première section les éléments positifs ou négatifs qui servent de base pour la détermination de la capacité ou l'insuffisance d'autofinancement de l'établissement.

2.2.2. Cas particulier

Il existe obligatoirement un service général dont le budget propre intégré présente la particularité de prévoir les recettes et les dépenses globales de l'établissement, non générées par l'activité propre d'une composante ou d'un service commun.

Pour ce budget propre intégré, l'équilibre est réalisé à partir des éléments suivants :

- coté dépenses et aussi bien en section de fonctionnement qu'en section des opérations en capital, les contributions que le conseil d'administration décide d'attribuer à chaque composante et service commun doté d'un budget propre intégré pour la réalisation des prévisions d'activités retenues ;
- pour la section de fonctionnement, un reliquat qui correspond à l'excédent (ou au déficit) prévisionnel du budget de l'établissement ;
- pour la section des opérations en capital, un reliquat qui correspond à l'augmentation ou la diminution prévisionnelle du fonds de roulement de l'établissement.

2.3. POUR LES BUDGETS DES SERVICES INTERÉTABLISSEMENTS

La réalisation de l'équilibre de ces budgets s'effectue suivant les mêmes modalités que celles définies pour le budget de l'établissement de rattachement.

En fin de première section, est dégagé l'excédent ou le déficit prévisionnel du service interétablissements.

A partir de cet excédent ou déficit est calculée la capacité d'autofinancement ou l'insuffisance d'autofinancement (CAF ou IAF) du service interétablissements.

Cette CAF ou IAF est propre au service interétablissements et n'est pas un élément de la CAF ou de l'IAF de l'établissement auquel le service est rattaché.

Cette CAF, ou IAF, est reportée en recettes, ou en dépenses, de la seconde section des opérations en capital, à laquelle on ajoute les dépenses et les recettes de cette section afin de dégager la variation prévisionnelle du fonds de roulement du service interétablissements pour l'exercice concerné.

Ce résultat est propre au service interétablissements et n'est pas intégré au résultat de l'établissement de rattachement.

3. LES CRÉDITS LIMITATIFS

D'une manière générale, un crédit est dit limitatif lorsque l'abondement ou la diminution du montant inscrit au budget nécessite un vote préalable du conseil d'administration. Il y a alors décision budgétaire modificative (cf. chapitre 3 du titre II de la présente instruction).

En conséquence, dans le cadre de l'exécution budgétaire, une dépense dont le montant s'avère supérieur au disponible sur un crédit limitatif impose pour sa réalisation une décision budgétaire modificative.

Pour les EPSCP, le caractère limitatif des crédits inscrits au budget est défini à l'article 5 du décret du 14 janvier 1994 :

«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 ;
- Eventuellement, au montant d'un chapitre ou d'un article déterminé par le conseil d'administration.»

En application de ces dispositions :

☞ Le caractère limitatif des crédits s'apprécie exclusivement :

- au niveau global de l'établissement ;
- et sur les seuls montants définis ci-dessus.

☞ Il n'existe pas de crédits limitatifs, prévus par le décret du 14 janvier 1994, au niveau des budgets propres intégrés.

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.

Par choix de gestion, l'ordonnateur concerné, dans la limite de ses compétences, peut fixer dans le cadre de la nomenclature budgétaire arrêtée par l'établissement une limitation à un niveau plus fin que le chapitre budgétaire. Il s'agit alors d'une contrainte interne à chaque EPSCP et non d'une contrainte réglementaire.

D'autre part, compte tenu de leur spécificité, les crédits relatifs aux charges d'amortissement et de provisions ont un caractère évaluatif et ne peuvent faire l'objet de virement au profit d'autres chapitres du budget de l'établissement.

Un modèle récapitulatif sur la présentation des différents budgets, la réalisation de leur équilibre et du montant des crédits limitatifs figure à l'annexe n°2 du présent titre.

CHAPITRE 4 :

BUDGET DE GESTION

1. PRÉSENTATION DU BUDGET DE GESTION

Le principe de l'existence d'un budget de gestion au sein du cadre budgétaire des EPSCP est posé par l'article 6 du décret du 14 janvier 1994. L'arrêté du 19 mai 1994 pris en application de ce décret en précisent les modalités.

Ainsi, le budget de chaque EPSCP est complété par un budget de gestion.

Ce document présente les recettes et les dépenses par destinations. Celles-ci sont définies par le conseil d'administration et retracent les objectifs de gestion correspondant aux grands axes de développement de l'établissement.

Le budget de gestion est la traduction politique du budget de l'établissement. Il a pour objet de présenter au conseil d'administration les orientations de l'établissement.

Chaque destination peut se subdiviser.

Les destinations du budget de gestion font l'objet d'une nomenclature qui reçoit une codification.

Cette nomenclature est définie pour l'exercice budgétaire.

Chaque destination est présentée soit en recettes, soit en dépenses, soit en recettes et en dépenses, sans obligation d'équilibre. Cependant, certaines destinations particulières en raison de leurs spécificités (de financement, réglementaire, de suivi,...) peuvent être soumises à la règle de l'équilibre.

En revanche, *le budget de gestion*, comprenant l'ensemble des recettes et des dépenses de chaque destination, *est globalement équilibré.*

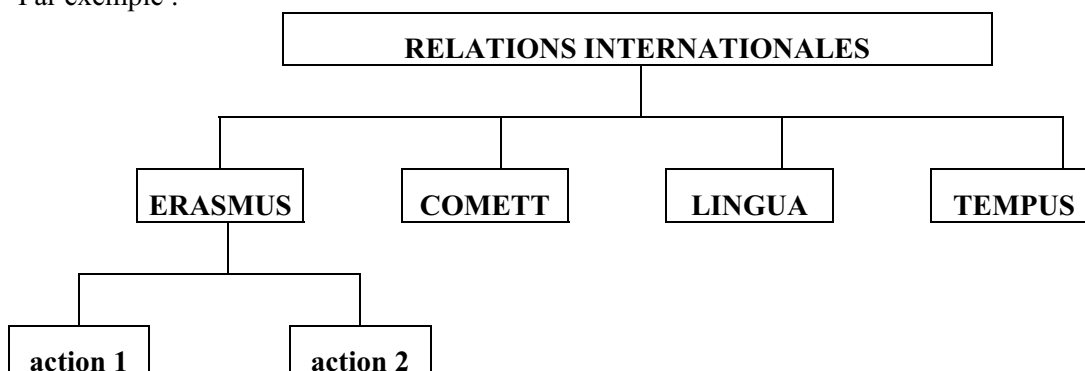
En outre, *le montant total du budget de gestion doit être égal au montant total du budget par nature.*

Les destinations retracent les objectifs de gestion de l'établissement comme par exemple :

DESTINATIONS	SUBDIVISION DE LA DESTINATION
Enseignement	1er cycle, 2ème cycle
Recherche	Soutien aux jeunes équipe de recherches
Relations internationales	Programme ERASMUS, Programme LINGUA
Accueil des étudiants	Rénovation des structures sportives
Logistique administrative	Informatisation des services
Logistique immobilière	Rénovation d'un amphithéâtre

Chaque destination peut se subdiviser en tant que de besoin en fonction du degré de suivi de gestion retenu par l'établissement.

Par exemple :



Néanmoins, même si le degré de suivi de gestion est laissé à l'appréciation de l'établissement, il est vivement recommandé pour des raisons de souplesse de gestion de ne pas descendre en deçà du troisième niveau de subdivision.

2. SUIVI DU BUDGET DE GESTION

L'arrêté du 19 mai 1994 pris en application du décret du 14 janvier 1994 précise que « dans le cadre du contrôle de gestion, le suivi du budget de gestion permet d'assurer l'information des responsables sur la réalisation des objectifs de l'établissement, et d'exercer une mission d'alerte au profit de ceux ci ».

Le suivi du budget de gestion est un outil d'observation mis à la disposition des ordonnateurs, capable de les renseigner sur les écarts constatés entre les prévisions et la réalisation du budget de gestion.

3. DÉCOMPOSITION DU BUDGET DE GESTION

Le budget de gestion de l'établissement intègre le budget de gestion des composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré.

De la même manière, les budgets des services interétablissements sont complétés chacun d'un budget de gestion.

Il existe autant de budgets de gestion que de structures budgétaires dotés de budgets par nature.

Ces différents budgets de gestion sont présentés suivant les modalités définies ci-dessus.

ANNEXE N° 1 : Tableau récapitulatif sur l'application de la règle de l'annualité budgétaire

DÉPENSES RELEVANT DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT			
dépense engagée	service fait avant le 31/12/N	facture reçue avant le 31/12/N ou pendant la journée complémentaire, mais crédits disponibles insuffisants car le montant de la facture est supérieur au montant de l'engagement.	- si l'exercice n'est pas clos, mandatement à hauteur de l'engagement sur N. - engagement et mandatement sur N+1, pour le supplément ou pour la totalité si l'exercice était clos.
dépense non engagée situation obligatoirement exceptionnelle	service fait avant le 31/12/N	facture non reçue au 31/12/N (engagement sur N devenu impossible après le 31/12/N) ou : facture reçue mais crédits insuffisants au 31/12/N.	- engagement et mandatement sur N+1.
dépense engagée	service fait avant le 31/12/N	facture non reçue au 31/12/N.	- soit inscription en charges à payer au 31/12 ; - soit mandatement en journée complémentaire si la facture arrive avant le 28/02/N+1.
		facture non reçue au 28/02/N+1.	- inscription en charges à payer au 28/02/N+1.
dépense engagée	service non fait au 31/12/N	rattachement obligatoire de la dépense à N+1 (même si le service fait intervient entre le 1/01/N+1 et le 28/02/N+1).	Cas de crédits reportables : - inscription du montant de l'engagement fait en N au budget N+1 au titre des reports de crédits ; - engagement et mandatement sur N+1 sur les crédits en cours, dans les conditions habituelles ; - pas d'annulation de l'engagement en N.
			Cas de crédits non reportables : - annulation de l'engagement sur N au 31/12/N+1 - engagement et mandatement en N+1, dans les conditions habituelles.

DÉPENSES RELEVANT DE LA SECTION DES OPÉRATIONS EN CAPITAL			
dépense engagée	service fait avant le 31/12/N	facture reçue avant le 31/12/N+1 ou pendant la journée complémentaire, mais crédits disponibles insuffisants.	- si l'exercice n'est pas clos, mandatement à hauteur de l'engagement sur N ; - engagement et mandatement sur N+1, pour le supplément ou pour la totalité si l'exercice était clos.
dépense non engagée situation obligatoirement exceptionnelle	service fait avant le 31/12/N	facture non reçue au 31/12/N+1 (engagement sur N devenu impossible après le 31/12/N) ou : facture reçue mais crédits insuffisants au 31/12/N.	- engagement et mandatement sur N+1.
dépense engagée	service fait avant le 31/12/N	Si l'EP utilise la journée complémentaire : - facture reçue avant le 28/02/N+1.	- mandatement sur N en journée complémentaire.
dépense engagée	service fait avant le 31/12/N	Si l'EP n'utilise pas la journée complémentaire : - facture non reçue au 31/12/N.	Report de crédits systématique : - inscription du montant de l'engagement fait en N au budget N+1 au titre des reports de crédits;
dépense engagée	service non fait au 31/12	rattachement obligatoire de la dépense à N+1.	- engagement et mandatement sur N+1 sur les crédits en cours, dans les conditions habituelles - pas d'annulation de l'engagement sur N ;

ANNEXE N° 1 (suite et fin)

RECETTES		
créance née en N	encaissement en N pas de titre avant le 31/12 /N.	titre de recette émis en journée complémentaire sur le budget de N.
		si la journée complémentaire n'est pas utilisée ou si la recette est découverte après le 28/02/N+1 : - titre de recette sur le budget de N+1
créance née en N	pas d'encaissement en N pas de titre de recette en N.	Pour les recettes de la section de fonctionnement : technique des produits à recevoir : - titre de recette liquidé sur base provisoire sur N - opération complémentaire éventuellement sur N+1 Pour les recettes de la section d'investissement : - titre de recette sur le budget de N+1
créance née en N	émission du titre en N pas d'encaissement en N.	lors de l'encaissement en N+1, si la somme encaissée est différente du titre de recette, émission d'un titre de recette ou d'un mandat sur le budget N+1.

ANNEXE N° 2 : Modèle de budget d'un EPSCP

CAS D'UN EPSCP DOTÉ D'UN SERVICE INTERÉTABLISSEMENTS

ANNEXE N° 2 (suite)

BUDGET ÉTABLISSEMENT - NIVEAU 1

DÉPENSES							PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT							RECETTES			
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	CAF Eléments positifs	CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	CAF éléments négatifs				
60		ACHATS ET VARIATION DE STOCK			50000												
61		SERVICES EXTÉRIEURS			20000												
	613	Location					70		"VENTES "			76000					
	615	Entretien, réparation					705		Etudes			1000					
	617	Etudes et recherche					706		Droits universitaires			60000					
							708		Produit des activités annexes			15000					
62		AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS			28000												
	624	Transports de biens et de personnes					72		PRODUCTION IMMOBILISÉE								
	625	Déplacements, missions, réception															
	626	Frais postaux et télécommunication					74		SUBVENTIONS			134000					
63		IMPÔTS ET TAXES			3100												
	631	Impôts sur rémunérations (adm)			3000			741	Etat			100000					
	633	Impôts sur rémunérations (autres)						744	Coll. locales et organismes publics			10000					
	635	Autres impôts (adm)			100			746	Dons et legs			4000					
	637	Autres impôts (autres)						748	Autres			20000					
64		CHARGES DE PERSONNEL			65000												
	641	Rémunérations personnel			40000		75		AUTRES PRODUITS DE GESTION COURANTE			27000					
	645	Charges de sécurité sociale			25000		76		PRODUITS FINANCIERS			11000					
65		AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE			35000												
66		CHARGES FINANCIÈRES			200												
67		CHARGES EXCEPTIONNELLES			100												
	675	Valeurs comptables des élém. d'actifs cédés			100	100		77	PRODUITS EXCEPTIONNELS			250					
								775	Produits de cession des éléments d'actif			150	150				
								777	Quote part des subventions d'inv. virée au compte de résultat			100	100				
68		DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			6500	6500											
	681	Dotation / charges exploitation					78		REPRISES SUR AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			1000	1000				
	686	Dotation / charges financières															
	687	Dotation / charges exceptionnelles															
		TOTAL			207900	6600			TOTAL			249250	1250				
		SOUS-TOTAUX LIMITATIFS															
		Charges de personnel			68000												
		Autres charges de fonctionnement			133400												
		SOUS-TOTAL ÉVALUATIF															
		Dot. aux amortissements et aux provisions			6500												
		EXCÉDENT PRÉVISIONNEL			41350	41350			DÉFICIT PRÉVISIONNEL								
		TOTAL GÉNÉRAL			249250	47950			TOTAL GÉNÉRAL			249250	1250				
		CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT				46700			INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT								

ANNEXE N° 2 (suite)

<i>DÉPENSES</i>						<i>BUDGET ÉTABLISSEMENT - NIVEAU 1</i>						<i>RECETTES</i>					
DEUXIÈME SECTION : OPÉRATION EN CAPITAL																	
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N		CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N					
16		REMBOURSEMENT DES DETTES					131		CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT			46700					
211		TERRAINS					1311		SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT REÇUES Etat			32000					
213		CONSTRUCTIONS			17500		1314		Coll. locales et organismes publics			16000					
215		INSTALLATIONS TECHNIQUES			20000		1315		département			2000					
216		COLLECTIONS			200		138		AUTRES								
218		AUTRES			25000		161		EMPRUNTS			2000					
231		IMMOBILISATIONS CORPORELLESE N COURS			5000												
	2313	Constructions en cours															
	2315	Installations techniques en cours															
261		PARTICIPATION															
		TOTAL			67700				TOTAL			98850					
		TOTAL LIMITATIF			67700												
		AUGMENTATION DU FONDS DE ROULEMENT			31150				DIMINUTION DU FONDS DE ROULEMENT								
		TOTAL GÉNÉRAL			98850				TOTAL GÉNÉRAL			98850					

ANNEXE N° 2 (suite)

BUDGET PROPRE INTÉGRÉ-É NIVEAU 2-A

DÉPENSES						PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT						RECETTES	
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	El. positifs participant à la CAF	CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	él négatifs participant à la CAF
60		ACHATS ET VARIATION DE STOCK			20000								
61		SERVICES EXTÉRIEURS			6000		70					7000	
	613	Location						705				1000	
	615	Entretien, réparation						706				6000	
	617	Etudes et recherche											
62		AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS			10000								
	624	Transports de biens et de personnes											
	625	Déplacements, missions, réception											
	626	Frais postaux et télécommunication					74					22000	
63		IMPÔTS ET TAXES			1350								
	631	impôts sur rémunérations (adm)						744				10000	
	633	Impôts sur rémunérations (autres)						748				12000	
	635	Autres impôts (adm)											
	637	Autres impôts											
64		CHARGES DE PERSONNEL			30000								
	641	Rémunérations personnel			25000								
	645	Charges de sécurité sociale			5000								
65		AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE			12000								
68		DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			1000	1000							
	681	Dotation / charges exploitation											
	686	Dotation / charges financières											
	687	Dotation / charges exceptionnelles											
		TOTAL			80350	1000						29000	
									PART RECETTES GLOBALES DE FONCTIONNEMENT			51350	
		TOTAL GÉNÉRAL			80350	1000			TOTAL GÉNÉRAL			80350	
		ÉLÉMENTS POSITIFS PARTICIPANT À LA CAF DE L'ÉTABLISSEMENT				1000			ÉLÉMENTS NÉGATIFS PARTICIPANT À LA CAF DE L'ÉTABLISSEMENT				

ANNEXE N° 2 (suite)

<i>DÉPENSES</i>						<i>BUDGET PROPRE INTÉGRÉ NIVEAU 2-A</i>							<i>RECETTES</i>					
DEUXIÈME SECTION : OPÉRATION EN CAPITAL																		
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N		CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N						
215		INSTALLATIONS TECHNIQUES			10000		131		ÉLÉMENTS CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT			1000						
									SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT REÇUES			10000						
								1314	Région			10000						
218		AUTRES			9000		161		EMPRUNTS			2000						
		TOTAL			19000				TOTAL			13000						
									PART RECETTES GLOBALES DES OPÉRATIONS EN CAPITAL			6000						
		TOTAL GÉNÉRAL			19000				TOTAL GÉNÉRAL			19000						

ANNEXE N° 2 (suite)

BUDGET PROPRE INTÉGRÉ NIVEAU 2-B

DÉPENSES							PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT							RECETTES			
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	El. positifs participant à la CAF	CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	El.négatifs participant à la CAF				
60		ACHATS ET VARIATION DE STOCK			10000												
61		SERVICES EXTÉRIEURS			4000		70		"VENTES"			14000					
	613	Location															
	615	Entretien, réparation						706	droits universitaires (droits spécifiques)			10000					
	617	Etudes et recherche						708	produit des activités annexes			4000					
62		AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS			6000												
	624	Transports de biens et de personnes															
	625	Déplacements, missions, réception															
	626	Frais postaux et télécommunication					74		SUBVENTIONS			12000					
63		IMPÔTS ET TAXES			750												
	631	impôts sur rémunérations (adm)						746	Dons et legs			4000					
	633	Impôts sur rémunérations (autres)						748	Autres			8000					
	635	Autres impôts (adm)															
	637	Autres impôts															
64		CHARGES DE PERSONNEL			15000												
	641	Rémunérations personnel			12000												
	645	Charges de sécurité sociale			3000												
65		AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE			5000												
67		CHARGES EXCEPTIONNELLES			100		77		PRODUITS EXCEPTIONNELS			150	150				
								775	Produits de cession des éléments d'actif			150	150				
	675	Valeurs comptables des élém. d'actifs cédés			100	100											
68		DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS															
	681	Dotation / charges exploitation															
	686	Dotation / charges financières															
	687	Dotation / charges exceptionnelles															
		TOTAL			40850	100			TOTAL			26150	150				
									PART RECETTES GLOBALES DE FONCTIONNEMENT			14700					
		TOTAL GÉNÉRAL			40850	100			TOTAL GÉNÉRAL			40850	150				
		ÉLÉMENTS POSITIFS PARTICIPANT À LA CAF DE L'ÉTABLISSEMENT							ÉLÉMENTS NÉGATIFS PARTICIPANT À LA CAF DE L'ÉTABLISSEMENT				50				

ANNEXE N° 2 (suite)

<i>DÉPENSES</i>						DEUXIÈME SECTION : OPÉRATION EN CAPITAL		<i>RECETTES</i>					
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N		CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	
		ÉLÉMENTS D'IAF			50								
216		COLLECTIONS			200		131						
218		AUTRES			6000			1315	SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT REÇUES Département			2000	2000
									CESSION D'IMMOBILISATIONS			150	
		TOTAL			6250				TOTAL			2150	
									PART RECETTES GLOBALES OPÉRATIONS EN CAPITAL			4100	
		TOTAL GÉNÉRAL			6250				TOTAL GÉNÉRAL			6250	

ANNEXE N° 2 (suite)

BUDGET PROPRE INTÉGRÉ - NIVEAU 2-C SERVICE GÉNÉRAL "SERVICES DE LA PRÉSIDENTE"

DÉPENSES						PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT						RECETTES	
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	El. positifs participant à la CAF	CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	El. négatifs participant à la CAF
60		ACHATS ET VARIATION DE STOCK			20000								
61		SERVICES EXTÉRIEURS			10000		70		"VENTES "			55000	
	613	Location						705	Etudes			5000	
	615	Entretien, réparation						706	Droits universitaires			50000	
	617	Etudes et recherche											
62		AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS			12000								
	624	Transports de biens et de personnes											
	625	Déplacements, missions, réception											
	626	Frais postaux et télécommunication					74		SUBVENTIONS			100000	
								741	Etat			100000	
63		IMPÔTS ET TAXES			1000								
	631	impôts sur rémunérations (adm)											
	633	Impôts sur rémunérations (autres)											
	635	Autres impôts (adm)											
	637	Autres impôts											
64		CHARGES DE PERSONNEL			20000		75		AUTRES PRODUITS DE GESTION COURANTE			27000	
	641	Rémunérations personnel			17000								
	645	Charges de sécurité sociale			3000		76		PRODUITS FINANCIERS			11000	
65		AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE			18000								
66		CHARGES FINANCIÈRES			200								
67		CHARGES EXCEPTIONNELLES											
	675	Valeurs comptables des élém. d'actifs cédés						777	Quote part des subventions d'inv. virée au compte de résultat			100	100
68		DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			5500	5500	78		REPRISES SUR AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			1000	1000
	681	Dotation / charges exploitation											
	686	Dotation / charges financières											
	687	Dotation / charges axceptionnelles											
		TOTAL			86700	5500			TOTAL			194100	1100
		PARTICIPATION ÉTABLISSEMENT			107400								
		Niveau 2A			51350								
		Niveau 2B			14700								
		Reliquat			41350	41350							
		TOTAL GÉNÉRAL			194100	45750			TOTAL GÉNÉRAL			194100	1100
		ÉLÉMENTS PARTICIPANT À LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT				45750			ÉLÉMENTS PARTICIPANT À UNE INSUF.D'AUTOFINANCEMENT				

ANNEXE N° 2 (suite)

BUDGET PROPRE INTÉGRÉ - NIVEAU 2-C - SERVICE GÉNÉRAL "SERVICE DE LA PRÉSIDENTE"

DÉPENSES						DEUXIÈME SECTION : OPÉRATION EN CAPITAL						RECETTES		
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N		CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N		
16		REMBOURSEMENT DES DETTES					131		ÉLÉMENTS CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT			45750		
211		TERRAINS					1311		SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT REÇUES			38000		
213		CONSTRUCTIONS			17500		1312		Etat			32000		
215		INSTALLATIONS TECHNIQUES			10000				Région			6000		
218		AUTRES			10000									
231		IMMOBILISATIONS CORPORELLESE N COURS			5000									
261		PARTICIPATION												
		TOTAL			42500				TOTAL			83750		
		PARTICIPATION ÉTABLISSEMENT			41250									
		Niveau 2A			6000									
		Niveau 2B			4100									
		Reliquat = Variation annuelle du fonds de roulement de l'établissement			31150									
		TOTAL GÉNÉRAL			83750				TOTAL GÉNÉRAL			83750		

ANNEXE N° 2 (suite)

MONTANT GLOBAL DU BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT POUR L'EXERCICE N			
Dépenses de fonctionnement	207900	Recettes de fonctionnement	249250
Dépenses d'investissement	67700	Recettes d'investissement	57500
<i>Total</i>	275600	<i>Total</i>	306750
Augmentation du fonds de roulement	31150	Diminution du fonds de roulement	
<i>TOTAL DES DÉPENSES</i> 306750		<i>TOTAL DES RECETTES</i> 306750	

Les recettes d'investissement 57500 =	+	50000	
	+	2000	
	+	6500	(amortissement des biens)
	+	100	(valeur du bien cédé)
	-	100	(amortissement de la subvention d'investissement)
	-	1000	(reprises sur provisions)
	ou		
Les recettes d'investissement 57500 =	+	98850	(total section 2)
	-	41350	(excédent prévisionnel)

ANNEXE N° 2 (suite)

BUDGET SERVICE INTERÉTABLISSEMENTS

DÉPENSES							RECETTES						
PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT							PREMIÈRE SECTION : FONCTIONNEMENT						
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	CAF Eléments positifs	CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	CAF Eléments négatifs
60		ACHATS ET VARIATION DE STOCK			10000								
61		SERVICES EXTÉRIEURS			4000		70					15200	
	613	Location						705	VENTES DE MARCHANDISES			200	
	615	Entretien, réparation						706	études			12000	
	617	Etudes et recherche						708	droits universitaires			3000	
62		AUTRES SERVICES EXTÉRIEURS			5600		72		PRODUCTION IMMOBILISÉE				
	624	Transports de biens et de personnes											
	625	Déplacements, missions, réception					74		SUBVENTIONS			26800	
	626	Frais postaux et télécommunication						741	Etat			20000	
63		IMPÔTS ET TAXES			620			744	Coll. locales et organismes publics			2000	
	631	impôts sur rémunérations (adm)		600				746	Dons et legs			800	
	633	Impôts sur rémunérations (autres)						748	Autres			4000	
	635	Autres impôts (adm)		20									
	637	Autres impôts											
64		CHARGES DE PERSONNEL			13000		75		AUTRES PRODUITS DE GESTION COURANTE			5400	
	641	Rémunérations personnel permanent		8000									
	645	Charges de sécurité sociale		5000			76		PRODUITS FINANCIERS			2200	
65		AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE			7000								
66		CHARGES FINANCIÈRES			40		77		PRODUITS EXCEPTIONNELS			50	
								775	Produits de cession des éléments d'actif		30		30
67		CHARGES EXCEPTIONNELLES			20			777	Quote part des subventions d'inv. virée au compte de résultat		20		20
	675	Valeurs comptables des élém. d'actifs cédés		20		20							
68		DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			1300	1300	78		REPRISES SUR AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS			200	200
	681	Dotation / charges exploitation											
	686	Dotation / charges financières											
	687	Dotation / charges exceptionnelles											
		TOTAL			41580	1320			TOTAL			49850	250
		SOUS-TOTAUX LIMITATIFS											
		Charges de personnel			13600								
		Autres charges de fonctionnement			26680								
		SOUS-TOTAL ÉVALUATIF											
		Dot. aux amortissements et aux provisions			1300								
		EXCÉDENT PRÉVISIONNEL			8270	8270			DÉFICIT PRÉVISIONNEL				
		TOTAL GÉNÉRAL			49850	9590			TOTAL GÉNÉRAL			49850	250
		CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT				9340			INSUFFISANCE D'AUTOFINANCEMENT				

ANNEXE N° 2 (suite)

<i>DÉPENSES</i>							<i>BUDGET SERVICE INTERÉTABLISSEMENTS</i>							<i>RECETTES</i>						
DEUXIÈME SECTION : OPÉRATION EN CAPITAL																				
CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	CAF Eléments positif	CHAP	ART	INTITULÉ	RÉEL N-2	PRÉV° N-1	PRÉVISION INITIALE N	CAF éléments négatifs							
16		REMBOURSEMENT DES DETTES							CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT			9340								
211		TERRAINS					131	1311	SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT REÇUES			10000								
213		CONSTRUCTIONS			3500			1314	Etat			6400								
215		INSTALLATIONS TECHNIQUES			4000			1315	Coll. locales et organismes publics département			3200								
216		COLLECTIONS			40		138		AUTRES			400								
218		AUTRES			5000		161		EMPRUNTS			400								
231		IMMOBILISATIONS CORPORELLESE N COURS			1000															
	2313	Constructions en cours																		
	2315	Installations techniques en cours																		
261		PARTICIPATION																		
		TOTAL			13540				CESSION D'IMMOBILISATIONS			30								
		TOTAL LIMITATIF			13540				TOTAL			19770								
		AUGMENTATION DU FONDS DE ROULEMENT			6230				DIMINUTION DU FONDS DE ROULEMENT											
		TOTAL GÉNÉRAL			19770				TOTAL GÉNÉRAL			19770								

ANNEXE N° 2 (suite)

MONTANT GLOBAL DU BUDGET DU SERVICE INTERÉTABLISSEMENTS POUR L'EXERCICE N			
Dépenses de fonctionnement	41580	Recettes de fonctionnement	49850
Dépenses d'investissement	13540	Recettes d'investissement	11500
<i>Total</i>	55120	<i>Total</i>	61350
Augmentation du fonds de roulement	6230	Diminution du fonds de roulement	
TOTAL DES DÉPENSES	61350	TOTAL DES RECETTES	61350

Les recettes d'investissement 11500 =	+	10000	
	+	400	
	+	1300	(amortissement des biens)
	+	20	(valeur du bien cédé)
	-	20	(amortissement de la subvention d'investissement)
	-	200	(reprises sur provisions)
	ou		
Les recettes d'investissement 11500 =	+	19770	(total section 2)
	-	8270	(excédent prévisionnel)

ANNEXE N° 2 (suite et fin)

RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL	
MONTANT DU BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT DE RATTACHEMENT	306750
MONTANT DU BUDGET DU SERVICE INTERÉTABLISSEMENTS	61350
TOTAL GÉNÉRAL	368100

ANNEXE N° 3 : Principaux textes cités

Textes généraux

- ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances
- loi n°84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur
- décret n°53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif
- décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- arrêté du 19 mai 1994 relatif au budget de gestion des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

Textes particuliers

- décret n° 85-176 du 4 février 1985 modifié relatif au Muséum national d'histoire naturelle
- décret n° 90-370 du 30 avril 1990 relatif à l'école nationale supérieure d'arts et métiers

L'organisation des services de documentation :

- décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 modifié par le décret n° 91-320 du 27 mars 1991 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale
- décret n° 91-321 du 27 mars 1991 relatif à l'organisation des services de documentation des établissements d'enseignement supérieur des académies de Paris, Créteil et Versailles relevant du ministère de l'éducation nationale

Le développement de la formation continue :

- décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale

L'accueil, l'information et l'orientation des étudiants :

- décret n° 86-195 du 6 février 1986 relatif aux services communs universitaires et interuniversitaires d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants

ANNEXE N° 3 (suite et fin)

La médecine préventive :

- décret n° 88-520 du 3 mai 1988 modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989
- relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé

La formation des formateurs :

- décret n° 86-599 du 14 mars 1986
- relatif aux services communs universitaires de formation des formateurs

Les activités physiques et sportives :

- décret n° 70-1269 du 23 décembre 1970
- relatif à l'organisation des activités physiques, sportives et de plein air dans l'enseignement supérieur

L'accueil des étudiants étrangers :

- décret n° 71-928 du 15 novembre 1971
- relatif au service commun universitaire des étudiants étrangers

Les services généraux des universités :

- décret n°95-550 du 4 mai 1995
- relatif aux services généraux des universités

TITRE 3
PRÉPARATION, VOTE ET
MODIFICATIONS DU BUDGET

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 : PRÉPARATION DU BUDGET	2
1. PHASE DE CADRAGE DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTABLISSEMENT PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION.....	2
2. PRÉVISIONS D'ACTIVITÉS DE L'ÉTABLISSEMENT	3
2.1. Prévisions d'activités, synthèse et consolidation.....	3
2.2. Détermination des moyens accordés aux composantes et services commun dotés d'un budget propre intégré et aux centres de responsabilité	3
3. PRÉPARATION DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT	4
4. DÉFAILLANCE D'UNE COMPOSANTE OU D'UN SERVICE COMMUN DOTÉ D'UN BUDGET PROPRE INTÉGRÉ, OU D'UN CENTRE DE RESPONSABILITÉ	4
5. COMMUNICATION DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT	4
5.1. Communication.....	4
5.2. Absence de communication	5
5.2.1. Procédure.....	5
5.2.2. Forme de l'approbation	5
CHAPITRE 2 : VOTE ET PUBLICITÉ DU BUDGET	6
1. VOTE DU BUDGET PROPRE INTÉGRÉ DES COMPOSANTES ET SERVICES COMMUNS.....	6
1.1. Composantes dotées d'un budget propre intégré	6
1.2. Services communs	6
2. VOTE DU BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT	7
2.1. Procédure normale	7
2.2. Procédure exceptionnelle.....	7
3. RÈGLE DE QUORUM ET DE VOTE.....	7
3.1. Règles de quorum et de vote applicables au conseil d'administration de l'EPSCP	7
3.2. Règles de majorité applicables aux conseils de composantes et aux conseils de services communs.....	8

4. VOTE DU BUDGET DES SERVICES INTERÉTABLISSEMENTS.	8
5. APPROBATION DU BUDGET.....	9
5.1. Règles de fond	9
5.2. Règles de forme	10
6. CAS PARTICULIER DES ÉCOLES NORMALES SUPÉRIEURES, DES GRANDS ÉTABLISSEMENTS ET DES ÉCOLES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.	10
7. PUBLICITÉ DU BUDGET	10
8. NOTIFICATION DU VOTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	10
CHAPITRE 3 : BUDGET NON EXÉCUTOIRE.....	12
1. BUDGET NON EXÉCUTOIRE AU 1ER JANVIER.....	12
2. BUDGET NON EXÉCUTOIRE AU 1ER MARS DE L'EXERCICE.....	12
CHAPITRE 4 : LES MODIFICATIONS DU BUDGET.....	13
1. LES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES MODIFICATIVES OU DBM.....	14
1.1. Caractéristiques.....	14
1.2. Objet.....	14
1.3. Préparation et vote	14
1.4. Présentation.....	14
2. LES MODIFICATIONS DU BUDGET À L'INITIATIVE DE L'ORDONNATEUR.....	15
2.1. Les modifications prévues par la réglementation	15
2.2. Les modifications facultatives	15
3. LES MODIFICATIONS LIÉES AUX RESSOURCES AFFECTÉES	15
CHAPITRE 5 : LES MODIFICATIONS DU BUDGET DE GESTION.....	16
1.1. Les modifications obligatoires.....	16
1.2. Les modifications facultatives	16

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Tableau récapitulatif des virements de crédits.....	17
ANNEXE N° 2 : Principaux textes cités.....	18

CHAPITRE 1 : PRÉPARATION DU BUDGET

La préparation du budget de l'EPSCP est effectuée dans le cadre des dispositions prévues aux articles 17 à 20 du décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, sous l'autorité de l'ordonnateur principal.

Dans le respect de ces dispositions, chaque établissement choisit le mode d'élaboration de son propre budget et les arbitrages internes qui lui conviennent le mieux en fonction de son organisation et de la politique qu'il entend mener.

Toutefois, pour satisfaire à l'impératif de budgets exhaustifs, équilibrés et opérationnels qui puissent être de véritables outils de gestion, le processus budgétaire (ou procédure d'élaboration du budget) obéit à un certain nombre de contraintes :

- nécessité d'un cadrage initial ;
- fixation d'un calendrier précis et contraignant ;
- précisions sur le rôle des centres de responsabilité ;
- arbitrages des différents niveaux (établissement, composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré).

La procédure décrite ci-dessous s'applique aux universités et INP dans la mesure où ceux-ci sont dotés de composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré.

Dans le cas des autres grands établissements, des instituts et écoles extérieurs aux universités, des écoles normales supérieures et des écoles françaises à l'étranger, il n'y a pas lieu de tenir compte des phases relatives aux budgets propres intégrés.

1. PHASE DE CADRAGE DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTABLISSEMENT PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'administration délibère sur l'élaboration et la présentation du budget, à propos notamment de :

- l'organisation de l'établissement pour sa gestion (arborescence structurelle) ;
- les grandes priorités politiques et financières de l'établissement (pourcentage d'augmentation des dépenses, hiérarchisation des priorités, etc...) ;
- le cadre d'élaboration du budget (niveau de vote du budget, présentation et suivi, crédits limitatifs) ;
- la nomenclature des destinations du budget de gestion ;
- la nomenclature des rubriques de dépenses, des objectifs de recettes et autres moyens des centres de responsabilité.

Ces délibérations sont reprises dans une lettre de cadrage élaborée par l'ordonnateur principal, qui la transmet aux ordonnateurs des composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré.

2. PRÉVISIONS D'ACTIVITÉS DE L'ÉTABLISSEMENT

Les ordonnateurs des composantes et services communs dotés d'un budget propre intégré répercutent la lettre de cadrage aux responsables des centres de responsabilité placés sous leur autorité, lorsque l'établissement les a créés.

Ils peuvent le cas échéant préciser cette lettre de cadrage afin de prendre en compte les spécificités de chacun.

2.1. PRÉVISIONS D'ACTIVITÉS, SYNTHÈSE ET CONSOLIDATION

Chaque responsable de centre de responsabilité élabore une prévision d'activité pour chaque destination tant en dépenses qu'en recettes qui se traduit :

- par une expression de besoins sous forme de rubrique de dépenses ;
- par une expression de besoins sous forme de moyens extra-comptables ;
- par une estimation de recettes sous forme d'objectifs de recettes.

Quand l'établissement a institué une structure arborescente des centres de responsabilité, les prévisions d'activités font l'objet d'arbitrages à chaque niveau de cette structure.

A l'issue de ces arbitrages, les prévisions d'activités sont transmises pour synthèse et consolidation à l'ordonnateur de la composante ou du service commun doté d'un budget propre intégré.

Cette synthèse permet à cet ordonnateur, après arbitrages, d'élaborer :

- une esquisse du budget ;
- une esquisse du budget de gestion.

Chaque ordonnateur de composante et service commun doté d'un budget propre intégré transmet ces esquisses, éventuellement accompagnées des prévisions d'activités des centres de responsabilité, à l'ordonnateur principal qui procède à leur agrégation pour l'ensemble de l'établissement.

2.2. DÉTERMINATION DES MOYENS ACCORDÉS AUX COMPOSANTES ET SERVICES COMMUN DOTÉS D'UN BUDGET PROPRE INTÉGRÉ ET AUX CENTRES DE RESPONSABILITÉ

Le conseil d'administration délibère sur les prévisions d'activités.

Les prévisions, lorsqu'elles concernent la recherche, doivent être préalablement soumises pour avis au conseil scientifique de l'établissement, en application des dispositions de l'article 30 de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

Conformément à l'article 18 du décret du 14 janvier 1994, le conseil d'administration délibère et arrête l'équilibre financier et les grandes catégories de recettes et de dépenses du projet de budget de l'établissement.

En fonction de l'ensemble de ces décisions, 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.

3. PRÉPARATION DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

Cette notification permet à chaque ordonnateur de composante ou service commun doté d'un budget propre intégré d'élaborer 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 complété du budget de gestion dans les conditions définies au chapitre 2 du présent titre.

Ces différents budgets sont ensuite transmis à l'ordonnateur principal par les ordonnateurs des composantes ou des services communs.

L'ordonnateur principal 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.

Le conseil d'administration vote le budget de l'établissement, complété du budget de gestion suivant les conditions définies au chapitre 2 du présent titre.

4. DÉFAILLANCE D'UNE COMPOSANTE OU D'UN SERVICE COMMUN DOTÉ D'UN BUDGET PROPRE INTÉGRÉ, OU D'UN CENTRE DE RESPONSABILITÉ

En cas de défaillance lors du processus d'élaboration budgétaire d'un ordonnateur ou d'un responsable de centre de responsabilité, il appartient à l'élément structurel de niveau immédiatement supérieur de s'y substituer.

5. COMMUNICATION DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, le recteur d'académie, chancelier, assiste à chaque séance du conseil d'administration d'un EPSCP.

A ce titre, il est convoqué dans les mêmes conditions que les autres membres du conseil d'administration et reçoit donc communication de l'ensemble des documents préparatoires.

Pour certains établissements, leurs statuts prévoient que le ministre exerce les pouvoirs dévolus au recteur par la loi.

Le recteur d'académie, chancelier, et le ministre peuvent se faire représenter aux séances du conseil d'administration des EPSCP.

5.1. COMMUNICATION

L'article 20 alinéa 1 du décret du 14 janvier 1994 fait obligation aux établissements de communiquer leur projet de budget au recteur d'académie, chancelier, ou pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur.

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.

De la même manière, le projet de budget de gestion est communiqué à la même autorité. Toutefois, dans ce cas, la transmission est faite pour information car il constitue un document interne au service de l'établissement et sur lequel ne s'exerce aucun contrôle externe.

5.2. ABSENCE DE COMMUNICATION

5.2.1. Procédure

Par application de l'article 20 du décret du 14 janvier 1994, le défaut de respect du délai de communication peut être sanctionné.

Le recteur d'académie, chancelier, ou pour les établissements qui lui sont rattachés, le ministre 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.

Leur représentant est habilité à prendre au cours de la séance du conseil d'administration la décision de soumettre à approbation le budget.

5.2.2. Forme de l'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 budget par le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre selon le cas.

Le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre doit donc accuser réception de l'envoi du budget effectué par l'établissement.

CHAPITRE 2 : VOTE ET PUBLICITÉ DU BUDGET

1. VOTE DU BUDGET PROPRE INTÉGRÉ DES COMPOSANTES ET SERVICES COMMUNS

1.1. COMPOSANTES DOTÉES D'UN BUDGET PROPRE INTÉGRÉ

Chaque conseil d'UFR, d'école et d'institut interne doit adopter en équilibre son budget propre intégré, complété de son budget de gestion.

Ce budget est ensuite transmis par l'ordonnateur secondaire ou le directeur de la composante quand il n'a pas cette qualité, au président ou au directeur de l'établissement qui le soumet pour approbation, au conseil d'administration, conformément à l'article 42 de la loi du 26 janvier 1984.

Le conseil d'administration conserve toujours la faculté de ne pas approuver un budget propre intégré.

L'article 21 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que le conseil d'administration ne doit pas approuver un budget propre intégré lorsque :

- le conseil de l'UFR, de l'école ou de l'institut interne n'a pas adopté son budget propre intégré dans les délais fixés par l'ordonnateur principal ;
- le conseil de l'UFR, de l'école ou de l'institut interne ne l'a pas voté en équilibre.

Dans l'un et l'autre cas, le conseil d'administration de l'établissement peut :

- demander une nouvelle délibération au conseil de la composante dotée d'un budget propre intégré. Dans ce cas, le conseil de la composante dispose d'un délai de quinze jours après le renvoi par le conseil d'administration pour délibérer à nouveau sur son budget. Si au terme de ce délai cette délibération n'a pas eu lieu, le conseil d'administration de l'établissement arrête lui-même le budget propre intégré de la composante concernée.
- ou décider d'arrêter lui-même le budget propre intégré de la composante concernée.

Le choix entre ces deux possibilités ne peut en aucun cas dispenser l'établissement du respect des dispositions des articles 28 et 29 du décret du 14 janvier 1994.

1.2. SERVICES COMMUNS

Deux situations peuvent se présenter selon que le service est doté ou non d'un conseil propre.

Dans le cas où le service commun est doté d'un conseil propre, la procédure est identique à celle décrite au paragraphe 1.1. ci-dessus.

Dans le cas où le service commun n'est pas doté d'un conseil propre, l'article 22 alinéa 2 du décret du 14 janvier 1994 prévoit qu'il appartient au conseil d'administration de l'établissement d'arrêter le budget du service concerné, complété du budget de gestion.

2. VOTE DU BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

2.1. PROCÉDURE NORMALE

Afin que le budget puisse être exécutoire au 1er 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. Conformément à l'article 22 du décret du 14 janvier 1994, cette délibération doit également porter sur le budget de gestion.

Si le conseil d'administration adopte le budget de l'établissement, complété du budget de gestion, le président ou le directeur de l'établissement le transmet au recteur d'académie, chancelier, ou au ministre selon le cas. L'article 25 alinéa 2 du décret du 14 janvier 1994 prévoit qu'en absence de cette communication, le budget n'a pas de caractère exécutoire.

Si au contraire le conseil d'administration n'adopte pas le projet de budget de l'établissement, complété du projet de budget de gestion, il appartient à l'ordonnateur principal de demander l'inscription du vote du budget, complété du budget de gestion, à l'ordre du jour de la plus prochaine séance de ce conseil.

2.2. PROCÉDURE EXCEPTIONNELLE

Dans le cas où le conseil d'administration, soit a refusé, soit n'a pas été en mesure d'adopter le budget de l'établissement à la date du premier mars de l'exercice budgétaire en cours, l'article 30 du décret du 14 janvier 1994 donne au recteur d'académie, chancelier, le pouvoir de l'arrêter après avis du receveur général des finances ou du trésorier payeur général territorialement compétent.

Pour les établissements qui sont directement rattachés au ministre chargé de l'enseignement supérieur, c'est ce dernier qui arrête le budget après avis du ministre du budget.

3. RÈGLE DE QUORUM ET DE VOTE

3.1. RÈGLES DE QUORUM ET DE VOTE APPLICABLES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'EPSCP

L'article 23 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que « Le conseil d'administration délibère valablement en matière de préparation, de vote, d'exécution ou de modification du budget si la majorité des membres qui le compose est présente.

Ces délibérations sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. »

Il résulte de ces dispositions que, s'agissant du vote du budget de l'établissement, le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité des membres qui composent le conseil assiste à la séance en application des statuts de l'établissement.

Si ce quorum est atteint, le conseil d'administration peut alors délibérer. Le budget de l'établissement sera adopté si la moitié au moins des membres présents ou représentés émet un avis favorable, c'est à dire vote "pour". Dans ce système, l'appréciation de la majorité s'effectue non pas au regard des suffrages exprimés mais au regard du nombre de membres présents ou représentés.

Le Conseil d'Etat a confirmé cette interprétation dans un arrêt du 23 décembre 1994 consorts COURBIER. Dans cette affaire, la Haute assemblée a considéré que la décision de la commission paritaire révoquant monsieur Courbier contrevenait aux dispositions de l'arrêté du 13 février 1982 aux termes duquel « les commissions administratives paritaires émettent leur avis à la majorité des présents ayant voix délibérative... » en ce qu'elle avait été prise à la majorité de sept voix sur onze suffrages exprimés alors que le nombre de présents était de seize.

Si ce quorum n'est pas atteint, il est nécessaire de réunir à nouveau le conseil d'administration. Ce conseil peut être à nouveau convoqué sans délai, sauf si le statut de l'établissement a prévu des dispositions particulières.

Le nombre de procurations dont un membre de conseil peut être porteur est défini par les statuts de l'établissement.

A titre d'exemple, pour une université dotée d'un conseil d'administration composé de 50 membres, le quorum est atteint dès que 26 membres sont présents.

Si 26 membres assistent à la séance, dont deux sont porteurs d'une procuration, le budget sera adopté si 14 personnes votent "pour".

3.2. RÈGLES DE MAJORITÉ APPLICABLES AUX CONSEILS DE COMPOSANTES ET AUX CONSEILS DE SERVICES COMMUNS.

Les règles de quorum et de vote définies par l'article 23 du décret du 14 janvier 1994 n'étant pas applicables aux conseils des composantes et des services communs, ceux-ci délibèrent en matière de préparation, de vote, d'exécution et de modification de leur budget propre intégré selon les règles de majorité et, le cas échéant, de quorum définies par leurs statuts.

Si les statuts ont omis de préciser ces règles, la délibération du conseil de composante ou du service commun est adoptée à la majorité des suffrages exprimés, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 17 octobre 1994 REBUFFAT.

4. VOTE DU BUDGET DES SERVICES INTERÉTABLISSEMENTS.

Les services interétablissements peuvent être dotés ou non d'un conseil.

Si le service interétablissements est doté d'un conseil, celui-ci délibère en matière de préparation, de vote, d'exécution et de modification de son budget selon les règles de majorité et, le cas échéant, de quorum définies par ses statuts. Si les statuts ont omis de préciser ces règles, la délibération du conseil du service interétablissements est adoptée à la majorité des suffrages exprimés. Le budget du service interétablissements doit également être approuvé par le conseil d'administration de EPSCP auquel ce service est rattaché. Le conseil d'administration délibère selon les règles de quorum et de majorité prévues par l'article 23 du décret du 14 janvier 1994 précité.

Cette approbation a lieu au moment du vote du budget de l'établissement de rattachement.

En revanche, si plusieurs EPSCP ont, par convention, créé un service interétablissements non doté d'un conseil, il appartient au conseil d'administration de l'EPSCP auquel ce service est rattaché d'arrêter son budget selon les règles de quorum et de majorité définies par l'article 23 du décret du 14 janvier 1994.

5. APPROBATION DU BUDGET

L'article 48 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les cas et les conditions dans lesquels les budgets des établissements sont soumis à approbation ainsi que les mesures prises en cas de déséquilibre.

Les articles 24 et 26 du décret du 14 janvier 1994, pris en application de l'article 48 de la loi du 26 janvier 1984, ont précisé les règles de fond et de forme applicables à la procédure d'approbation du budget de l'établissement.

5.1. RÈGLES DE FOND

Le recteur d'académie, chancelier, ou le ministre pour les établissements qui lui sont directement rattachés, ont le pouvoir d'approuver le budget de l'établissement dans trois cas énumérés limitativement par l'article 24 du décret du 14 janvier 1994.

Il s'agit des cas dans lesquels 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.

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 approbation.

La décision d'approbation ou de refus d'approbation du recteur d'académie, chancelier, ou du ministre est communiquée au président ou au directeur de l'établissement.

En cas de refus, le recteur fait connaître les motifs de sa décision.

Il demande au président ou au directeur de l'établissement d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil d'administration un nouveau projet de budget remédiant aux irrégularités constatées.

L'article 26 alinéa 2 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que le conseil d'administration doit délibérer sur le nouveau projet de budget 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.

L'article 26 alinéa 3 du décret du 14 janvier 1994 précise enfin que 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, c'est à dire dans le ressort duquel est situé le siège de l'établissement, dans deux cas précis :

- à défaut de nouvelle délibération du conseil d'administration de l'établissement dans le délai d'un mois suivant la notification du refus d'approbation du recteur ;
- ou s'il n'a pas été remédié par la nouvelle délibération du conseil d'administration de l'établissement aux irrégularités ayant motivé le refus d'approbation.

Il est rappelé que l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 permet au recteur d'académie, chancelier, de se faire représenter aux séances du conseil d'administration des EPSCP.

Il en va de même pour le ministre lorsqu'il exerce les attributions du recteur d'académie, chancelier. Ce représentant peut donc valablement décider de soumettre le budget à son approbation.

5.2. RÈGLES DE FORME

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 budget par le recteur d'académie, chancelier, ou par le ministre selon le cas.

Le recteur doit accuser réception de l'envoi du budget effectué par l'établissement.

6. CAS PARTICULIER DES ÉCOLES NORMALES SUPÉRIEURES, DES GRANDS ÉTABLISSEMENTS ET DES ÉCOLES FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.

L'article 37 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que des décrets en Conseil d'Etat fixant les règles particulières d'organisation et de fonctionnement des écoles normales supérieures, des grands établissements et des écoles françaises à l'étranger, peuvent déroger notamment aux dispositions des articles 46 et 48 de cette même loi.

Les dispositions du décret du 14 janvier 1994, prises en application de l'article 48 de la loi du 26 janvier 1984 peuvent donc ne pas s'appliquer dans leur intégralité à certains de ces établissements.

Il convient donc de se reporter pour ces établissements à leur statut.

A titre d'exemple, on peut citer le cas des écoles françaises à l'étranger pour lesquelles des textes particuliers ont prévu que les délibérations à caractère budgétaire sont soumises à approbation préalable du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Ainsi, l'article 34 du décret n°96-807 du 10 septembre 1996 relatif à l'École française de Rome prévoit que « Les délibérations du conseil d'administration relatives au budget et au compte financier sont soumises à l'approbation du ministre chargé de l'enseignement supérieur. A défaut d'opposition dans le délai d'un mois suivant la réception par le ministre des procès-verbaux, ces délibérations sont réputées approuvées. »

7. PUBLICITÉ DU BUDGET

Le budget est un acte réglementaire. Pour être opposable aux tiers, il doit être porté à leur connaissance. C'est l'objet de la publicité.

Celle-ci s'effectue par voie d'affichage de documents explicites tels que des extraits faisant apparaître les principaux équilibres dans des lieux accessibles au sein de l'établissement.

La publicité concerne le budget voté et transmis au recteur. Seule cette transmission donne au budget son caractère exécutoire au 1er janvier de l'exercice.

L'article 27 du décret du 14 janvier 1994 prévoit que le budget doit être publié au plus tard un mois après qu'il ait été, selon les cas, adopté, arrêté ou approuvé.

8. NOTIFICATION DU VOTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Après que le conseil d'administration ait voté le budget de l'EPSCP et approuvé les budgets propres intégrés, l'ordonnateur principal notifie le budget propre intégré à exécuter, complété de son budget de gestion, à chaque ordonnateur de composante ou de service commun.

Ensuite, chaque ordonnateur de composante ou de service commun doté d'un budget propre intégré notifie le montant global de l'enveloppe prévisionnelle aux centres de responsabilité, en précisant :

- le montant total de l'enveloppe ;
- le montant total de chaque rubrique ;
- le montant total de chaque destination.

Il leur indique également le montant total des recettes à réaliser :

- par objectif ;
- et par destination.

CHAPITRE 3 : BUDGET NON EXÉCUTOIRE

1. BUDGET NON EXÉCUTOIRE AU 1ER JANVIER

Dans le cas où le budget primitif n'est pas exécutoire à l'ouverture de l'exercice, les opérations de recettes et de dépenses par nature sont effectuées temporairement sur la base des prévisions budgétaires de l'exercice précédent.

L'article 29 du décret du 14 janvier 1994 précise que 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.

Les opérations réalisées sur le budget provisoire sont immédiatement, avant toute autre opération, réintégréées dans le budget de l'exercice, dès qu'il est rendu exécutoire.

Le décret du 14 janvier 1994 n'a, en revanche, prévu aucune disposition concernant l'existence d'un budget de gestion provisoire.

Dans l'éventualité où certains EPSCP souhaiteraient se doter d'un budget de gestion provisoire, celui-ci doit obéir aux principes définis par l'arrêté du 19 mai 1994 relatif au budget de gestion des EPSCP.

2. BUDGET NON EXÉCUTOIRE AU 1ER MARS DE L'EXERCICE

L'article 30 du décret du 14 janvier 1994 prévoit une disposition exceptionnelle quand le budget d'un EPSCP n'est pas exécutoire au 1er mars.

Le budget 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 budget.

Jusqu'à ce que le budget soit rendu exécutoire, les établissements effectuent leurs opérations budgétaires sur la base du budget provisoire tel que défini ci-dessus.

Dans ce cas, l'établissement peut élaborer un budget de gestion sur la base du budget arrêté par le recteur d'académie, chancelier.

CHAPITRE 4 :

LES MODIFICATIONS DU BUDGET

Des modifications peuvent être apportées en cours d'année au budget de l'EPSCP. Elles sont régies par les articles 37 et 38 du décret du 14 janvier 1994.

Article 37 : « Les modifications apportées au budget initial de l'établissement en cours d'exercice sont décidées par le conseil d'administration dans les mêmes conditions que le budget initial lorsqu'elles concernent les cas suivants :

- 1° Modification de l'équilibre global ;
- 2° Virement de crédits entre la section de fonctionnement et la section des opérations en capital ;
- 3° Virement de crédits entre les chapitres relatifs aux charges de personnel et les autres chapitres de la section de fonctionnement ;
- 4° Dépassement d'un chapitre dont la caractère limitatif est décidé par le conseil d'administration.

Les modifications apportées au budget initial en cours d'exercice autres que celles prévues à l'alinéa précédent peuvent être décidées par l'ordonnateur lorsqu'il a reçu délégation du conseil d'administration à cet effet.

Il en est rendu compte au conseil d'administration dès la première réunion du conseil suivant la modification.

Les modifications sont publiées et rendues exécutoires dans les mêmes conditions que le budget initial auquel elles se rapportent.

Dans le cas où le budget est soumis à approbation, les modifications qui lui sont apportées en cours d'exercice sont également soumises pour approbation. »

Article 38 : « Les modifications apportées au budget initial des composantes et services communs visés à l'article 3 du présent décret en cours d'exercice sont décidées par le conseil compétent.

L'ordonnateur concerné peut recevoir délégation du conseil pour décider de ces modifications lorsqu'elles n'ont pas d'incidence sur le caractère limitatif des crédits inscrits au budget de l'établissement. Il est rendu compte de ces modifications au conseil dès la première réunion du conseil suivant ces modifications. »

Les modifications peuvent avoir diverses origines :

- virement de crédits ;
- emploi de recettes nouvelles ;
- emploi de recettes provenant de dégagement de dépenses (réaffectations à d'autres nature de dépenses de crédits provenant de dépenses annulées, différées ou diminuées).

En aucun cas, elles ne peuvent modifier l'emploi des ressources ayant une affectation spéciale.

Il existe deux catégories de modifications du budget :

- celles qui nécessitent un vote préalable du conseil d'administration ;
- celles qui sont prises à l'initiative de l'ordonnateur.

Les modifications peuvent éventuellement avoir une incidence sur le budget de gestion.

1. LES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES MODIFICATIVES OU DBM

1.1. CARACTÉRISTIQUES

Ce sont les modifications répondant obligatoirement aux deux critères cumulatifs suivants :

- elles concernent le seul budget par nature de l'établissement; toutefois, elles peuvent avoir une incidence sur le budget de gestion (cf. chapitre 2) ;
- elles nécessitent au préalable le vote du conseil d'administration de l'établissement pour être rendues exécutoires.

1.2. OBJET

Les DBM concernent :

- ☞ Les opérations ayant une incidence sur l'équilibre global du budget de l'établissement. Il s'agit de :
 - l'augmentation ou diminution des prévisions de recettes ;
 - l'ouverture de crédits ;
 - la réduction de crédits.L'ouverture (réduction) de crédits simultanée à une augmentation (diminution) des prévisions de recettes est retracée dans la même DBM.
- ☞ Les virements entre les crédits ayant un caractère limitatif tel que défini à la section 3 du chapitre 3 du titre I de la présente instruction.
- ☞ Toutes les modifications du budget si le conseil d'administration n'a pas donné délégation à l'ordonnateur principal.

1.3. PRÉPARATION ET VOTE

L'article 37 précise que ces modifications sont décidées par le conseil d'administration dans les mêmes conditions que le budget initial (cf. chapitre 2 du titre II).

Leur élaboration reprend les différentes phases de la procédure d'élaboration budgétaire.

1.4. PRÉSENTATION

Les DBM donnent lieu à l'établissement de documents particuliers qui sont joints en fin d'exercice au compte financier.

Leur présentation matérielle doit faire apparaître sur le même document la situation avant, le contenu de la DBM, la situation après.

Elles sont numérotées dans une série unique et continue pour l'établissement.

2. LES MODIFICATIONS DU BUDGET À L'INITIATIVE DE L'ORDONNATEUR

2.1. LES MODIFICATIONS PRÉVUES PAR LA RÉGLEMENTATION

Ces modifications dépendent soit du cadre d'élaboration du budget, soit de la structure de l'établissement. Elles concernent le seul budget par nature. Elles ont pour objet :

- les virements de crédits entre chapitres budgétaires à l'intérieur d'une même masse limitative du budget de l'établissement ;
- les virements de crédits entre chapitres budgétaires à l'intérieur d'un budget propre intégré, dans la mesure où ils n'entraînent pas une DBM ;
- les virements de crédits entre deux ou plusieurs budgets propres intégrés, dans la mesure où ils n'engendrent pas une DBM.

Les modifications concernant le budget de l'établissement sont décidées par l'ordonnateur principal, s'il a reçu délégation du conseil d'administration, en application de l'article 37, alinéa 2, du décret du 14 janvier 1994.

Les modifications concernant les budgets propres intégrés sont décidées, en application de l'article 38 du décret du 14 janvier 1994 :

- par le conseil compétent ;
- par l'ordonnateur concerné s'il a reçu délégation du conseil à cet effet.
Dans ce cas, il en est rendu compte au conseil lors de sa plus prochaine séance.

Toutes les modifications budgétaires doivent être soumises pour information au conseil d'administration lors de sa plus prochaine réunion.

Leur présentation matérielle respecte celle retenue pour les DBM.

2.2. LES MODIFICATIONS FACULTATIVES

La réglementation n'impose pas de réajuster les prévisions aux réalisations à un niveau plus fin que le chapitre budgétaire.

Les modifications facultatives concernent donc toutes les modifications du budget induites par le choix de l'établissement de se fixer une contrainte interne pour le suivi de son exécution budgétaire par une limitation à un niveau plus fin que le chapitre budgétaire.

Ces modifications sont laissées à l'initiative de l'ordonnateur concerné et respectent le processus budgétaire.

3. LES MODIFICATIONS LIÉES AUX RESSOURCES AFFECTÉES

En vue de faciliter les opérations suivies selon la technique comptable des ressources affectée, il a paru opportun d'assouplir la procédure de modification du budget.

L'inscription d'une nouvelle convention de ressource affectée, non prévue initialement au budget, se fait par une modification du budget à l'initiative de l'ordonnateur.

Toute modification de crédits à l'intérieur d'une convention de ressource affectée, quels que soient les chapitres concernés, relève toujours de la compétence de l'ordonnateur.

Le conseil d'administration est informé de ces modifications lors de sa plus prochaine réunion.

CHAPITRE 5 :

LES MODIFICATIONS DU BUDGET DE GESTION

Au niveau du budget de gestion, les modifications peuvent être de deux ordres, selon qu'elles présentent un caractère obligatoire ou non.

1.1. LES MODIFICATIONS OBLIGATOIRES

L'article 3 de l'arrêté du 19 mai 1994 précise que le montant total des recettes et des dépenses du budget de gestion doit être identique à celui des recettes et des dépenses du budget de l'établissement.

En conséquence, toute DBM du budget par nature, motivée par une opération ayant une incidence sur l'équilibre global du budget de l'établissement, entraîne de facto une modification du budget de gestion.

Il en est de même pour toute modification motivée par l'inscription d'une ressource affectée non prévue initialement.

Ces modifications sont préparées par l'ordonnateur et présentées au conseil d'administration en même temps que la DBM à laquelle elles se rattachent.

1.2. LES MODIFICATIONS FACULTATIVES

Le suivi du budget de gestion, instrument privilégié d'aide à la décision, doit permettre la mise en évidence d'écart entre réalisation et prévision.

Il n'est donc pas nécessaire de réajuster systématiquement les prévisions en fonction :

- des réalisations constatées ;
- ou des modifications intervenues sur le budget par nature.

Toutefois, si elles existent au sein d'un établissement, elles sont laissées à l'initiative de l'ordonnateur concerné mais respectent les différentes phases du budget de gestion.

Le conseil d'administration est informé de ces modifications lors de sa plus prochaine réunion.

ANNEXE N° 1 : Tableau récapitulatif des virements de crédits

ÉVÉNEMENTS GÉNÉRATEURS DE MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES DU BUDGET (SANS INCIDENCE SUR LES CRÉDITS OUVERTS NI SUR LEMONTANT DU BUDGET)	DÉLÉGATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION À L'ORDONNATEUR PRINCIPAL		DÉLÉGATION DU CONSEIL DE COMPOSANTE À L'ORDONNATEUR SECONDAIRE		TYPES DE MODIFICATIONS INDUITES SELON LES DÉLÉGATIONS	
	OUI	NON	OUI	NON	NIVEAU 2	NIVEAU 1
VIREMENTS ENTRE CHAPITRES DE DÉPENSES D'UN MÊME NIVEAU 2 À L'INTÉRIEUR D'UNE MASSE LIMITATIVE (LE BUDGET DE NIVEAU 1 EST TOUCHÉ)		NON	OUI		Modification intra niveau 2 prise par l'ordonnateur	"DBM"
		NON		NON	Vote préalable du conseil de composante	"DBM"
	OUI		OUI		Modification intra niveau 2 prise par l'ordonnateur	Conseil d'Administration informé a posteriori
	OUI			NON	Vote préalable du conseil de composante	Approbation du niveau 1 a posteriori
VIREMENTS ENTRE CHAPITRES DE DÉPENSES DE PLUSIEURS NIVEAUX 2 À L'INTÉRIEUR D'UNE MASSE LIMITATIVE <i>AVEC INCIDENCE SUR LE BUDGET DE NIVEAU 1</i>		NON	OUI		Modification inter niveaux 2 prise par l'ordonnateur	"DBM"
				NON	Vote préalable du Conseil de composante	"DBM"
	OUI		OUI		Modification à l'initiative des ordonnateurs concernés	Modification prise par l'ordonnateur
					NON	Vote préalable de chaque Conseil de composante
VIREMENTS ENTRE CHAPITRES DE DÉPENSES DE PLUSIEURS NIVEAUX 2 À L'INTÉRIEUR D'UNE MASSE LIMITATIVE <i>SANS INCIDENCE SUR LE BUDGET DE NIVEAU 1</i>			OUI		Modification à l'initiative de chaque ordonnateur secondaire	Accord de l'ordonnateur principal
				NON	Vote des Conseils de composante	Accord de l'ordonnateur principal
VIREMENTS ENTRE CHAPITRES DE MASSES LIMITATIVES DIFFÉRENTES (OPÉRATION CONCERNANT PLUSIEURS NIVEAUX 2)	PAS DE DÉLÉGATION POSSIBLE					"DBM"

ANNEXE N° 2 : Principaux textes cités

Textes généraux

- loi n°84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur
- décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- décret n°96-807 du 10 septembre 1996 relatif à l'Ecole française de Rome
- arrêté du 19 mai 1994 relatif au budget de gestion des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

TITRE 4

LES CONTRÔLES

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 : L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE	3
CHAPITRE 2 : L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES	4
1. UNE APPRÉCIATION GLOBALE	4
2. DES VÉRIFICATIONS À L'IMPROVISTE	4
3. UN RÔLE D'ASSISTANCE	4
CHAPITRE 3 : LES VÉRIFICATIONS DES TRÉSORIER-PAYEURS GÉNÉRAUX	5
1. LE PRINCIPE ET SON APPLICATION	5
2. OBJECTIFS DES CONTRÔLES	5
2.1. Régularité des opérations	5
2.2. Amélioration de la gestion	5
2.3. Information des autorités de tutelle	5
3. DÉROULEMENT DE LA VÉRIFICATION	6
3.1. Contrôle sur place	6
3.2. Compte rendu oral	6
3.3. Rapport écrit	6
CHAPITRE 4 : LA COUR DES COMPTES	7
1. LA COUR DES COMPTES, ORGANE JURIDICTIONNEL	7
1.1. Le jugement des comptes	7
1.2. L'amélioration de la gestion	7
1.3. Le dialogue avec les tutelles	8

2. LA COUR DES COMPTES, AUTORITÉ DE CONTRÔLE.....	8
3. LE RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES	8
CHAPITRE 5 : LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	9
1. LES PERSONNES JUSTICIALES DE LA COUR.....	9
2. LES ACTES PASSIBLES DE SANCTIONS	9
2.1. En matière d'exécution des dépenses et des recettes.....	9
2.2. En matière d'obligations fiscales	10
2.3. Dans le cas d'un préjudice causé à l'établissement	10
2.4. En matière d'exécution d'une décision de justice	10
3. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE.....	10

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Principaux textes cités.....	12
--	----

Le présent titre se propose de donner un aperçu des principaux contrôles qui peuvent s'exercer sur les EPSCP.

☞ *La finalité des contrôles :*

Les contrôles sur les EPSCP ont pour finalité de s'assurer de la correcte exécution des missions qui leur ont été confiées et qui justifient leur existence. Ils permettent également le cas échéant d'assister un établissement afin qu'il parvienne à une meilleure réalisation de ses objectifs.

C'est dans cette perspective qu'il convient de situer l'action du ministère en charge de l'enseignement supérieur ainsi que du ministère chargé des finances.

☞ *Les différents contrôles :*

Les EPSCP sont soumis aux contrôles prévus aux articles 46, 47 et 48 de la loi du 26 janvier 1984.

En vertu du règlement général sur la comptabilité publique, le contrôle de la gestion des agents comptables est assuré par les Trésoriers-payeurs généraux et par le Receveur général des Finances de Paris, pour les établissements dont le siège se trouve à Paris.

Les EPSCP se trouvent soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale.

Le contrôle financier des EPSCP s'exerce a posteriori.

La Cour des Comptes et par délégation, les Chambres régionales des Comptes exercent un contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics.

Enfin, les personnels des établissements publics nationaux et en premier lieu, le directeur de l'établissement, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

☞ *Le moment où intervient le contrôle :*

Ces contrôles peuvent être classés en deux catégories, en fonction du moment où ils interviennent.

Contrôle à l'improviste, en cours de gestion :

- inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale ;
- inspection générale des finances ;
- trésoriers-payeurs généraux.

Contrôle des actes a posteriori :

- cour des Comptes et Chambres régionales des comptes ;
- cour de discipline budgétaire et financière ;
- contrôle financier.

CHAPITRE 1 :

L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE

L'article 48 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que les EPSCP sont soumis au contrôle administratif de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale. Cette dernière est chargée du contrôle et de l'inspection des établissements publics dans les domaines administratif, financier, comptable et économique.

L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale est placée sous l'autorité directe du ministre, car elle est indépendante des services et établissements qu'elle a pour mission de contrôler. Elle accomplit des missions de contrôle, d'évaluation et de conseil dans les établissements relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'Inspection effectue des missions, dont les objectifs et le programme prévisionnel sont arrêtés par le ministre. Elle peut également être chargée par le ministre d'effectuer des enquêtes sur un problème particulier concernant le fonctionnement des établissements.

Afin d'exercer ses missions, l'Inspection générale dispose de pouvoirs d'investigation très larges. En effet, l'arrêté du ministre de l'éducation nationale du 15 mars 1984, relatif à l'organisation de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, prévoit dans son article 2 que l'inspection dispose de pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses activités, et qu'elle reçoit à cet effet l'appui et la collaboration de tous les agents du ministère de l'éducation nationale. Elle peut également avoir communication de toutes correspondances, rapports d'études et documents utiles à ses missions.

Les différentes missions de l'Inspection font l'objet de rapports de l'Inspection générale, qui sont remis au ministre, qui décide de la publication et de la diffusion de ces rapports.

CHAPITRE 2 : L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le contrôle exercé par l'Inspection générale des finances à l'égard des agents comptables des EPSCP est institué par l'article 189 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Ces dispositions constituent la traduction particulière de la compétence générale de l'Inspection des Finances à l'égard de tous les ordonnateurs et comptables publics, établie par les articles 59, 60 et 61 du décret du 29 décembre 1962.

1. UNE APPRÉCIATION GLOBALE

Les inspecteurs ont pour mission, dans le cadre de leurs vérifications, de prendre une connaissance globale de l'établissement public et non de se limiter à l'examen de la gestion de l'agent comptable.

Ceci les conduit à examiner de manière détaillée l'honnêteté et la régularité des opérations, mais aussi à apprécier l'efficacité de l'établissement, la qualité de sa gestion et la pertinence de ses dispositifs de contrôle interne, sans négliger les relations de l'établissement avec son environnement, en particulier ses usagers, la qualité du dialogue social, l'adaptation de ses moyens à ses missions et ses perspectives d'évolution.

2. DES VÉRIFICATIONS À L'IMPROVISTE

L'action de l'Inspection générale des finances s'exerce sous forme de missions de vérification, effectuées à l'improviste dans l'établissement.

Ces vérifications donnent lieu à l'établissement d'un rapport qui, avant d'être transmis au ministre des finances et éventuellement au ministre chargé de l'enseignement supérieur, est soumis à la contradiction de l'ordonnateur de l'EPSCP.

3. UN RÔLE D'ASSISTANCE

L'Inspection générale des finances peut être amenée à effectuer des missions de conseil de gestion ou d'aide à la modernisation, à la demande des autorités de tutelle ou des établissements publics eux-mêmes.

Quelles que soient la motivation de son intervention ou la méthode appliquée, l'Inspection générale des finances se donne pour vocation de contribuer à une gestion saine et efficace des deniers et des services publics.

CHAPITRE 3 :

LES VÉRIFICATIONS DES TRÉSORIER-PAYEURS GÉNÉRAUX

1. LE PRINCIPE ET SON APPLICATION

Le principe d'un contrôle de la gestion des agents comptables des EPSCP par les trésoriers-payeurs généraux est posé par l'article 189 du décret du 29 décembre 1962.

Ces contrôles incombent, pour les établissements ayant leur siège à Paris, au receveur général des Finances de Paris et dans les autres départements, aux trésoriers-payeurs généraux. Par délégation, ils sont généralement exercés par les inspecteurs principaux du Trésor.

Les contrôles revêtent un caractère inopiné et se produisent selon des périodicités établies en fonction de normes définies par la Direction de la comptabilité publique.

Seuls les agents comptables principaux sont soumis au contrôle des trésoriers-payeurs généraux. La gestion des agents comptables secondaires et des régisseurs est vérifiée par l'agent comptable principal de l'établissement, sous forme également de contrôles inopinés sur place.

Toutefois, avec l'accord de la direction de la Comptabilité publique (services des études et de la coordination-bureau SE1), les agents comptables principaux peuvent demander aux trésoriers-payeurs généraux de vérifier pour leur compte, la gestion de leurs comptables secondaires ou de leurs régisseurs.

2. OBJECTIFS DES CONTRÔLES

2.1. RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

Le contrôle des trésoriers-payeurs généraux a pour premier objectif de vérifier sur place la régularité des opérations, c'est à dire leur conformité à la réglementation.

2.2. AMÉLIORATION DE LA GESTION

La tenue d'une vérification offre également l'occasion, pour le vérificateur comme pour l'agent comptable et les responsables de l'établissement, de s'interroger sur l'adéquation des moyens aux objectifs, sur la pertinence des structures et des méthodes.

Dans les établissements publics, les trésoriers-payeurs généraux ne disposent pas réglementairement du droit d'apprécier l'efficacité et la qualité de la gestion, de mener un véritable audit de l'établissement. Néanmoins, les observations et les propositions éventuelles des vérificateurs ont pour objectif l'amélioration de la gestion. De plus en plus fréquemment, les vérificateurs s'emploient à instaurer un dialogue sur ces bases lors de leurs rencontres avec l'agent comptable et les responsables de l'établissement.

2.3. INFORMATION DES AUTORITÉS DE TUTELLE

La vérification des trésoriers-payeurs généraux est également destinée à informer les autorités de tutelle, essentiellement sur le fonctionnement de l'établissement public, mais aussi sur les difficultés liées à la réglementation.

Ainsi, les vérificateurs disposent d'un pouvoir de proposition pour moderniser la réglementation. Il leur est en effet possible, si l'importance du sujet le justifie, de transmettre à la direction de la Comptabilité publique des propositions de simplification de service ainsi que des fiches d'"observations de principe" relevant les inadaptations réglementaires constatées lors de la vérification. Ces remarques permettent à l'administration centrale d'initier des réformes réglementaires ou de clarifier par voie d'instruction des notions qui apparaissent mal comprises.

3. DÉROULEMENT DE LA VÉRIFICATION

3.1. CONTRÔLE SUR PLACE

La vérification consiste en un contrôle sur place, qui porte sur les opérations exécutées par l'agent comptable ainsi que sur celles qu'il centralise.

Les investigations menées par les vérificateurs s'adaptent aux situations variées qu'ils rencontrent, à la nature de l'organisme, aux préoccupations particulières des pouvoirs publics, ainsi qu'aux thèmes de vérification définis par la Direction de la comptabilité publique.

Le vérificateur met en oeuvre, bien entendu, des techniques classiques de contrôle, reconnaissance des fonds et valeurs, examen des documents comptables, mais il est également amené à visiter les locaux de l'établissement et à rencontrer les différents responsables afin d'acquérir une bonne connaissance de l'établissement vérifié.

3.2. COMPTE RENDU ORAL

Avant son départ définitif de l'établissement, le vérificateur présente *oralement* aux responsables de l'établissement un compte rendu des principales observations induites par ses investigations.

3.3. RAPPORT ÉCRIT

Une fois le contrôle achevé, le vérificateur établit un rapport écrit comprenant la totalité de ses observations, rapport qui est adressé à l'agent comptable vérifié.

L'agent comptable dispose alors d'un délai de deux mois pour faire connaître ses réponses aux observations figurant dans le rapport. Les précisions apportées par l'agent comptable sont consignées dans le rapport définitif, accompagnées éventuellement de nouvelles observations du vérificateur mais qui n'ont cette fois qu'une portée générale à destination des autorités de tutelle.

Dans le cas où les observations sont d'une particulière importance, une copie du rapport est adressée à la direction de la Comptabilité publique, avant même l'engagement de la procédure contradictoire. Dans le cas contraire, le rapport définitif est conservé par le trésorier-payeur général et seules les principales observations ayant un caractère répétitif dans plusieurs établissements publics sont reprises dans des notes de synthèse transmises annuellement à la direction de la Comptabilité publique.

CHAPITRE 4 :

LA COUR DES COMPTES

Le rôle de la Cour des Comptes peut se définir comme un contrôle du bon usage des deniers publics.

Son intervention revêt deux formes différentes :

- en tant que juridiction, elle juge les comptes des comptables publics ;
- en tant qu'autorité de contrôle indépendante, elle exerce un contrôle sur la gestion des organismes qui recourent au financement public.

1. LA COUR DES COMPTES, ORGANE JURIDICTIONNEL

C'est à ce titre que la Cour des comptes intervient dans les établissements publics nationaux dotés d'un agent comptable et donc dans les EPSCP.

Il est rappelé que, depuis 1991, les Chambres régionales des comptes agissent pour le compte de la Cour des comptes dans certains EPSCP, en vertu d'arrêtés pris par le premier président de la Haute Juridiction. Il n'existe pas de compétence propre des Chambres sur les EPSCP.

1.1. LE JUGEMENT DES COMPTES

La Cour des comptes, ainsi que les Chambres régionales des comptes, *jugent les comptes et non les comptables*, bien qu'elles aient le pouvoir de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable en le déclarant en débet.

Les dispositions précises relatives au jugement du compte financier et à la mise en jeu de la responsabilité de l'agent comptable sont décrites respectivement aux titres "Compte financier" et "Agent comptable" de la présente instruction.

Au travers de ses contrôles, le juge des comptes s'attache à vérifier que l'agent comptable a correctement effectué les tâches qui lui incombent, à savoir :

- la tenue de la comptabilité de l'établissement ;
- l'exécution des contrôles prévus par le règlementation.

Ce contrôle est effectué au vu des pièces générales constituant le compte financier et des pièces justificatives produites à l'appui des mandats et titres de recettes. Le juge des comptes dispose d'un pouvoir d'investigation très important. Il peut se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit relatif à la gestion de l'établissement. Il peut procéder à tout contrôle sur place qu'il estime utile.

1.2. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION

Le contrôle de la Cour des comptes est plus large que le seul examen de la comptabilité et la régularité externe des opérations. Dans le souci d'améliorer la gestion de l'établissement ou de corriger ses dysfonctionnements, certaines remarques de la Cour des Comptes concernent directement le champ de compétence de l'ordonnateur.

1.3. LE DIALOGUE AVEC LES TUTELLES

Enfin, le jugement des comptes est également l'occasion pour la Cour des comptes de dialoguer avec le ministère de tutelle technique de l'établissement public ainsi qu'avec le ministère du Budget, de les informer des difficultés rencontrées et de proposer des solutions d'ordre général.

2. LA COUR DES COMPTES, AUTORITÉ DE CONTRÔLE

La Cour des comptes assure également le contrôle des comptes et de la gestion d'organismes aux statuts juridiques très divers, non soumis aux règles de la comptabilité publique :

- établissements publics non dotés d'un agent comptable,
- entreprises nationales,
- sociétés nationales,
- sociétés d'économie mixte
- organismes dans lesquels l'État ou des personnes morales elles-mêmes soumises au contrôle de la Cour détiennent ensemble ou séparément un pouvoir prépondérant de décision et de gestion.

Cette mission de la Cour des comptes la conduit à exercer un contrôle effectif ou virtuel sur un nombre important d'organismes, de l'ordre de plusieurs milliers.

3. LE RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES

Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport au Président de la République et aux deux Assemblées, publié au Journal Officiel. Sont exposées dans ce rapport qui comporte une partie exclusivement consacrée aux établissements publics, les principales anomalies relevées par la Cour des comptes dans la gestion des organismes contrôlés, accompagnées des réponses des administrations concernées.

La large publicité donnée à ce rapport contribue à accentuer le poids des observations de la Cour des comptes pour les administrations et organismes qui se trouvent ainsi désignés.

CHAPITRE 5 :

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

La Cour de discipline budgétaire et financière a été instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 désormais intégrée dans le code des juridictions financières aux articles L.311 à L.316. Les principales dispositions sont reprises ci-dessous.

1. LES PERSONNES JUSTICIALES DE LA COUR

L'article L.312-1 - I du code des juridictions financières prévoit que « Tout représentant, administrateur ou agent des organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes » est passible de la Cour de discipline budgétaire et financière. C'est sur la base de cet article que les personnels (toutes catégories confondues) des établissements publics nationaux relèvent de cette juridiction.

Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Toutefois, l'article L.313-9 précise que « Les personnes visées à l'article L.312-1 ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur, ou donné personnellement par le ministre compétent, dès lors que ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire. »

2. LES ACTES PASSIBLES DE SANCTIONS

Toute personne ayant accompli l'une des actions listées aux articles L.313-1 à L.313-7 sera passible de la Cour de discipline budgétaire et financière. Les sanctions infligées par la Cour prennent la forme d'amendes dont les montants minimum et maximum sont fixés par les articles précités.

2.1. EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES

Se trouve justiciable de la Cour, toute personne qui :

- aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ;
- aura imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense, pour dissimuler un dépassement de crédit ;
- aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- en dehors des trois cas prévus ci-dessus, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'établissement public, ou à la gestion des biens appartenant à l'établissement.

Toute personne chargée de la tutelle de l'établissement public qui aura donné son approbation à une décision incriminée sera également passible de la Cour.

Lorsqu'il y a eu gestion de fait, les comptables de fait peuvent en sus de l'engagement de leur responsabilité devant la Cour des comptes, comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière lorsque leurs agissements ont entraîné l'une des infractions passibles de cette juridiction.

2.2. EN MATIÈRE D'OBLIGATIONS FISCALES

Sont passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière, les personnes qui dans l'exercice de leurs fonctions ont omis sciemment de souscrire les déclarations qu'elles sont tenues de fournir aux administrations fiscales, en vertu des dispositions du code général des impôts et de ses annexes, ou fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

2.3. DANS LE CAS D'UN PRÉJUDICE CAUSÉ À L'ÉTABLISSEMENT

Toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'établissement, ou aura tenté de procurer un tel avantage, sera passible des sanctions de la Cour.

2.4. EN MATIÈRE D'EXÉCUTION D'UNE DÉCISION DE JUSTICE

Est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière, toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice.

3. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

La composition de la Cour de discipline budgétaire et financière, la procédure d'instruction des affaires et leur jugement, ainsi que les voies de recours sont décrites dans la loi du 25 septembre 1948.

La saisine de la Cour est d'un accès relativement étroit puisque seuls ont qualité pour la saisir :

- le président de l'Assemblée nationale ;
- le président du Sénat ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé des finances ;
- les autres membres du gouvernement, pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ;
- la Cour des comptes ;
- les chambres régionales des comptes ;
- les créanciers pour les faits visés à l'article L.313-12¹ ;
- le procureur général près la Cour des comptes, sur sa propre initiative.

La Cour ne peut plus être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait en cause.

La saisine a lieu par l'intermédiaire du procureur général près la Cour des comptes. Si celui-ci estime qu'il n'y a pas lieu à poursuite, il procède au classement de l'affaire. Dans le cas contraire, il transmet le dossier au président de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui désigne un rapporteur chargé de l'instruction.

¹ Il s'agit de manquement aux dispositions de l'art.1 §1 et 2 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Il est précisé, à toutes fins utiles que ce rapporteur a qualité pour procéder à toutes enquêtes et investigations utiles auprès de toutes administrations, se faire communiquer tous documents même secrets, entendre ou questionner oralement ou par écrit tous témoins et toutes personnes dont la responsabilité paraîtrait engagée.

L'agent comptable qui se verrait interrogé dans ce cadre, doit donc réserver une suite favorable aux demandes du rapporteur de la Cour de discipline budgétaire et financière.

ANNEXE N° 1 : Principaux textes cités

Textes généraux

- code des juridictions financières
- loi n°84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur
- décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique
- arrêté du 15 mars 1984 relatif à l'organisation de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale

Direction de la publication :
Michel GONNET

Impression : Imprimerie Nationale
27, rue de la Convention - 75732 PARIS CEDEX

ISSN : 0984 9114