



HAL
open science

**La gestion budgétaire et comptable des universités.
L'éclairage jurisprudentiel de la Cour des comptes.
Messaoud SAOUDI Maître de conférences HDR en droit
public**

Messaoud Saoudi

► **To cite this version:**

Messaoud Saoudi. La gestion budgétaire et comptable des universités. L'éclairage jurisprudentiel de la Cour des comptes. Messaoud SAOUDI Maître de conférences HDR en droit public. 2020. halshs-04014709

HAL Id: halshs-04014709

<https://shs.hal.science/halshs-04014709>

Preprint submitted on 4 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gestion budgétaire et comptable des universités. L'éclairage jurisprudentiel de la Cour des comptes.

Messaoud SAOUDI
Maître de conférences HDR en droit public
Université Jean Moulin Lyon 3
EDPL - CERFF EA 666

Résumé

Les arrêts rendus par la Cour des comptes portant sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable ont le mérite d'éclairer certaines pratiques budgétaires et comptables des universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) depuis la loi LRU de 2007. Ces pratiques sont appelées à évoluer avec l'application depuis 2016 aux EPSCP du décret GBCP de 2012 notamment au niveau de la transparence de la gestion des universités et de la responsabilité de leurs gestionnaires publics (ordonnateur et comptable). Il en va de la réussite de la "nouvelle université" créée sous forme d'établissement public expérimental (EPE) institué par l'ordonnance Vidal du 12 décembre 2018.

Abstract

The judgments rendered by the Court of Auditors on the personal and pecuniary liability of the accountant have the merit of shedding light on certain budgetary and accounting practices of universities which have acquired extended responsibilities and powers (RCE) since the LRU law of 2007. These practices are expected to evolve with the application since 2016 to the EPSCP of the GBCP decree of 2012, in particular at the level of transparency of the management of universities and the responsibility of their public managers (authorizing officer and accountant). This is the success of the "new university" created in the form of an experimental public establishment (EPE) instituted by the Vidal ordinance of 12 December 2018.

Par quatre arrêts¹ venant préciser le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des agents comptables², la Cour des comptes vient éclairer certaines pratiques de gestion des universités à statut d'établissement public scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) depuis la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)³ du 10 juillet 2007. Cette dernière, complétée et renforcée par d'autres textes⁴, a notamment renforcé l'autonomie financière par l'intégration de la masse salariale dans le budget des universités. Leur organe délibérant se prononce sur un plafond d'emploi en distinguant les emplois sous plafond relevant de la loi de finances annuelle et hors plafond. Par ailleurs, la subvention pour charge de service public⁵ octroyée par l'Etat en loi de finances annuelle

1 Respectivement Cour des comptes, 3^e chambre 4^e section Arrêt n° S2020-1434 *Université de Lyon 2* Exercices 2013 à 2016 audience publique du 17 juillet 2020 prononcé du 15 septembre 2020; Cour des comptes, 3^e chambre 4^e section Arrêt n° S2019-2843 *Université de Lyon 1* Exercices 2012 à 2017 audience publique du 15 novembre 2019 prononcé du 16 décembre 2020; Cour des comptes, 3^e chambre 4^e section Arrêt n° S2019-1247 *Université de Lyon 3* Exercices 2012 à 2016 audience publique du 12 avril 2019 prononcé du 20 mai 2020; Cour des comptes 3^e chambre 1^e section Arrêt n° S2019-1838 *Université de Saint Etienne* Exercices 2011 à 2016 audience publique du 21 juin 2019 prononcé du 25 juillet 2019.

2 Nommé par le ministre délégué au budget sur proposition du président d'université, l'agent comptable peut exercer sur décision du président les fonctions de chef de services financiers de l'établissement depuis la "circulaire Parly" du 8 avril 2002. Dans ce cas, si l'agent comptable demeure indépendant dans l'exercice de ses fonctions comptables (principe de séparation des ordonnateurs et comptables oblige), il est placé sous l'autorité du président-ordonnateur dans l'exercice de ses fonctions de chef des services financiers de l'université.

3 Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités dite loi LRU, JO n° 185 du 11 août 2007.

4 On songe notamment à la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, JORF n°0169 du 23 juillet 2013 (dite "loi Fioraso").

5 Les universités ont reçu durant l'année 2018-2019 près de la moitié des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de l'Etat et accueillent près de 44% des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) au sens de la LOLF de 2001, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *Le bilan de la mise en œuvre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les*

est une enveloppe de crédits⁶ assez libre d'emploi selon le principe de la fongibilité asymétrique⁷ énoncé par la LOLF⁸ de 2001 en ces articles 5 et 7 et précisé par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit décret GBCP applicable au sein des EPSCP depuis le premier janvier 2016⁹.

L'agent comptable d'une université est comme tout comptable public, soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) énoncée au I de l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963 qui dispose que "les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer"¹⁰. Les faits générateurs de cette RPP sont l'existence d'un déficit ou d'un manquant en monnaie ou en valeurs, une recette non recouvrée, une dépense payée irrégulièrement, l'indemnisation d'un organisme public ou d'un tiers du fait du comptable ou encore la rétribution d'un commis d'office pour produire les comptes. Cette RPP est toutefois atténuée, outre la possibilité d'une remise gracieuse ministérielle en cas de "débet avec préjudice", par l'obligation statutaire de souscrire certaines garanties : un cautionnement mutuel auprès d'une association professionnelle de comptables publics et/ou la souscription d'une police d'assurance. Si le cautionnement mutuel permet d'avancer la somme à laquelle a été sanctionnée le comptable public, ce dernier doit ensuite la rembourser auprès de l'association professionnelle au contraire de l'assurance classique qui prend totalement en charge la somme due avec le risque pour le comptable de voir le montant de ses cotisations contractuelles augmentées. Rappelons que l'Etat dispose par ailleurs de privilèges sur les biens meubles (gage) et immeubles (hypothèque) du comptable public lui assurant ainsi une garantie de mise en jeu effective de sa responsabilité en cas de manquements constatés par le juge financier (Cour des comptes et/ou Conseil d'Etat comme juge de cassation).

Cette RPP, qui engage le patrimoine du comptable en cas de manquement aux règles budgétaires et comptables, est propre à cet agent de l'Etat et est distincte de la responsabilité de droit commun car la finalité étant ici la défense et la protection d'un intérêt spécifique celui de l'ordre public financier¹¹ motivant ainsi l'existence d'un parquet financier à travers la figure du procureur général près la Cour des comptes et de son représentant, le procureur financier près des chambres régionales des comptes. Cette RPP, susceptible d'être engagée par le procureur général près la Cour des comptes, avec la mise en débet qui l'accompagne, est toutefois écartée en cas de mise en place, entre l'agence comptable et les services de l'ordonnateur, d'un contrôle allégé en partenariat (CAP) et/ou un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)¹² prévus à l'Art. 42 du décret

universités et organismes de recherche, septembre 2019, p. 1.

6 Inscrite au Titre 3 Dépenses de fonctionnement. L'Art. 5 de la LOLF de 2001 dispose que "Les dépenses de fonctionnement comprennent :- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;- les subventions pour charges de service public".

7 L'Art. 7 al. 3 de la LOLF dispose : "la présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature".

8 Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances dite LOLF, JO n°177, du 2 août 2001.

9 Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit Décret GBCP, JO n°0262 du 10 novembre 2012.

10 Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, JORF du 24 février 1963.

11 En ce sens, CE, 30 décembre 2013, *Commission nationale de l'informatique et des libertés*, n° 359287, *Recueil-JF* p.245. Relevons que le juge financier suprême invite, notamment depuis l'arrêt CE 22 février 2017, *Grand port maritime de Rouen*, n° 397924, le juge des comptes qui "estime que le comptable a méconnu les obligations qui lui incombent, il lui appartient de déterminer si ce manquement a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné et d'évaluer l'ampleur du préjudice subi ; qu'il doit, à cette fin, d'une part, rechercher s'il existait un lien de causalité entre le préjudice et le manquement, à la date où ce dernier a été commis et, d'autre part, apprécier l'existence et le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des faits postérieurs au manquement tels qu'un éventuel reversement dans la caisse du comptable de sommes correspondant à des dépenses irrégulièrement payées ou à des recettes non recouvrées".

12 Le juge des comptes a eu l'occasion de préciser que "l'appréciation que doit porter le juge des comptes sur le respect

GBCP. Rappelons qu'il est de jurisprudence constante¹³ que le comptable public se limite à exercer un contrôle de régularité, il ne doit pas se faire juge de la légalité des décisions administratives¹⁴.

La mise en lumière par le juge des comptes de pratiques de gestion budgétaire et comptable au sein de certaines universités a le mérite de préciser le régime de RPP de l'agent comptable notamment depuis la loi de finances rectificatives pour 2011 (LFR) dont l'Art. 90 a modifié la rédaction de l'Art. 60 de la loi de finances pour 1963. Désormais, avec les notions nouvelles de "manquement" et de "préjudice financier" introduites par la LFR de 2011, l'engagement de la responsabilité du comptable par le juge et/ou le ministre compétent est plus ou moins étendue selon que le manquement a causé ou non un préjudice financier à l'organisme dont l'agent comptable tient les comptes¹⁵.

L'adage classique selon lequel "la Cour des comptes juge les comptes et non le comptable", conduisait à ce que le juge engage la responsabilité du comptable (contrôle objectif)¹⁶, le ministre des Finances et/ou du Budget la met en œuvre en considération de l'état de service de l'agent (contrôle subjectif). Cette "séparation des pouvoirs de sanction budgétaire et comptable" entre autorité juridictionnelle et autorité administrative en matière d'engagement de RPP paraît fondée toute demande de remise gracieuse de la part du comptable public au ministre de finances, autorité de tutelle qui souvent y répond favorablement faisant ainsi obstacle à l'exécution de la décision juridictionnelle prononcée par le juge des comptes. Cette survivance du système du "ministre-juge" semble perdurer bien qu'une loi de 2008, adoptée suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ayant sanctionné la France pour violation du principe du droit à un procès équitable¹⁷, est venue réduire le champ d'application de la fameuse remise gracieuse¹⁸.

Mais, outre l'évolution de la jurisprudence financière qui invite le juge des comptes à apprécier le comportement du comptable tant en matière de paiement de la dépense¹⁹ que de

des règles du contrôle sélectif ne peut être conditionnée à l'efficacité du contrôle, de sorte que les règles du contrôle sélectif doivent être considérées comme respectées dès lors que le comptable a bien sélectionné et visé le(s) mandat(s) que sa hiérarchie lui a demandé de contrôler; que, par suite, il revient au ministre chargé du Budget de tirer seul les conséquences du fait que le comptable a payé une dépense irrégulière parce que le contrôle des mandats sélectionnés a été défectueux", Cour des comptes Quatrième chambre Première section 19 décembre 2019, arrêt n° S 2019-3069 *Agence comptable des services industriels de l'armement* (Charge n°4 remboursement de frais de déménagement).

13 Notamment depuis l'arrêt CE sect. 5 février 1971 *Balme*, n°71173, Rec. Lebon.

14 En ce sens CE du 30 juillet 2003, *Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c/ Raymond Marty*.

15 Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011, *JORF* n°0301 du 29 décembre 2011. Le VI de l'Art. 60 de la loi de finances pour 1963 est ainsi rédigé "la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent. Les ministres concernés peuvent déléguer cette compétence. Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II. Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante".

16 En ce sens, Question écrite n° 10110 de M. Roland Huguet (Pas-de-Calais – SOC), publiée dans le *JO Sénat* du 06/08/1998 – p.2516 et Réponse du ministère : Économie, publiée dans le *JO Sénat* du 24/09/1998 – p. 3064.

17 Arrêts *Martinie c. France*, 13 janvier 2004 et 12 avril 2006, requête n° 58675/00, *Recueil-JF* 2004, p.165, *Recueil-JF* 2006 p.137 qui rendent applicables à la procédure de jugement des comptes le principe du droit à un procès équitable (Art. 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950) mettant ainsi fin à l'ancienne règle dite du "double arrêt" alors en vigueur devant la Cour des comptes (arrêt provisoire puis arrêt définitif).

18 Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, *JORF* n°0253 du 29 octobre 2008.

19 CE 6° et 4° ssr 21 mars 2001 *Morel*, n°195508, Rec. Lebon.

recouvrement de la recette²⁰, c'est surtout la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 qui remet en cause ce vieil adage, car la distinction des rôles entre l'autorité juridictionnelle (Cour des comptes) et l'autorité administrative (ministre des Finances et/ou du Budget) paraît moins nette. Ainsi le juge des comptes engage et met en œuvre la responsabilité du comptable dont l'agissement n'a pas causé un préjudice financier à l'organisme concerné (on parle de somme non rémissible non productive d'intérêt); le juge le condamne alors au versement d'une somme en déterminant et fixant son montant. Il demeure toutefois, outre le cas classique de force majeure exonératoire de responsabilité, deux cas où une remise gracieuse totale du ministre demeure encore permise, notamment en cas de décès du comptable et en cas de respect des règles du contrôle sélectif des dépenses²¹ prévu à l'art. 42 du décret GBCP (notamment le CAP précisé par un arrêté)²². Dans les autres cas, il est laissé "à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme"²³ à savoir celle normalement due en cas d'absence de préjudice.

Si les affaires soumises ici au juge des comptes intéressent le contrôle de validité du paiement des dépenses, d'autres sont relatives au recouvrement des recettes, le manquement à ses obligations de contrôle de la part de l'agent comptable engage alors sa responsabilité. La portée de cette dernière est liée à l'existence ou non d'un préjudice financier²⁴ causé à l'organisme dont le comptable tient les comptes.

I. Le contrôle de régularité du paiement des dépenses

Les textes encadrant l'exécution des budgets des universités notamment l'arrêté d'application du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret du 7 novembre 2012 susvisé²⁵ rappellent les obligations de l'agent comptable lors de la phase de paiement des dépenses, phase au cours de laquelle il peut voir engager sa RPP en cas de préjudice financier causé à l'organisme concerné.

1. Le paiement des dépenses

Les articles 19 et 20 du décret GBCP de 2012 disposent que le contrôle du comptable lors du paiement de la dépense consiste à s'assurer de la "validité de la dette" à savoir "1° La justification du service fait ; 2° L'exactitude de la liquidation [...] et] 5° La production des justifications". Si le comptable relève, lors de ce contrôle de validité, "des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur" comme le prévoit l'Art. 38 dudit décret.

20 CE Ass. 27 octobre 200 *Desvignes*, n°196046, Rec. Lebon, où le juge relève " que si, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, le juge des comptes doit s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés et ne peut fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes, il lui appartient, à ce titre, de se prononcer sur le point de savoir si un comptable public s'est livré aux différents contrôles qu'il lui appartient d'assurer et notamment, s'agissant du recouvrement d'une créance qu'il avait prise en charge, s'il a exercé dans des délais appropriés toutes diligences requises pour ce recouvrement, lesquelles diligences ne peuvent être dissociées du jugement du compte".

21 Instruction du 3 avril 2018 relative au contrôle sélectif au sein des organismes publics nationaux visés aux 4° à 6° de l'article 1 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

22 Arrêté du 25 mars 2015 portant application du dernier alinéa de l'article 42 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes publics, relatif au contrôle allégé en partenariat.

23 Al. 2 du IX de l'Art. 60 de la loi du 23 février 1963 précitée.

24 S. Damarey, "Le comptable public, le préjudice financier", *AJDA*, 2020, n° 3, p. 1764.

25 Arrêté du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *JORF* n°0095 du 22 avril 2016.

Les affaires soumises au juge des comptes concernent notamment les dépenses liées aux indemnités de formation continue, au versement de primes ou encore d'indemnités de sujétions à certains membres du personnel administratif, enseignant et/ou enseignant-chercheur.

Dans la première affaire, la Cour, après avoir rappelé le droit applicable et vérifié la mise en place ou non d'un contrôle sélectif de la dépense (CHD et/ou CAP) qui serait cause exonératoire de toute responsabilité avec notamment remise totale d'un débet prononcé par le juge, soulève quatre charges à l'encontre de l'agent comptable de l'Université Lyon 2 au titre des exercices 2014 à 2016.

La première charge porte sur les indemnités de formation continue versées de 2014 à 2016 à cinq membres du personnel de l'université qui ne pouvaient y prétendre aux termes de l'Art. 7 du décret 18 octobre 1985 modifié relatif aux activités de formation continue dans les établissements publics d'enseignement supérieur²⁶ et donc en violation de l'Art. D. 714-61 du code de l'éducation²⁷. Selon le juge, l'agent comptable aurait dû vérifier "si l'ensemble des pièces nécessaires avaient été fournies", par conséquent, il a "méconnu les obligations lui incombant en matière de contrôle de validité de la dette, lequel porte notamment sur la production des pièces justificatives complètes, précises et cohérentes et serait donc susceptible de voir sa responsabilité mise en jeu à hauteur des paiements incriminés".

Mais le manquement relevé par le juge à l'encontre de l'agent comptable tient précisément au fait que la condition exigée par l'Art. D 714-61 du Code de l'éducation était absente. Cette condition, "tenant à l'organisation des actions de formation continue ou à la gestion financière et comptable de ces actions *en dehors de leur activité principale*"²⁸ n'était pas remplie par les prétendus bénéficiaires²⁹ au moment du paiement des indemnités de formation continue. Devant "des justifications incohérentes entre elles et avec leur objet", le juge estime que l'agent comptable a manqué à ses obligations de contrôle de validité de la dette et par conséquent engagé sa RPP au sens de l'Art. 60 modifié de la loi de finances pour 1963.

La deuxième charge porte sur les primes de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et les primes d'enseignement supérieur (PES)³⁰ versées de 2014 à 2016 à des membres du personnel qui ne pouvaient y prétendre car n'ayant pas effectué l'intégralité de leurs obligations statutaires de service comme l'exigent les décrets du 23 octobre 1989 modifiés relatifs à la prime de recherche et/ou d'enseignement supérieur des personnels de l'enseignement supérieur³¹. L'agent comptable n'a pas correctement exercé le contrôle de validité de la dette et a par conséquent engagé sa RPP³². Le

26 Décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 modifié relatif aux activités de formation continue dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale, en vigueur jusqu'à son abrogation par le décret n° 2013-756 du 19 août 2013 relatif aux dispositions réglementaires des livres VI et VII du code de l'éducation, et l'arrêté d'application du 18 octobre 1985 modifié.

27 Qui dispose : « les personnels qui, en dehors de leur activité principale, sont soit responsables de l'organisation de formations continues, soit chargés de la gestion financière et comptable de ces actions, peuvent être rémunérés au moyen d'indemnités pour travaux supplémentaires établies annuellement et calculées en fonction du volume des activités de formation continue de l'établissement, selon des modalités arrêtées par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'enseignement supérieur »

28 Souligné par le juge.

29 Il s'agit relève la Cour de "l'agent comptable, son adjointe, le directeur de la formation continue, ainsi que, en 2015 et 2016, la cheffe des services administratifs et financiers de l'Institut universitaire de technologie (IUT) et, en 2016 seulement, la responsable de la formation continue et de la validation des acquis de l'IUT".

30 La prime d'enseignement supérieur (PES) étant susceptible d'être versée aux enseignants titulaires du premier ou second degré exerçant au sein de l'université, la PRES est quant à elle versée aux enseignants-chercheurs.

31 Décrets n° 89-775 et n° 89-776 du 23 octobre 1989 modifiés respectivement à la prime de recherche et d'enseignement supérieur des personnels de l'enseignement supérieur relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, et à la prime d'enseignement supérieur attribuée à certains personnels enseignants en fonctions dans l'enseignement supérieur, et les arrêtés d'application du même jour.

32 Dans une autre affaire le juge a engagé la RPP de l'agent comptable ayant bénéficié d'une prime d'intéressement à la recherche à laquelle il ne pouvait prétendre car ne remplissant pas les conditions prévues par le décret n° 85-618 du 13 juin 1985, fixant les modalités de rétribution des personnels des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche dépendant du ministère de l'éducation nationale pour services rendus lors de leur participation à des opérations de recherche scientifique prévues dans des contrats ou conventions, Cour des comptes, 3^e chambre 4^e

juge estime en effet que “si les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la dette, il appartient au comptable de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit les justifications ou les attestations nécessaires ; qu'en l'espèce, la preuve n'a pas été rapportée qu'on avait opposé au comptable un refus de communiquer ces pièces justificatives”. Il ajoute que “les pièces fournies au comptable n'étaient ni complètes ni précises “ car elles ne mentionnent pas “la nécessité d'accomplir l'intégralité de leurs obligations statutaires de service, et l'absence de rémunérations complémentaires au titre d'un cumul d'emplois ou de l'exercice d'une profession libérale”.

La troisième charge porte sur le versement de 2013 à 2016 de la prime d'excellence scientifique ou d'encadrement doctoral et de recherche (PEXS)³³ à certains membres du personnel dont le président de l'université, qui ne pouvaient y prétendre, car n'ayant pas effectué leurs obligations statutaires de service exigées par le décret du 8 juillet 2009 modifié relatif à la prime d'excellence scientifique attribuée à certains personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche³⁴. La Cour souligne “qu'en procédant à ces paiements, le comptable aurait méconnu les obligations lui incombant en matière de contrôle de validité de la dette, lequel porte notamment sur la production des pièces justificatives”. Ces dernières étant jugées “incomplètes et imprécises” car ne mentionnant pas “ le service d'enseignement incombant aux bénéficiaires non membres de l'IUF, alors qu'un minimum de 42 heures de cours ou 64 heures équivalent de travaux dirigés (HETD) est requis” et que “ce n'est que pour les versements de 2015 et de 2016 au membre sénior de l'IUF que l'agent comptable disposait de toutes les pièces, la PEDR étant attribuée de droit à l'intéressé, ainsi que le rappelait l'arrêté d'attribution du 4 novembre 2014”. Les versements de la PEDR aux autres bénéficiaires qui ne pouvaient y prétendre engagent la responsabilité de l'agent comptable au titre de l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963. Seul le versement indu de la PEXS/PEDR au président d'université n'est pas portée à la charge du comptable car il y a eu reversement “à hauteur respectivement de 7 500 € et 6 000 € effectué en 2015 par l'intéressé”.

Enfin la quatrième charge supportée par l'agent comptable est le versement indu d'indemnités de sujétions à certains membres du personnel du service interuniversitaire des activités physiques et sportives (SUAPS) de l'Université Lyon 2. Le juge relève l'absence de “décision d'attribution individuelle ou collective alors exigée par les dispositions de l'article 4 du décret du 12 janvier 1990 modifié instituant une prime d'administration et une prime de charges administratives attribuées à certains personnels de l'enseignement supérieur³⁵. Et de conclure “qu'en procédant au paiement d'indemnités à plusieurs responsables du SUAPS en présence de justifications incomplètes, imprécises voire incohérentes, M. X a manqué à ses obligations de contrôle de la dette et qu'il a, en conséquence, engagé sa responsabilité au titre de l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963”.

Dans la seconde affaire intéressant l'agent comptable de l'Université Lyon 3 au titre des exercices 2012 à 2016, les charges soulevées par le juge à l'encontre de cet agent de l'Etat ont le mérite d'être soumises à un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) au sens de l'Art. 42 du décret GBCP de 2012 susvisé. Ce poste comptable prévoyait en effet “un contrôle par sondage et au fil de l'eau, en continu de 10% des primes de formation continue du personnel administratif, et un contrôle exhaustif des primes de formation continue versées aux enseignants”. Cependant le juge

section Arrêt n° S2019-1033 *Université de Lille 3 Exercices 2011 à 2015* audience publique du 8 mars 2019 prononcé du 15 avril 2019 (Charge n°1).

33 Rebaptisée prime d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR) par le décret modificatif n° 2014-557 du 28 mai 2014 codifié à l'Art. L. 954-2 du code de l'éducation.

34 Décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009 modifié relatif à la prime d'excellence scientifique attribuée à certains personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le décret modificatif n° 2014-557 du 28 mai 2014, qui a notamment rétabli l'appellation de prime d'encadrement doctoral et de recherche.

35 Décret n° 90-50 du 12 janvier 1990 modifié instituant une prime d'administration et une prime de charges administratives attribuées à certains personnels de l'enseignement supérieur.

des comptes souligne, et ce malgré la mise en place d'un CHD, que “faute de précision temporelle, de nature à permettre d'identifier avec précision les dépenses qui pouvaient conformément au plan de contrôle ne pas faire l'objet de diligences précises, il ne sera pas possible, en cas de paiement irrégulier, de considérer que ledit plan de contrôle a bien été respecté, de façon à permettre la remise gracieuse totale d'un débet éventuel”.

La charge n°2 porte sur une subvention à l'association sportive de l'Université Lyon 3 qui a été octroyée sans avoir au préalable conclu une convention car le montant dépasse le plafond légal de 30 000€ fixé par l'Art. 10 de la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations³⁶. L'absence de conventionnement aurait du contraindre l'agent comptable alors en fonction (M. X pour l'exercice 2014 et M. Y pour l'exercice 2016) à suspendre le paiement de cette subvention, et ce, relève le juge, “en application des articles 19, 20, et 38 du décret dit GBCP et l'article 60 de la loi n°63-156 (contrôle de la validité de la dette-pièces justificatives insuffisantes); que ces faits sont présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. X et Y “. Mais le manquement constaté n'a pas entraîné un préjudice financier à l'établissement qui avait en effet délibéré par décision du premier mars 2016 sur l'octroi de la subvention sans toutefois établir un échéancier détaillé de paiement ni imposé des conditions précises à son octroi et que par ailleurs cette attribution de subvention relève bien de la compétence du conseil d'administration. Le respect de la procédure malgré l'absence de convention préalable conduit le juge à sanctionner ces agents comptables d'une simple amende sans possibilité de remise gracieuse (somme non rémissible).

La charge n°3 relative à un versement indu d'indemnités de formation continue aux agents comptables successifs au titre des exercices 2012 à 2015 et à un membre du corps de professeurs constitue un manquement engageant la RPP du comptable public qui chacun en ce qui le concerne a manqué à ses obligations de contrôle de validité de la dette, manquement qui a causé un préjudice financier à l'Université Lyon 3.

2. Le préjudice financier au fondement de la RPP

Aux termes de l'Art. 60 VI al. 3 de la loi de finances pour 1963, “ lorsque le manquement du comptable [...] a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné [...], le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante”.

Les manquements relevés à l'encontre de l'agent comptable de l'université Lyon 2 ont causé un préjudice financier à l'établissement : au titre de la charge n°1 (indemnités de formation continue), il est constitué débiteur de l'université respectivement de la somme de 7665€ pour l'exercice 2014, 8 698 € pour 2015 et 9 191,45 € pour 2016; au titre de la charge n°2 (PES/PRES), il est constitué débiteur de la somme de 9 904,49 € pour l'exercice 2014, 11 305,59 € pour l'exercice 2015 et 18 202,91 € pour 2016; au titre de la charge n°3 (PEXS/PEDR), il est constitué débiteur de la somme de 14 222, 22 € pour l'exercice 2013, 24 000 € pour 2014, 20 500 € pour 2015 et 18 000 € pour 2016; au titre de la charge n°4 (indemnités de sujétions), il est constitué débiteur de la somme de 17 490 € pour l'exercice 2014, 19 590 € pour 2015 et 17 700 € pour 2016, toutes ces sommes mises à la charge de l'agent comptable sont augmentées des intérêts de droit à compter du 13 septembre 2019. Par ailleurs, toutes ces dépenses indues mises à la charge de l'agent comptable n'entrent dans aucune catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif, par conséquent il ne peut être fait remise totale de ces débits.

36 Plus précisément le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques prévoit la conclusion d'une convention, avec l'organisme de droit privé qui bénéficie d'une subvention, “définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée” dès lors que le montant octroyé dépasse 23 000 €.

La seconde affaire intéresse le cas d'un "débet sans préjudice". Le manquement sans préjudice financier relevé par le juge à l'encontre des agents comptables de l'Université Lyon 3 ayant attribué une subvention respectivement en 2014 et en 2016 (charge n°2) rend applicable les dispositions de l'article 60 VI al. 2 de la loi du 23 février 1963 modifiée, qui dispose «lorsque le manquement du comptable (...) n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce ». Le décret du 10 décembre 2012 établit le montant maximal de cette somme non rémissible à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable³⁷. Il s'élève pour le cas d'espèce à 152 000 € ; "le montant maximum de la somme susceptible d'être mise à la charge de MM. X et Y s'élève à 228 € pour chacun des deux exercices 2014 et 2016 ".

La charge n°3 (indemnités de formation continue) a au contraire causé un préjudice financier à l'établissement et qu'il y a donc lieu "de constituer M. X, débiteur de l'Université Lyon 3 pour la somme de 10 326,05 € au titre de sa gestion de 2012, 12 620,56 € au titre de sa gestion de 2013 et 12 673,35 € au titre de sa gestion de 2014, et M. Y débiteur pour la somme de 11 861,81 € au titre de sa gestion de 2015".

On retrouve un raisonnement identique développé par le juge relativement à la charge n°4 en matière de dépenses visant l'agent comptable de l'Université Lyon 1 au titre d'un paiement à son profit d'une indemnité de formation continue de 54 300€ au cours des exercices 2012 à 2016. Qualifiée par le juge de "rémunération complémentaire sans fondement juridique", le manquement de l'agent comptable a causé un préjudice financier, il est alors constitué débiteur de cette somme réparties sur chaque exercice comptable³⁸ sans possibilité de remise gracieuse totale car ce paiement indu n'entre pas dans le champ d'un plan de contrôle sélectif. Cette somme est augmentée des intérêts de droit à compter 22 janvier 2019.

Déjà le juge des comptes a eu l'occasion d'engager la RPP de l'agent comptable pour manquement ayant causé un préjudice financier à l'Université de Saint Etienne au titre des exercices 2011 à 2016 (charge n°4 en matière de dépenses). Le comptable a été constitué débiteur de la somme totale de 134 262,88 € versée à cinq membres du personnel dont lui-même pour des actions de formation alors qu'ils ne pouvaient y prétendre car la condition exigée par l'Art. D. 714-61 du Code de l'éducation (ces actions devant s'exercer "en dehors de leur activité principale ") n'était pas remplie à la date des paiements. La charge n°5 reprochée à l'agent comptable est originale car elle révèle la nécessaire recherche parfois de financement des EPSCP auprès d'actionnaires privés : elle concerne en effet des dépenses relatives à l'achat d'actions d'une "société filiale de l'université de Saint-Étienne, à deux vendeurs distincts et pour un prix unitaire différent" (filiale créée sous forme d'une société par actions simplifiée ou SAS dont l'université détient la majorité du capital). Le juge, après examen de la régularité du contrôle exercé par l'agent comptable notamment la qualité de l'ordonnateur et aussi en matière de validité de la dette et des pièces mises à sa disposition lui permettant d'établir l'exactitude de la liquidation du montant payé à chaque vendeur d'actions, conclut qu'il n'y a pas lieu d'engager sa responsabilité. Le contrôle de régularité du recouvrement des recettes que doit assurer l'agent comptable est tout aussi placé sous étroite surveillance du juge des comptes.

37 Décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

38 Respectivement 7800€ en 2012, 8800€ en 2013, 12500€ en 2014, 13600€ en 2015 et enfin 11600€ en 2016.

II. Le contrôle de régularité du recouvrement des recettes

Les textes encadrant l'exécution des budgets des universités rappellent les obligations de l'agent comptable lors de la phase de recouvrement des recettes, phase au cours de laquelle il peut voir engager sa RPP en cas de préjudice financier causé à l'organisme concerné.

1. Le recouvrement des recettes

Aux termes des articles 17, 18 et 19 du décret GBCP de 2012, «les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent » ; que les comptables publics sont seuls chargés « de la prise en charge des ordres de recouvrer [...] qui lui sont remis par les ordonnateurs ; du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire de l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer » ; que les comptables publics sont tenus d'exercer le contrôle « de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ; [...] de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer ». Le comptable dégage toutefois sa responsabilité si en matière de recettes il apporte la preuve que ces diligences pour les recouvrer ont été selon le juge «adéquates, complètes et rapides dans les circonstances particulières de chaque affaire» et en mesure de «prévenir la disparition ou l'insolvabilité du redevable, la prescription de la créance ou la péremption des garanties»³⁹.

Sous l'empire du décret du 29 décembre 1962 dit RGCP⁴⁰ applicable jusqu'au 31 décembre 2012, les cas d'annulation ou de réduction de recettes étaient également soumis à un contrôle de régularité de la part de l'agent comptable qui se doit de vérifier que le motif d'annulation correspond bien aux cas prévus par la réglementation en vigueur notamment celle contenue dans l'instruction codificatrice, dite M9-3, applicable aux EPSCP, dans sa version en vigueur de 2011 à 2016, soit celle n° 05-053-M93 du 15 décembre 2005 pour les tomes I et II, et celle n° 10-032-M93 du 21 décembre 2010 pour le tome III . Ainsi la Cour des comptes a eu l'occasion de préciser la portée de cette réglementation⁴¹ en engageant la RPP de l'agent comptable à l'Université de Saint-Etienne⁴² pour plusieurs manquements pour non recouvrement de recettes⁴³ notamment de droits d'inscription et manquements ayant causé un préjudice financier à l'établissement. Le juge insiste sur le fait que «l'admission en non-valeur d'une créance, qui a pour effet de constater l'irrécouvrabilité d'une créance, n'est pas de nature à exonérer le comptable de sa responsabilité à raison de l'absence ou de l'insuffisance des diligences qui lui appartenait d'effectuer en vue de son recouvrement».

Les charges n°1 à n°3 en matière de recettes ont visé l'agent comptable de l'Université Lyon 1 au titre des exercices 2012 (où s'appliquait alors le RGCP de 1962) à 2017 (application aux

39 Cour des comptes, Arrêt Université Lyon 3 précité, p. 2.

40 Notamment les articles 11 et 12-A du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 dit aussi règlement général sur la comptabilité publique ou RGCP qui disposent que 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 », et du contrôle de « la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes».

41 En particulier le tome III de l'instruction codificatrice M9-3 susvisée qui dispose «l'ordonnateur procède à l'émission d'un ordre d'annulation ou de réduction de recettes dans les cas suivants : régularisation d'une erreur de liquidation commise au préjudice du débiteur ; régularisation dans le fondement même de la créance ; constatation de rabais, remises, ristournes consentis à ses clients par un établissement effectuant des opérations commerciales ; transaction entre l'établissement et son débiteur». L'agent comptable devant alors vérifier la régularité de ces actes de l'ordonnateur.

42 Cour des comptes Université de Saint Etienne Exercices 2011 à 2016 arrêt précité.

43 Charge n°1 en matière de recette au titre de l'exercice 2012 (520€ augmentée des intérêts de droit à compter du 7 décembre 2018); charges n°2 et n°3 en matière de recettes au titre des exercices 2013 et 2014 (10 941,50 €).

EPSCP depuis le premier janvier 2016 du décret GBCP de 2012). Des diligences réputées insuffisantes pour recouvrer une recette sont sources d'engagement de responsabilité du comptable public s'agissant notamment d'un trop perçu d'un montant de 187,98€ versé à un agent placé en disponibilité à compter 27 janvier 2012 (charge n°1). Le titre de créance a été émis le 15 mars 2012 et a fait l'objet de trois relances restées sans suite. La recette non recouvrée a alors fait l'objet d'une admission en non valeur. Le juge considère cependant que "la décision de proposer au conseil d'administration la créance en admission en non-valeur est intervenue le 25 juillet 2012, seulement un mois après le dernier avis avant poursuite adressé à l'agent le 19 juin 2012 et alors même que la disponibilité de l'agent prenait fin seulement une année plus tard, le 26 août 2013 ; que la créance n'était donc manifestement, ni définitivement irrécouvrable en juillet 2012 ; qu'en proposant prématurément l'admission en non-valeur d'une créance qui n'était pas manifestement irrécouvrable, le comptable a renoncé à exercer l'ensemble des diligences qui lui incombait", ce faisant l'agent comptable "a commis un manquement par rapport aux obligations de diligences qui lui incombait réglementairement". On note que le juge porte une appréciation sur le comportement de l'agent comptable. Le juge estime en effet que "les diligences effectuées par l'agent comptable ne peuvent donc pas être regardées, même au regard du montant de la créance, comme adéquates, complètes et rapides au regard des obligations qui s'imposent à lui en application du I de l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, et des articles 12 et 159 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962". Ce manquement, qui se traduit par une perte de recette du fait du caractère manifestement irrécouvrable de la créance, a causé un préjudice financier à l'établissement. L'agent comptable a, selon les dispositions de l'Art. 60 VI al. 3 de la loi du 23 février 1963 susvisée "l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ; qu'ainsi, conclut le juge " il y a lieu de constituer M. X débiteur de l'université Lyon I pour la somme de 187,98 € au titre de l'exercice 2012".

La charge n°2 est relative à une créance née d'un trop perçu plus précisément d'un double paiement de frais de mission. Il est reproché à l'agent comptable l'insuffisance de diligences pour recouvrer la somme 1110,29€ suite à la notification d'un titre de recette en date du 24 septembre 2012 et de son admission en non valeur le 27 mai 2014. L'absence de relance, entre ces deux dates, pour recouvrer la créance conduit à engager la RPP de l'agent comptable quand bien même le juge ne sous-estime pas "la difficulté relative d'en poursuivre le recouvrement hors du territoire national" aux Etats Unis dans le cas d'espèce.

La charge n°3 porte sur une créance non recouvrée d'un montant 4166,40€ pour prestation de formation professionnelle réalisée par l'université en 2014 au bénéfice de la société M qui a été mise en liquidation judiciaire le 14 octobre 2015. L'agent comptable de l'Université Lyon 1 a été constitué débiteur pour défaut de diligences de recouvrement de la recette du fait de l'envoi tardif à savoir le 18 décembre 2014 de la déclaration de créance à la SELARL P, mandataire judiciaire. Ce manquement, relève le juge a causé un préjudice financier à l'Université Lyon 1 car l'agent comptable n'a pas apporté la preuve du caractère irrécouvrable de la créance qui par ailleurs avait fait l'objet d'une admission en non valeur suite à la décision du Conseil d'administration (CA) de l'université. Le juge des comptes rappelle qu'il n'est pas lié par cette décision et qu'il peut si le manquement constaté a causé un préjudice financier engager la RPP de l'agent comptable.

2. Le préjudice financier au fondement de la RPP

L'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée applicable tant en matière de paiement des dépenses que de recouvrement des recettes dispose : « lorsque le manquement du comptable [...] a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné [...], le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante ».

Les manquements ayant causé un préjudice financier visant l'agent comptable de l'Université Lyon 1 sont : au titre de la charge n°1 (créance née d'un trop perçu versé à un agent placé en disponibilité), il est constitué débiteur de l'université de la somme de 187,98€ pour l'exercice 2012; au titre de la charge n°2 (créance née d'un double paiement de frais de mission), il est constitué débiteur de la somme de 1110,29€ pour l'exercice 2012; au titre de la charge n°3 (créance non recouvrée de prestation de formation professionnelle), il est constitué débiteur de la somme 4166,40€ pour l'exercice 2014. Toutes ces sommes sont augmentées des intérêts de droit à compter du 22 janvier 2019.

Les manquements ayant causé un préjudice financier visant l'agent comptable de l'Université de Saint Etienne sont : au titre de la charge n°1 (deux créances relatives à des droits de formation non recouvrés), il est constitué débiteur de l'université de la somme de 520€ au titre de l'exercice 2012; au titre des charges n°2 et n°3 (droits d'inscription non recouvrés)⁴⁴ respectivement au titre des exercices 2013 et 2014 (10 941,50 € au total avec 9 753,50 € en 2013 et 1188 € en 2014). Ces créances non recouvrées mises à la charge de l'agent comptable sont augmentées des intérêts de droit à compter du 7 décembre 2018.

Certains manquements peuvent relever d'un simple jeu d'écriture comptable notamment d'une mauvaise imputation d'une créance corrigée ensuite par l'agent comptable qui avait demandé par erreur au CA de l'Université de Mulhouse⁴⁵ de délibérer par une décision d'admission en non valeur. Le procureur général près la Cour des comptes estime une telle délibération inutile, et "qu'une annulation de titre aurait été plus conforme aux règles de la comptabilité publique ; que la responsabilité de M. X ne disparaîtrait que si la preuve certaine de l'extinction de la créance était rapportée". Les pièces produites par l'agent comptable établissent le recouvrement intégral des titres de créances d'un montant total de 1 153,88 € le 3 septembre 2009 et de 11 225,62 € le 30 juin 2010. Le juge des comptes conclut qu'il n'ya pas lieu d'engager la responsabilité de l'agent comptable au titre de l'exercice 2011.

Dans toutes ces affaires soumises au juge et intéressant pour l'essentiel le paiement de la dépense et le recouvrement de la recette⁴⁶, l'agent comptable, en l'absence de nomenclature établie jusqu'à l'arrêté du 13 avril 2016, doit "avant toute chose, exiger la production de toutes les justifications qui lui permettent de garantir les contrôles que la réglementation lui prescrit, au besoin après s'être référé à des nomenclatures voisines, sans toutefois considérer que celles-ci puissent lui être opposables". Depuis le premier janvier 2016, les EPSCP appliquent le décret GBCP de 2012 dont l'une des innovations⁴⁷ est l'introduction de la comptabilité budgétaire en sus de la comptabilité générale (déjà en vigueur) et de la comptabilité analytique qui se met progressivement en place. Ces trois "visages comptables" conduisent à une convergence et à une harmonisation des règles de gestion des EPSCP sur celles issues de la LOLF de 2001 et donc à un rapprochement avec le cadre

44 On retrouve un raisonnement identique dans l'arrêt Cour des comptes, 3^e chambre 4^e section Arrêt n° 2018-0218 Université de Nice Exercices 2011 à 2013 audience publique du 1^{er} décembre 2017 prononcé du 1^{er} février 2018 (charge n°1 non recouvrement de droits d'inscription).

45 Cour des comptes, 3^e chambre 4^e section Arrêt n° S2016-4128 Université de Mulhouse Exercices 2011 à 2013 audience publique du 4 novembre 2016 prononcé du 4 janvier 2017.

46 Qui peut concerner une créance émise à l'encontre d'une entreprise s'étant engagée à financer le doctorat d'un étudiant salarié; le non recouvrement de cette créance engage la RPP de l'agent comptable, en ce sens Cour des comptes Université de Nice , arrêt précité (charge n°2). Pour d'autres types de recettes, Cour des comptes 3^e chambre 4^e section Arrêt n° S2018-3718 Université de Toulouse III Paul Sabatier Exercices 2011 à 2015 audience publique du 23 novembre 2018 prononcé du 21 décembre 2018 (charge n°1 créance issue d'une convention de partenariat avec l'INSA, charge n°2 créance issu d'un contrat de plan Eta-Région 2000-2006, charge n°3 créance due à un trop perçu sur salaire, ..) .

47 Outre l'instruction comptable commune qui se substituera à partir du premier janvier 2020 aux référentiels comptables des instructions codificatrices M9.

comptable de l'Etat. La comptabilité budgétaire, établie sur le système de la gestion (recettes et dépenses inscrites respectivement au moment de leur encaissement et décaissement), contraint à une démarche de programmation des dépenses en autorisation d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) et à une prévision pluriannuelle de recettes.

La soutenabilité budgétaire semble mieux appréhendée par ce nouveau cadre comptable et appelle un dispositif de pilotage de l'établissement par une gestion active de sa trésorerie. Elle invite à développer un contrôle et audit interne budgétaire qui détermine la qualité comptable. Ces nouveaux outils de modernisation associés à la généralisation des systèmes d'information et de communication (SIC) tendent à sécuriser les chaînes de la dépense et de la recette et partant à clarifier la responsabilité des gestionnaires des EPSCP : l'ordonnateur dans sa fonction de pilotage et de stratégie de l'établissement, l'agent comptable dans sa mission de tenue de comptabilités régulières, sincères, et donnant une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'établissement. On ne peut qu'espérer une transparence de la gestion des universités et une responsabilité des gestionnaires publics (ordonnateur et comptable) renforcées. Au juge des comptes de veiller au respect de la régularité et de l'efficacité du paiement des dépenses et du recouvrement des recettes publiques. L'agent comptable voit par ailleurs ses comptes certifier par le commissaire aux comptes rattaché conventionnellement à l'établissement. Les arrêts qui seront rendus par la Cour des comptes sur les exercices 2017 et suivants auront le mérite de réorienter la RPP des agents comptables des universités vers l'impératif européen de "bonne gestion financière" dans leur mission de contrôle des dépenses et recettes dans le cadre de ce nouvel environnement juridique et technique initié par le décret GBCP de 2012. On pense notamment aux nouvelles notions qui apparaissent du fait de l'application de ce décret comme celles d'"objets de gestion"⁴⁸, de "restes à payer"⁴⁹ ou encore de "solde budgétaire"⁵⁰.

La gestion des universités s'inscrit ainsi dans le cadre des engagements européens de la France de maîtrise des déficits et de la dette publics hors le cas, et la situation actuelle de crise sanitaire nous le rappelle, de circonstances exceptionnelles au sens du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012 (TSCG) entré en vigueur le premier janvier 2013 et transposé en droit public financier interne français par la loi organique relative à la programmation, à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)⁵¹ de 2012. Le contexte économique de crise et ses effets sur la gestion des finances publiques a conduit les autorités européennes et nationales à assouplir momentanément la "règle d'or" d'équilibre des budgets publics dont le budget des universités est partie intégrante. Ce lien financier est formalisé par des comptes publics consolidés au sens d'une intégration des comptes des EPSCP au sein des comptes de l'Etat. Le décret de 2012 consacre une telle évolution de consolidation budgétaire et comptable nationale sous contrainte européenne. Il accompagne ainsi l'émergence de la "nouvelle université" portée par l'établissement public expérimental (EPE) institué par "l'ordonnance Vidal"⁵² du 12 décembre 2018.

48 Ce sont des actes qui prédéterminent les opérations budgétaires et comptables (certification d'acquisition du droit, demande de paiement, demande de versement...).

49 C'est -à-dire la différence entre les crédits inscrits en AE (dimension pluriannuelle de la gestion des autorisations de dépenses) et ceux inscrits en CP (dimension annuelle).

50 Qui permet d'apprécier l'équilibre financier et la situation de la trésorerie de l'EPSCP, solde qui s'obtient par la différence entre le montant annuel des encaissements (recettes) et celui des décaissements (dépenses). Se dégage alors un déficit (solde négatif) ou bien un excédent (solde positif) d'exécution budgétaire. V. Rapport de l'IGAENR de septembre 2019 précité.

51 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°0294 du 18 décembre 2012. Cette LOPGFP vient encadrer le contenu et la portée des lois de programmation des finances publiques (LPPF) prévues à l'Art. 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

52 Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, JORF n°0288 du 13 décembre 2018 (dite Ordonnance Vidal") notamment Art. 1 à 15.