

Sommaire du Guide relatif aux créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux (EPN)

Introduction

Partie 1 : Le cadre normatif

- Fiche 1 : Les dispositions générales du texte institutif
- Fiche 2 : Les dispositions devant obligatoirement figurer dans le texte créant l'EPN en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement
- Fiche 3 : Les dispositions financières et comptables figurant dans le texte institutif de l'EPN
- Fiche 4 : Le texte institutif de l'établissement nouvellement créé doit comporter des dispositions transitoires
- Fiche 5 : Les dispositions normatives à prévoir pour la création d'un EPN à partir d'une structure existante
- Fiche 6 : Le cadre juridique relatif à la transformation et à la suppression d'un EPN
- Fiche 7 : Les opérations relatives au dernier compte financier d'un EPN devant fusionner avec un autre EPN ou devant être supprimé
- Fiche 8 : Les conditions de transfert des biens, droits et obligations d'un EPN devant fusionner avec un autre EPN ou devant être supprimé
- Fiche 9 : Comment organiser une période de liquidation ?

Partie 2 : Les opérations pratiques à réaliser

- Fiche 10 : Les modalités d'immatriculation du nouvel EPN ;
- Fiche 11 : Prévoir les nominations nécessaires (ordonnateur, agent comptable, administrateurs, contrôleur budgétaire ou économique et financier). Installation et remise de service de l'agent comptable ;
- Fiche 12 : Les opérations comptables devant être enregistrées au démarrage d'un nouvel EPN ;
- Fiche 13 : Les opérations relatives aux comptes de dépôt de fonds au Trésor et à la trésorerie ;
- Fiche 14 : Quel système d'information choisir ? ;
- Fiche 15 : Quel calendrier retenir pour l'opération de restructuration ? ;
- Fiche 16 : Les opérations comptables au démarrage d'un nouvel EPN créé à la suite d'une opération de fusion entre plusieurs EPN ;
- Fiche 17 : Les opérations pratiques devant être anticipées relatives aux suppressions d'un EPN ;
- Fiche 18 : Les mesures devant être prises s'agissant des régies ;
- Fiche 19 : Organiser la conservation des archives ;
- Fiche 20 : Cas particuliers de restructurations ;

Introduction

Ce nouveau guide relatif aux créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux (EPN) vient remplacer le précédent guide diffusé en novembre 2006.

Il a vocation à être un outil pratique au service des autorités de tutelle, des ordonnateurs et des agents comptables d'EPN, ce qui motive sa construction autour d'un ensemble de fiches, chaque fiche traitant d'une problématique spécifique. Il vise à apporter une aide aux acteurs concernés par des opérations de création, transformation, regroupement ou de liquidation d'EPN ainsi qu'aux ministères de tutelle concernés.

Le périmètre de ce guide est centré exclusivement sur les EPN. En effet, en se fondant sur le champ des organismes soumis au titre III du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, sont exclus du périmètre du guide les Autorités publiques indépendantes (API) ainsi que les Groupements d'intérêt public (GIP), ces derniers faisant l'objet d'un guide spécifique composé actuellement d'une douzaine de fiches consultable aux adresses suivantes :

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/groupements-d-interet-public>.

<http://www.economie.gouv.fr/daj/guide-relatif-aux-gip>

Le guide comporte également certains développements relatifs aux EPN à comptabilité privée (par exemple, dans la fiche 3 intitulée « Les dispositions financières et comptables figurant dans le texte institutif de l'EPN »).

Le guide relatif aux créations, transformations et suppressions des EPN est rédigé notamment sur la base des documents de référence suivants :

- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique,
- l'arrêté du 1^{er} juillet 2015 portant adaptation des normes comptables applicables aux organismes visés aux alinéas 4 à 6 de l'article 1^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique,
- l'arrêté du 7 août 2015 modifié relatif aux règles budgétaires des organismes,
- la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 relatif aux modalités d'organisation des services de l'Etat ;
- le Guide de légistique, fiche 5.2.3 « Créer, modifier ou supprimer un établissement public », version du 20 octobre 2007, consultable sur legifrance.

Le présent guide est structuré en deux grandes parties : le cadre normatif (partie 1) et les opérations pratiques à réaliser (partie 2). Chacune de ces deux parties fait l'objet de deux sous-parties distinctes (la création d'un nouvel EPN et la transformation et/ou la suppression d'un EPN). Au total, ce guide comprend vingt fiches.

<p style="text-align: center;">Fiche 1 Les dispositions générales du texte institutif</p>

La norme nécessaire pour créer un nouvel établissement public national (EPN) est soit la loi, soit le décret.

La loi est nécessaire pour créer un EPN s'il ne peut être rattaché à une catégorie existante, s'il est envisagé de déroger aux règles constitutives ou si l'intervention du législateur est nécessaire à un autre titre au regard de l'article 34 de la Constitution ou pour déroger à une règle de nature législative.

Seuls peuvent être créés par décret les EPN qui appartiennent à une catégorie déjà existante d'établissement. Il s'agit de ceux dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative et dont la spécialité est analogue. Dans cette hypothèse, le décret créant le nouvel EPN ne peut pas déroger aux règles constitutives de sa catégorie d'appartenance, qui comprennent principalement :

- le cadre général des missions ou la spécialité,
- les règles de tutelle,
- les conditions d'élection ou de désignation des organes de direction, ainsi que les catégories de personnes qui sont représentées au sein des conseils de l'établissement,
- les catégories de ressources de l'établissement,
- la nature et les fonctions des composantes internes de l'établissement, ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres.

Un décret relatif à la création d'un nouvel EPN comporte en général les titres suivants :

- a) dispositions générales,
- b) organisation et fonctionnement,
- c) régime financier et comptable,
- d) dispositions transitoires et finales.

Les dispositions générales du décret créant un nouvel EPN comportent au moins deux articles :

A) Le premier article détermine le caractère administratif ou industriel et commercial de l'établissement, le ou les ministères de tutelle ainsi que le siège de l'EPN.

Le choix du statut (établissement public administratif -EPA- établissement public industriel et commercial -EPIC) dépend de la nature de l'activité exercée par l'établissement. La qualification d'un établissement en EPA ou EPIC peut résulter de la loi, d'un texte de nature réglementaire ou dans le silence des textes, cette qualification est opérée par le juge, qui détermine le caractère de l'organisme au regard de la nature de l'activité exercée.

La détermination du caractère administratif ou industriel et commercial « ...commande l'application d'un corpus de règles (droit applicable aux agents, relations avec les usagers, avec les tiers) qui régissent le quotidien d'un établissement public » (Conseil d'Etat, rapport « Les établissements publics » du 15 octobre 2009).

1) La tutelle est confiée au ministre qui a dans ses missions le service public dont il est prévu de confier la gestion au nouvel EPN.

Par ailleurs, la tutelle financière du nouvel EPN est confiée au ministre chargé du budget.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) introduit un nouvel article R.1803-17 du code des transports selon lequel : « L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, mentionnée aux articles L. 1803-10 à L. 1803-16, dénommée ci-dessous « l'Agence », est placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget. Son siège est situé à Paris ou en tout autre lieu choisi par le conseil d'administration en accord avec les autorités de tutelle ».

Les organismes soumis au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) sont, en application de l'article 174 de ce décret, systématiquement placés sous la tutelle financière du ministre chargé du budget, sauf disposition législative contraire. A ce titre, le ministre chargé du budget dispose d'une compétence d'approbation des budgets et des comptes financiers de ces organismes dans les conditions définies respectivement aux articles 176 et 213 du décret GBCP.

Pour le bon exercice de cette tutelle, il est déconseillé de la disperser : lorsque plusieurs ministères sont directement intéressés par l'activité d'un établissement public, leur représentation au sein de l'organe délibérant doit leur permettre de faire valoir leur point de vue et d'influencer la politique de l'organisme. L'efficacité de la gestion d'un EPN justifie que la tutelle ne soit assurée, en principe, que par le ministre principalement intéressé par la mission confiée à l'établissement.

Un nouvel EPN peut être placé sous la tutelle « technique » conjointe de plusieurs ministères quand l'activité de l'établissement touche directement à leurs attributions respectives.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence BusinessFrance prévoit que celle-ci «...est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire ».

2) La précision relative à la localisation du siège social du nouvel EPN ne constitue cependant pas une mention obligatoire.

Elle figure dans certains textes institutifs, comme par exemple l'article 1^{er} du décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et la mobilité (CEREMA) qui prévoit que le siège est situé à Bron (Rhône).

Le texte institutif du nouvel EPN peut également renvoyer à un autre texte tel qu'un arrêté les modalités de fixation du siège social.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2016-1842 du 28 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) prévoit que « son siège est fixé par arrêté du

ministre chargé de l'environnement ».

Elle ne figure pas à l'inverse dans certains textes institutifs tels que le décret n° 2014-1038 du 11 septembre 2014 portant création de l'Université de Montpellier ou le décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015 portant création de l'Université de Grenoble.

B) Un deuxième article est traditionnellement consacré à la définition des missions de l'établissement, qui doivent être précisées avec soin.

Contrairement à l'Etat qui a un domaine de compétence générale sans limitation expresse, les établissements publics ont des compétences d'attribution qui sont fixées par une énumération limitative. Un établissement ne dispose donc pas d'une clause générale de compétence et est régi par un principe de spécialité. Il ne peut agir que dans des domaines déterminés.

Il est recommandé d'utiliser les formules suivantes :

« L'établissement public est notamment chargé... » (cf. article 1^{er} du décret n° 2014-1571 du 22 décembre relatif à BusinessFrance) ou la formule « l'établissement public a pour mission de.. » puis énumérer les missions de l'organisme.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence BusinessFrance prévoit que celle-ci est notamment chargée :

« 1° de proposer des prestations et des services pour les entreprises implantées en France et pour les investisseurs étrangers afin de favoriser l'internationalisation et l'export des entreprises ainsi que l'accueil des investissements, notamment par des actions de prospection, d'accompagnement et d'accueil ;

2° d'accompagner la prise de décision des entreprises dans leur développement international et des investisseurs étrangers pour conduire des projets industriels en France, notamment en concevant et en diffusant les informations utiles à leurs prises de décision et les formations nécessaires à la réalisation de leur projet ;

3° de contribuer à la définition et à la mise en œuvre des programmes publics nationaux et territoriaux visant au développement à l'international des entreprises et des filiales sectorielles et au renforcement de l'attractivité du territoire ;

4° d'assurer le développement et la gestion du dispositif public relatif au programme de volontariat international en entreprise ;

5° d'effectuer ou faire effectuer toutes actions de coopération internationale dans les domaines de sa compétence ou participer à de telles actions... »

De même, d'autres formules pouvant être utilisées :

- « L'établissement public exerce une mission de....».
- « Dans le cadre de ses attributions, l'établissement public.... ».

Avant transmission au Conseil d'Etat ou contreseing, une consultation inter-service doit être effectuée par le ministère rapporteur du texte. Elle associera notamment, pour les ministères économiques et financiers, la direction du budget et la direction générale des finances publiques (bureau des Opérateurs de l'Etat -CE-2B-).

Fiche 2

Les dispositions devant obligatoirement figurer dans le texte créant l'EPN en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement

Le texte créant un nouvel établissement public national (EPN) doit obligatoirement comporter un titre consacré à son organisation et à son fonctionnement.

Parfois qualifié d' « organisation administrative » (cf. décret n° 2014-1679 du 30 décembre 2014 portant création de CentraleSupélec), ce titre est relatif aux organes dirigeants de l'établissement (organe délibérant et direction) et aux organes consultatifs dont peut se doter un EPN.

Il convient de distinguer dans les organes dirigeants, les organes collégiaux placés à la tête de l'EPN (assemblée délibérante, le plus souvent dénommée conseil d'administration) de la direction (président ou (et) directeur).

A) L'organe délibérant

Des articles du texte créant le nouvel EPN doivent définir la composition, les attributions et le fonctionnement de l'organe délibérant, sauf si l'établissement entre dans une catégorie existante. Dans cette hypothèse, seuls peuvent être précisés par le décret relatif à cet établissement les éléments qui ne relèvent pas des règles constitutives (cf. fiche 1).

L'assemblée délibérante d'un EPN peut être un conseil d'administration (cf. article 6 du décret n°2012-279 du 28 février 2012 modifié relatif à l'Institut Mines-Télécom) ou un conseil de surveillance comme pour le Fonds de réserve pour les retraites (articles L. 135-8 du code de la sécurité sociale), les grands ports maritimes (article L. 5312-6 du code des transports) ou la Société du Canal Seine-Nord Europe (article 2 de l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe). Le conseil de surveillance a pour missions essentielles de délibérer sur les orientations stratégiques de l'organisme et d'exercer un contrôle de sa gestion alors que le conseil d'administration dispose d'un champ de compétence plus large. Le choix du conseil de surveillance est adapté pour les organismes de type EPIC ayant une activité industrielle et commerciale.

a) La composition de l'organe délibérant des EPN est variable.

1°) On y trouve habituellement :

- des membres de droit, essentiellement les représentants des différents ministères de tutelle,
- des membres nommés en raison de leurs compétences en tant que représentants de grandes institutions de l'Etat,
- des membres désignés par des instances autonomes de l'administration ou des membres élus, en particulier des représentants du personnel,
- des personnalités qualifiées.

Les membres sont nommés le plus souvent (cf. point 2) par arrêté du ou des ministres de tutelle. la durée du mandat est habituellement fixée à trois ans renouvelable, mais elle peut être allongée à quatre ou cinq ans. Cela ne s'applique cependant pas aux membres de droit.

Le texte institutif de l'organisme peut parfois prévoir une limite au renouvellement des membres de l'organe délibérant.

Par exemple, l'article 15 du décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Etablissement public du musée du Louvre prévoit que « les membres autres que le président, le Président de l'Etablissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées et les représentants de l'Etat sont nommés pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois ».

Par ailleurs, s'agissant des établissements publics à caractère industriel et commercial, la durée du mandat des membres de l'organe délibérant est fixée à cinq ans par l'article 11 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public.

Une disposition du texte institutif du nouvel EPN peut prévoir qu'un représentant du ministre chargé du budget, nommé par voie d'arrêté, siège au sein de son organe délibérant.

Par exemple, l'article R. 5312-10 du code des transports prévoit que « les représentants de l'Etat au conseil de surveillance [des grands ports maritimes] sont... 5° Un représentant du ministre chargé du budget. Chacun des ministres nomme son représentant par arrêté ».

Lorsque le texte institutif du nouvel EPN prévoit que siège au sein de l'organe délibérant, au nom d'un ministre, un directeur (général) d'administration centrale ou le directeur du budget ou son représentant, il n'est pas nécessaire qu'un arrêté soit pris, afin de désigner nominativement la personne.

Par exemple, l'article D. 222-1 du code forestier prévoit que le conseil d'administration de l'Office national des forêts comprend ... deux représentants du ministre chargé du budget : a) le directeur général des finances publiques ou son représentant ; b) le directeur du budget ou son représentant.

Des parlementaires peuvent siéger au sein de l'organe délibérant, mais cela doit rester exceptionnel dans un organisme placé sous la tutelle du pouvoir exécutif. Dans une telle hypothèse, il y a lieu de prévoir un nombre égal de députés et de sénateurs. S'agissant de leur mode de désignation, il est d'usage de laisser le soin à l'assemblée parlementaire à laquelle ils appartiennent de définir les modalités de leur désignation. Il suffit alors de mentionner dans la liste des membres « un député et un sénateur », sans autre précision.

Par exemple, l'article 4 du décret n° 92-1351 du 24 décembre 1992 portant statut et organisation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou prévoit que siège au conseil d'administration « ...2° deux députés et deux sénateurs désignés par leur assemblée respective ».

Les conditions de désignation du président de l'organe délibérant sont des règles constitutives de l'organisme. Elles doivent donc obligatoirement être précisées lorsque le texte institutif est une loi, et ne peuvent l'être lorsque le texte est un décret (c'est-à-dire que l'on s'inscrit dans une catégorie existante d'établissement).

Par exception, l'article L. 712-2 du code de l'éducation prévoit que le président de l'université, ordonnateur, est président du conseil d'administration.

Par ailleurs, lorsque l'organisme est soumis à la comptabilité publique, certains membres assistent de façon consultative aux séances de l'organe délibérant, conformément à certaines dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) :

- L'article 190 prévoit que « l'agent comptable assiste avec voix consultative aux séances de l'organe délibérant »,
- L'article 222 prévoit que l'autorité chargée du contrôle « peut assister avec voix consultative aux séances de l'organe délibérant... ».

Une disposition peut prévoir dans le texte créant un EPN que le président de celui-ci puisse appeler à participer aux séances de l'organe délibérant avec voix consultative toute personne dont il juge la présence utile.

Par exemple, l'article 6 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 modifié relatif à l'Institut français prévoit que «... le président (du conseil d'administration) peut également appeler à participer aux séances avec voix consultative toute personne dont il juge la présence utile ».

Il est recommandé de prévoir dans le texte institutif une disposition selon laquelle le mandat des membres de l'organe délibérant est gratuit, sous réserve du remboursement des frais de déplacement et de séjour, dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires civils de l'Etat. A cet effet, il convient de faire figurer dans les visas du texte institutif une référence au décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

2°) Le législateur a précisé un certain nombre de règles en matière de composition et de fonctionnement du conseil d'administration ou de surveillance de certains EPN.

La loi n°83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public s'applique aux « ...établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat autres que ceux dont le personnel est soumis à un régime de droit public ainsi que les autres établissements publics de l'Etat qui assurent tout à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel, lorsque la majorité de leur personnel est soumis aux règles de droit privé ».

Pour ces EPN, la loi impose trois catégories de membres :

- 1° les représentants de l'Etat, qui doivent être nommés par décret,
- 2° les personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leur connaissance des activités en cause, ou encore en leur qualité de représentants des consommateurs et des usagers,
- 3° les représentants élus des salariés.

L'effectif de chacune de ces catégories est fixé par le décret, le nombre des représentants des salariés devant être égal au moins au tiers des membres du conseil.

La loi du 26 juillet 1983 précitée détermine un champ minimum de compétence des conseils d'administration (grandes orientations stratégiques, économiques, financières ou

technologiques de l'activité de l'établissement) et précise certaines règles de leur fonctionnement (convocation, moyens donnés aux membres pour exercer leur mandat, gratuité de ce mandat). Elle fixe aussi les règles de nomination du président.

Enfin, la loi du 26 juillet 1983 précitée prévoit dans ses articles 6-1 et 6-2 l'application du principe de parité dans les organes délibérants des EPN.

b) Les attributions obligatoires de l'organe délibérant

L'organe délibérant dispose d'une compétence générale d'orientation et de gestion du nouvel établissement.

Le contenu des attributions de l'organe délibérant est précisé par un article du texte créant le nouvel EPN. Il est d'usage d'énumérer ses principales attributions dans le texte créant le nouvel EPN.

Par exemple, les attributions du conseil d'administration sont relatives aux conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, à la création de filiales et aux prises, extensions ou cessions de participations financières, à l'acquisition ou l'aliénation de biens immobiliers, aux conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel, aux actions en justice et aux transactions, à l'adoption des budgets et des comptes financiers.

Des dispositions réglementaires peuvent autoriser l'organe délibérant à déléguer par délibération à l'ordonnateur de l'établissement, dans les limites qu'il détermine, certaines de ses attributions, en raison de leur nature ou du montant financier engagé (telles que l'octroi d'avances, l'acquisition et l'aliénation de biens, les actions en justice etc...).

L'ordonnateur doit rendre compte des décisions prises au cours de la prochaine séance de l'organe délibérant.

Par exemple, l'article 8 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 modifié relatif à Campus France prévoit que «... pour l'exercice des missions prévues au 13° (conditions générales de passation des contrats des conventions et marchés conclus par l'établissement) et au 14° (acceptation ou refus des dons et des legs), le conseil d'administration peut, par une délibération, déléguer ses attributions au directeur général pour certaines catégories d'opérations en raison de leur nature ou du montant financier engagé. Le directeur général rend compte des décisions prises au conseil d'administration ».

c) Les conditions de fonctionnement de l'organe délibérant (périodicité des réunions, modalités d'adoption des délibérations).

L'article 4 du décret n° 2010-1035 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la durée du mandat des dirigeants et du fonctionnement des organes de direction de certains des établissements publics de l'Etat prévoit des règles générales applicables. Ce décret, pris en conseil des ministres, prime sur les décrets relatifs aux statuts d'un EPN, qui sont traditionnellement des décrets en Conseil d'État.

Cette disposition prévoit que « le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres est présente ou représentée. Chaque membre du conseil d'administration peut donner mandat à un autre membre pour le représenter. Nul ne peut être porteur de plus de deux mandats. Si le quorum n'est pas atteint, le conseil

d'administration est à nouveau convoqué sur le même ordre du jour dans un délai inférieur à quinze jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre de membres présents. Les délibérations du conseil d'administration sont adoptées à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage égal des voix, celle du président du conseil d'administration est prépondérante ».

Il est le plus souvent prévu trois à quatre réunions par an au moins, sur convocation du président, ainsi que des convocations possibles à l'initiative du ministre chargé de la tutelle ou de la majorité des membres du conseil.

Il convient dès lors de prévoir une disposition selon laquelle : « le conseil d'administration se réunit, sur convocation de son président, aussi souvent que la bonne marche de l'établissement l'exige et au minimum quatre fois par an. La convocation est de droit si elle est demandée par le ministre de tutelle (ou un des ministres de tutelle) ou par la moitié au moins des membres sur un ordre du jour déterminé ».

Afin d'être exécutoires, certaines délibérations doivent faire l'objet d'une approbation par les tutelles. Ainsi, l'article 176 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) prévoit que « le budget initial est préparé par l'ordonnateur et adopté par l'organe délibérant dans des délais permettant qu'il soit exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il se rapporte. Dans le cas où aucune décision expresse n'a été notifiée dans le délai d'un mois après sa réception par ces autorités, il est réputé approuvé à l'expiration de ce délai. Ce délai peut être ramené à quinze jours si le texte institutif de l'organisme le prévoit... ». De même, l'article 213 du décret GBCP prévoit que « le compte financier arrêté par l'organe délibérant est soumis à l'approbation des autorités de tutelle. Dans le cas où aucune décision expresse n'a été notifiée dans le délai d'un mois après réception par ces autorités de la délibération et des documents correspondants, il est réputé approuvé à l'expiration de ce délai... ».

Il est recommandé que le texte statutaire du nouvel organisme comporte une disposition qui prévoit que « les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ».

B) Les organes de direction

1) Les conditions de nomination des dirigeants d'EPN et la durée de leurs fonctions

a) Les conditions de nomination sont rigoureusement encadrées au plan juridique.

L'article 13 de la constitution du 4 octobre 1958 prévoit que le Président de la République « *nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat* ».

La notion d'emploi inclut notamment les emplois de direction des EPN : président du conseil d'administration ou de l'organe délibérant en tenant lieu, directeur général, ou responsable, quel que soit son titre, exerçant des fonctions de direction générale, membre du directoire le cas échéant.

Sous réserve d'une délégation de son pouvoir par le Président de la République, la nomination d'un dirigeant d'EPN relève de sa compétence.

Les nominations des dirigeants des EPN peuvent donc être prononcées :

- par décret du Président de la République (ou par une autre autorité disposant à cet effet d'une délégation du Président),

- par toute autre personne (par exemple, par décision du ou des ministre(s) de tutelle de l'EPN), dès lors que les textes applicables à l'organisme le prévoient (conformément à l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 modifiée portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires).

Par exemple, l'article 5 du décret n° 2014-1679 du 30 décembre 2014 portant création de CentraleSupélec prévoit que « le directeur est nommé pour une durée de cinq ans renouvelable une fois, par décret du Président de la République pris sur le rapport des ministres chargés de l'industrie et de l'enseignement supérieur, après appel de candidatures publié au Journal officiel de la République française ».

L'article 186 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) précise que, le cas échéant, la désignation de l'ordonnateur principal est encadrée par le texte institutif de l'organisme. Si ce dernier la prévoit, il en est de même en ce qui concerne la désignation des ordonnateurs secondaires de l'EPN.

Il doit être précisé dans l'article fixant les conditions de nomination de l'ordonnateur sur la proposition de quel ministre cette nomination par décret intervient. C'est normalement celle du (ou des) seul(s) ministre(s) de tutelle. Il convient dès lors de privilégier la rédaction suivante dans le décret institutif :

« Le président, le directeur... est nommé par décret pris sur le rapport du (des) ministres ».

Certains dirigeants peuvent être élus, ce qui implique l'existence d'une disposition législative encadrant cette possibilité.

Par exemple, l'article L. 712-2 du code de l'éducation prévoit que les présidents des universités sont élus « ...à la majorité absolue des membres du conseil d'administration parmi les enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés, sans condition de nationalité ».

b) La durée des fonctions des dirigeants d'EPN est encadrée par les dispositions du décret du 1^{er} septembre 2010 précité

L'article 1^{er} prévoit que ce texte s'applique, sauf disposition législative particulière, aux mandats des dirigeants des établissements publics ci-après :

- Les présidents du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe délibérant qui en tient lieu ou les personnes qui exercent des fonctions équivalentes,

- Les membres du directoire, les directeurs généraux et les personnes qui exercent des fonctions équivalentes.

L'article 2 prévoit que le mandat de ces dirigeants est fixé à trois ans. Les statuts peuvent prévoir une durée différente dans la limite d'une durée maximale de cinq ans. Leurs fonctions cessent de plein droit à l'expiration de cette période. Sauf dispositions contraires

des statuts, ces mandats sont susceptibles de renouvellement.

2) Les attributions obligatoires des dirigeants d'EPN

Le responsable exécutif de l'établissement est chargé de la direction au quotidien de l'EPN.

Selon l'établissement, c'est un directeur ou un directeur général (par exemple, le directeur général de l'Agence nationale de santé publique est nommé par décret, cf article L.1413-10 du code de la santé publique) ou une formation collégiale telle qu'un directoire comme pour le Fonds de réserve pour les retraites (cf. article L.135-8 du code de la sécurité sociale) et les grands ports maritimes (cf. article L. 5312-6 du code des transports). Un directoire est présidé par un président. Le directoire assure la direction de l'organisme et est responsable de sa gestion.

Il est possible de prévoir le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur (général).

Des solutions mixtes peuvent être envisagées, dans lesquelles les pouvoirs exécutifs sont répartis entre le président du conseil d'administration et un directeur (général).

Par exemple, l'article R. 313-17 du code rural et de la pêche maritime prévoit que le président-directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP) préside son conseil d'administration. Il est assisté d'un directeur général délégué qu'il désigne et qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement (article R. 313-24).

Une disposition du texte institutif doit énumérer le plus précisément possible les pouvoirs du responsable exécutif du nouvel EPN, à savoir :

- Il exerce la direction générale du nouvel EPN,
- Il prépare les délibérations de l'organe délibérant et s'assure de leur exécution,
- Il prépare et exécute le budget de l'établissement,
- Il assure le fonctionnement des services de l'établissement ; il a sous son autorité le personnel de celui-ci.
- Il est ordonnateur des recettes et des dépenses,
- Il représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile et dans ses rapports avec les tiers,
- Il signe les contrats et les conventions engageant l'EPN,
- Il rend compte de sa gestion à l'organe délibérant,
- Il peut déléguer sa signature, une partie de ses pouvoirs à un directeur délégué ou à d'autres agents de l'établissement placés sous son autorité et désignés dans le texte statutaire.

S'agissant des règles de suppléance, l'article 6 du décret du 1^{er} septembre 2010 précité prévoit des règles générales qui sont applicables à défaut de dispositions réglementaires particulières figurant dans les statuts du nouvel organisme. Cet article est rédigé comme suit : « En cas de vacance du poste de directeur général, de directeur, ou, quel que soit son titre, du titulaire des fonctions équivalentes, l'autorité de tutelle peut désigner la personne chargée d'assurer l'intérim jusqu'à la désignation d'un nouveau titulaire des fonctions en cause. Jusqu'à la nomination de l'intérimaire, les titulaires d'une délégation donnée par le précédent titulaire des fonctions restent compétents pour agir dans le cadre de cette délégation ».

Une disposition réglementaire peut prévoir les règles de suppléance en cas d'absence ou d'empêchement du dirigeant exécutif ou quand son poste est momentanément vacant.

Par exemple, l'article 13 du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à BusinessFrance prévoit dans son dernier alinéa qu' « afin de suppléer le directeur général en cas d'absence ou d'empêchement, un suppléant du directeur général est désigné par le conseil d'administration, sur proposition du directeur général, après accord des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire ».

C) Les organes consultatifs

Le texte créant un nouvel EPN peut prévoir que des instances spécialisées soient créées auprès des organes dirigeants, afin d'émettre des propositions ou des avis sur la politique générale de l'EPN.

Par exemple, l'article 19 du décret n° 2015-1178 du 24 septembre 2015 relatif à l'établissement public de la Cité de la Musique-Philharmonie de Paris prévoit qu' « un comité de programmation artistique, culturel et pédagogique est constitué au sein de l'établissement. Placé auprès du directeur général, il donne à ce dernier son avis sur les grandes orientations de la programmation des activités artistiques, culturelles et éducatives de l'établissement et évalue la réalisation de ces différentes activités. Sa composition est fixée par le conseil d'administration sur proposition du directeur général »

Fiche 3

Les dispositions financières et comptables figurant dans le texte institutif de l'EPN

Cette fiche a pour objet de préciser quelles sont les dispositions devant figurer en matière comptable et financière dans le texte créant un nouvel établissement public national (EPN).

En matière comptable, les EPN peuvent opter :

- soit pour un régime de comptabilité publique,
- soit pour un régime de comptabilité privée, cette dernière possibilité pouvant concerner en particulier les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

Lorsque les ressources de l'établissement proviennent majoritairement de fonds publics, il doit relever de la comptabilité publique, c'est à dire mettre en œuvre le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Un comptable public est responsable personnellement et pécuniairement (conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 modifiée de finances pour 1963). Il s'agit de la contrepartie de la gestion de fonds publics, ces règles visant à en garantir une utilisation conforme à leur objet. Le choix du régime comptable a des incidences importantes sur la gestion de l'établissement.

Le fait pour un EPN d'appliquer un régime de comptabilité publique comporte les avantages suivants :

- le compte financier de l'établissement est transmis chaque année au juge des comptes, ce qui est de nature à sécuriser sa gestion ;
- l'agent comptable dispose de moyens de recouvrement exorbitants du droit commun (recours à la procédure de saisie de créance simplifiée prévue par l'article 123 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 qui permet, en cas de défaut de paiement du débiteur, de procéder à la saisie de fonds détenus par des tiers tels que des banques ou des employeurs pour le compte du débiteur).

Dans tous les cas, un article doit venir préciser les modalités de nomination de l'agent comptable de l'EPN (de manière générale par voie d'arrêté).

Toutefois, les règles de comptabilité publique n'ayant qu'une valeur réglementaire, il est possible au législateur comme au pouvoir réglementaire de ne pas doter un établissement public d'un comptable public. Un tel choix est fait au profit le plus souvent d'EPIC.

A) Le régime comptable

1) Par principe, un article du texte créant le nouvel EPN doit préciser que celui-ci applique la comptabilité publique et qu'il est donc soumis aux titres I et III du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (en totalité ou partiellement).

Cette disposition doit figurer dans un titre du texte institutif du nouvel EPN intitulé « dispositions financières et comptables ».

La mise en œuvre de la comptabilité publique implique l'application d'un recueil des normes comptables par les organismes visés aux alinéas un à quatre de l'article 1^{er} du décret GBCP et auquel un arrêté du 1^{er} juillet 2015 confère valeur réglementaire. Elle implique également la mise en œuvre d'un plan de comptes unique, qui se substitue aux plans de compte présentés dans les instructions M 9 actuellement utilisés par les organismes publics. Ce plan de comptes est commun

à l'ensemble des organismes publics précités. Enfin, elle implique l'application d'une instruction comptable commune qui décrit les modalités de mise en œuvre du recueil des normes comptables des organismes précités.

2) Par exception, un EPN peut déroger aux règles de la comptabilité publique et appliquer les règles de la comptabilité privée, c'est à dire celles en usage dans les sociétés commerciales.

Dans cette hypothèse, un article du texte institutif du nouvel EPN doit prévoir explicitement la soumission de l'établissement aux règles de la comptabilité privée.

Par exemple, l'article 16-1 du décret n° 84-429 du 5 juin 1984 modifié portant création et organisation du Centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD) prévoit que « l'établissement se conforme en matière comptable et financière aux usages en vigueur dans les sociétés commerciales. Il tient sa comptabilité conformément aux règlements de l'autorité des normes comptables. Il tient une comptabilité analytique ».

Les EPN soumis aux règles de la comptabilité privée appliquent le plan comptable général (PCG) adopté par l'Autorité des normes comptables (ANC).

Les comptes annuels des EPN soumis aux règles de la comptabilité privée impliquent la production d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe. Ces organismes tiennent le plus souvent une comptabilité générale et une comptabilité analytique.

B) Le régime budgétaire

1) Pour les EPN soumis à la comptabilité publique, deux possibilités existent :

a) Soumission à la comptabilité budgétaire, c'est à dire application du titre I et de l'intégralité du titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Par exemple, l'article 13 du décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) prévoit que « l'établissement est soumis aux dispositions du titre 1 et du titre 3 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ».

Cela implique que l'EPN applique au plan budgétaire :

1/ L'article 175 – 1° et 2° du décret GBCP, relatif à la composition du budget comprenant les autorisations budgétaires constituées des autorisations d'emploi, des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des prévisions de recettes de l'exercice ainsi que du solde budgétaire en résultant, ainsi qu'un tableau présentant l'équilibre financier ;

2/ Les articles 178 à 185, relatifs au cadre budgétaire des organismes soumis à la comptabilité budgétaire (notamment, limitativité des crédits spécialisés par enveloppe par nature de dépenses, document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, règles particulières de report de crédits) ;

3/ Les articles 204 à 208, relatifs à la comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les modalités de ce régime budgétaire sont précisées dans le recueil des règles budgétaires des organismes publié par arrêté du 7 août 2015, modifié par l'arrêté du 24 août 2016 relatif aux règles budgétaires des organismes.

4/ Les articles 220 à 229 relatifs au contrôle budgétaire.

Ce régime a vocation à s'appliquer aux organismes majoritairement financés sur fonds publics qualifiés d'administrations publiques (APU) et ayant vocation à être budgétairement « pilotés par la dépense », ce régime budgétaire offrant en effet des instruments permettant une meilleure maîtrise de la dépense, en cohérence avec ce modèle économique : limitativité des crédits par enveloppes (articles 175 1° et 178 du décret GBCP), plafond d'emplois voté par l'organe délibérant (article 175 1°), production du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (article 182), autorisations d'engagement améliorant la visibilité pluriannuelle et crédits de paiement ajustés aux besoins de décaissement (articles 175 1°, 180 et 181, 204 à 208). Dans ce cas, l'établissement est soumis au contrôle budgétaire défini aux articles 220 à 228 du décret GBCP, comprenant notamment le visa de certains actes d'engagement (recrutements, marchés selon des modalités définies dans un arrêté de contrôle).

b) Non soumission à la comptabilité budgétaire, c'est-à-dire application des titres I et III du décret GBCP à l'exclusion des articles 175, 1° et 2°, 178 à 185, 204 à 208 et 220 à 228.

Une disposition du texte institutif doit prévoir que l'EPN n'applique pas les règles relatives à la comptabilité budgétaire.

Par exemple, l'article D. 223-1 du code forestier prévoit que « l'Office national des forêts est soumis aux dispositions des titres I et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique à l'exception des 1° et 2° de l'article 175, des articles 178 à 185, 204 à 208 et 220 à 228 ».

Cela implique que l'EPN applique, au plan budgétaire, le socle de règles prévu par le décret GBCP (notamment, les règles de présentation du budget, de vote et d'approbation des délibérations) à l'exclusion de celles relatives à la comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiements limitatifs, c'est-à-dire des articles suivants :

1/ 1° et 2° de l'article 175 du décret GBCP relatifs à la présentation du budget en autorisations d'engagement et au plafond d'emplois ;

2/ articles 178 à 185 relatifs au cadre budgétaire des organismes soumis à la comptabilité budgétaire ;

3/ articles 204 à 208 relatifs à la comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

4/ articles 220 à 229 relatifs au contrôle budgétaire.

Les modalités de ce régime budgétaire sont précisées dans la cinquième partie du recueil des règles budgétaires des organismes¹. Le périmètre de ces EPN soumis à la comptabilité publique et non à la comptabilité budgétaire a vocation à couvrir ceux dont le modèle économique est fondé sur le développement d'une activité commerciale, impliquant un pilotage par la marge. Ceux-ci ne sont en principe pas majoritairement financés sur fonds publics ou par des prélèvements obligatoires.

L'usage des instruments mis en place pour les EPN soumis à la comptabilité budgétaire majoritairement financés sur fonds publics et dont le pilotage doit assurer la maîtrise de la dépense dans le respect des enveloppes budgétaires qui leur sont allouées, n'est pas adapté à la gestion des organismes non soumis à la comptabilité budgétaire, qui ne sont par principe pas astreints à la limitativité des crédits ni à la comptabilité en autorisations d'engagement et crédits de paiement, sous réserve des particularités prévues dans leurs textes institutifs.

1 Le recueil des règles budgétaires des organismes est consultable à l'adresse suivante : www.performance-publique.budget.gouv.fr/accueil/cadre de la gestion publique/ GBCP et organismes publics

Cependant, ces EPN peuvent, s'ils le souhaitent, mettre en œuvre le modèle de gestion transposant les dispositions du décret GBCP relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement et au suivi à l'encaissement des recettes pour enrichir leur pilotage interne et le dialogue avec les autorités de contrôle et de tutelle.

Dans ce cas, l'EPN n'est pas soumis au contrôle budgétaire défini aux articles 220 à 228 du décret GBCP. Il peut être soumis au contrôle économique et financier régi par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'État.

Le contrôle économique et financier est « *un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État* » (article 5 du décret du 26 mai 1955 précité).

Par exemple, l'article D. 223-15 du code forestier prévoit que « l'Office national des forêts est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat prévu par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat. Un membre du corps du contrôle général économique et financier, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'économie, assure le contrôle de l'office.

2) Pour les EPN non soumis à la comptabilité publique

Le texte de l'EPN doit définir le régime budgétaire applicable : budget annuel, composition du budget, règle de vote du budget et caractère exécutoire, le cas échéant, présentation des dépenses par enveloppes.

L'EPN peut être soumis au contrôle économique et financier régi par le décret du 26 mai 1955 précité.

Par exemple, l'article 17 du décret n° 84-429 du 5 juin 1984 modifié portant création et organisation du Centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD) prévoit que « le contrôle de la gestion financière du centre est exercé, conformément aux décrets n° 53-707 du 9 août 1953 et n° 55-733 du 26 mai 1955, par l'autorité chargée du contrôle économique et financier placée sous l'autorité du ministre chargé du budget. Un arrêté du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé de la coopération et du développement et du ministre chargé du budget précise les modalités d'application du présent article ».

C) Les ressources du nouvel EPN doivent être énumérées avec précision

Un article du texte institutif du nouvel EPN doit être consacré à ses ressources, énumérant en détail celles-ci.

A la différence des recettes, il est en revanche recommandé de ne pas lister les dépenses dans le texte institutif, dans la mesure où celles-ci sont déjà énumérées à l'article 178 du décret GBCP.

Il revient au législateur le soin de fixer les catégories de ressources dont bénéficie une catégorie d'établissements publics. Ainsi, les ressources des EPA comprennent essentiellement les crédits attribués par l'État ou les collectivités territoriales de rattachement : dotation globale, subventions, avances, fonds de concours et toutes autres contributions. En revanche, les EPIC vont principalement bénéficier du produit de leurs opérations commerciales : droits d'entrées, recettes des manifestations organisées, produit des ventes d'objets, publications ou services ou encore produit des cessions et participations.

1) Les ressources d'un EPN peuvent comprendre :

- Les ressources propres provenant de l'exercice de ses activités :

Par exemple, l'article 25 du décret n° 2015-1178 du 24 septembre 2015 relatif à l'Etablissement public de la Cité de la musique et de la Philharmonie de Paris prévoit que ses recettes comprennent : 1° les recettes des concerts ou de toutes autres manifestations artistiques, 2° le produit des droits d'entrée au musée et aux expositions, 3° le produit des opérations commerciales et, de façon générale, de toutes autres recettes provenant de l'exercice de ses activités... ».

- Les ressources à caractère fiscal, sous réserve que ces ressources soient prévues et affectées à l'établissement par une loi :

Par exemple, l'article L. 43 du code des postes et télécommunications prévoit qu'il est institué au profit de l'Agence nationale des fréquences (ANFr), une taxe destinée à couvrir les coûts complets engagés par cet établissement pour le recueil et le traitement des réclamations des usagers de services de communication audiovisuelle relatives aux brouillages causés par la mise en service des stations radioélectriques dans la bande de fréquences 790-862 MHz (paragraphe I bis).

- les subventions,
- les produits d'emprunts,
- les libéralités (dons et legs) et recettes diverses,
- les revenus des biens meubles et immeubles ainsi que le produit de leur aliénation,
- les recettes issues du mécénat (pour les établissements culturels),
- les droits d'inscription (pour les universités),
- les produits financiers résultant du placement des fonds.

Fiche 4

Le texte institutif de l'établissement nouvellement créé doit comporter des dispositions transitoires

Les dispositions transitoires, qui doivent figurer dans un titre spécifique du texte créant le nouvel établissement permettent de régler les difficultés pratiques qui accompagnent la création d'un nouvel EPN, qu'il soit créé *ex nihilo* ou qu'il résulte de la fusion avec une autre structure existante

Ces dispositions transitoires doivent prévoir les conditions de préparation du premier budget du nouvel EPN ainsi que les modalités de constitution des organes de gouvernance provisoires (nomination des membres de l'organe délibérant provisoire, nomination d'un ordonnateur provisoire).

Les dispositions transitoires doivent également préciser les conditions du transfert des biens, droits et obligations (développées dans la fiche 8) ainsi que les opérations relatives à l'arrêt et à l'approbation du compte financier (développées dans la fiche 7).

A) Des dispositions transitoires doivent être prévues afin que le nouvel EPN puisse être doté d'un budget dès sa création

L'objectif poursuivi par de telles dispositions transitoires est que l'ordonnateur puisse engager et mandater et que l'agent comptable puisse payer sans retard les premières dépenses nécessaires au démarrage du nouvel EPN.

Pour un EPN dont les textes institutifs (loi ou décret selon les cas) sont publiés l'année N et qui est créé effectivement au 1^{er} janvier de l'année N+1, celui-ci devra être doté d'un premier budget exécutoire avant le 31 décembre de l'année N pour que le nouvel établissement puisse exécuter ce budget dès le premier jour de son existence.

Un article du texte institutif du nouvel EPN doit prévoir quelle autorité sera chargée de la préparation de ce premier budget. Ce budget pourra être ultérieurement modifié par l'organe délibérant du nouvel EPN.

Plusieurs options peuvent être retenues dans le texte créant le nouvel EPN

a) L'État prépare le premier budget.

Cette compétence de l'État paraît la plus adaptée dans l'hypothèse d'une création *ex-nihilo* ou dans celle d'une création faisant suite à une externalisation d'un service de l'Etat.

Le premier budget est préparé par le (ou les) ministère (s) de tutelle technique, en charge de la tutelle du nouvel EPN et le ministère chargé du budget. La rédaction suivante peut être retenue dans le texte créant le nouvel EPN : "Le budget du premier exercice est arrêté conjointement par décision du ministère de tutelle et du ministre chargé du budget ".

Par exemple, l'article 4 du décret n° 2014-1596 du 23 décembre 2014 fixant les règles d'organisation, de fonctionnement et les modalités des contrôles de l'Agence nationale de contrôle du logement social prévoit que « par dérogation à l'article R. 342-2 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue du présent décret, le budget de l'exercice 2015 est arrêté par décision conjointe des ministres de tutelle et du ministre chargé du budget ».

b) Un administrateur provisoire prépare le premier budget du nouvel EPN qui sera ensuite arrêté par les tutelles de celui-ci.

Par exemple, l'article 19 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 modifié relatif à Campus France prévoit qu'un administrateur provisoire, nommé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, exerce les compétences attribuées au directeur général de l'établissement par l'article 10 jusqu'à la nomination de celui-ci. Par dérogation au présent décret, le budget relatif au premier exercice, commençant le 1er janvier 2012, peut être arrêté, sur proposition de l'administrateur provisoire ou, le cas échéant, du directeur général, par les ministres de tutelle. Ce budget peut être modifié par le conseil d'administration dès sa première réunion.

c) Lorsqu'un nouvel EPN est créé à partir de la fusion de plusieurs organismes, l'ordonnateur de l'un des organismes qui disparaît peut préparer le premier budget, qui sera ensuite arrêté par les autorités de tutelle du nouvel EPN.

Le décret n° 2014-1631 du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'Etablissement public de création et d'accompagnement pédagogique dénommé Réseau Canopé a procédé à une refonte statutaire, territoriale et organisationnelle du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des Centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) transformés en un nouvel établissement public dénommé « Réseau Canopé ». L'article 18 de ce décret prévoit que « par dérogation au 5° de l'article D. 314-76 du code de l'éducation, le budget initial de l'exercice 2015 de l'établissement Réseau Canopé est préparé par le directeur général du Centre national de documentation pédagogique et arrêté par décision conjointe du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget ».

Ce premier budget peut être établi de différentes manières :

* soit par agrégation des budgets des deux entités fusionnées. Toutefois, cette solution peut conduire à surestimer les autorisations budgétaires, notamment sur les dépenses de personnel et de fonctionnement. Compte tenu des risques précédemment décrits, cette possibilité n'est pas recommandée.

Par exemple, l'article 29 du décret n° 2015-1178 du 24 septembre 2015 relatif à l'Etablissement public de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris prévoit que « jusqu'à la première réunion de son conseil d'administration, les dépenses et les recettes de l'Etablissement public de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris seront exécutées conformément au budget initial 2015 de l'établissement public de la Cité de la musique, tel qu'il aura été délibéré par le conseil d'administration de cet établissement, ainsi que du budget initial de l'association Philharmonie de Paris tel qu'il aura été délibéré par le conseil d'administration de cette association ».

* soit sur la base d'un des budgets des entités fusionnées.

Le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière (qui intègre l'inventaire forestier national au sein de l'Institut géographique national) prévoit dans son article 23 que « les dépenses et recettes de l'Institut national de l'information géographique et forestière seront exécutées sur la base du budget initial de 2012 de l'Institut géographique national, tel qu'il aura été délibéré par le conseil d'administration de cet établissement. Dès la première réunion du conseil d'administration de l'Institut national de l'information géographique et forestière, une décision modificative sera présentée pour prendre en compte les éléments du budget initial de 2012 de l'Inventaire forestier national tel qu'il aura été délibéré par le conseil d'administration de cet établissement ».

Ce cas est justifié dans l'hypothèse où un établissement public important absorbe un établissement public de moindre importance.

B) Les compétences de l'organe délibérant peuvent être confiées à titre transitoire à un organe délibérant « provisoire » en fonction dès la création du nouvel EPN (au 1^{er} janvier de l'année N)

En effet, le texte institutif du nouvel EPN prévoit le plus souvent que la première réunion du conseil d'administration se tient dans un délai n'excédant pas quelques mois à compter de la publication du décret sur convocation du ministre de tutelle.

Par exemple, l'article 26 du décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire prévoit que « la première réunion du conseil d'administration se tient dans un délai n'excédant pas quatre mois à compter de la date de publication du présent décret sur convocation du ministre chargé des transports. Au cours de cette réunion présidée par le doyen d'âge, il est procédé à l'élection du président du conseil d'administration ».

Plusieurs possibilités existent :

a) Un « conseil d'administration provisoire » peut être constitué dans l'attente de l'installation du conseil d'administration prévu à l'un des articles du texte institutif. Ce conseil d'administration provisoire exerce, jusqu'à l'installation du futur conseil d'administration, les compétences dévolues à celui-ci. Il est également compétent pour adopter le règlement intérieur du nouvel EPN.

Par exemple, l'article 21 du décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'Université de Lorraine prévoit qu'un conseil d'administration provisoire est composé d'administrateurs de l'Institut national polytechnique de Lorraine, et des universités de Metz, de Nancy 1 et Nancy 2. Il prévoit que ce conseil d'administration provisoire exerce les compétences du futur conseil d'administration jusqu'à l'installation de celui-ci. Ce conseil d'administration provisoire adopte le premier règlement intérieur de l'Université de Lorraine, qui est transmis au ministère de l'enseignement supérieur dans les trois mois à compter de la publication du décret.

b) Une « assemblée constitutive provisoire » peut être également constituée dans l'attente de l'installation du conseil d'administration du nouvel établissement. Elle exerce les compétences du futur conseil d'administration.

Par exemple, l'article 6 du décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015 portant création de l'Université de Grenoble prévoit qu'une assemblée constitutive provisoire est constituée des membres des conseils d'administration respectifs des universités de Grenoble 1, Grenoble 2 et Grenoble 3. Elle exerce jusqu'à l'installation des organes de gouvernance prévus à l'article

L. 712-1 du code de l'éducation, les compétences de ces organes. Elle adopte les statuts de l'établissement qui sont transmis au ministre chargé de l'enseignement supérieur dans le délai de trois mois à compter de la publication de ce décret. Si les statuts de l'Université Grenoble Alpes ne sont pas adoptés dans ce délai, ils sont arrêtés par le ministère de l'enseignement supérieur.

c) Dans l'attente de la désignation du conseil d'administration du nouvel établissement, les compétences de l'organe délibérant peuvent être confiées, à titre transitoire, à l'ordonnateur de l'EPN nouvellement créé.

Par exemple, l'article 16 du décret n° 2012-327 du 6 mars 2012 portant création de l'Etablissement public d'aménagement d'Alzette-Belval prévoit que « ...dès sa nomination et jusqu'à la première réunion du conseil d'administration, le directeur général prend tout décision nécessaire à l'organisation et au fonctionnement courant de l'établissement. A cette fin, il exerce les compétences dévolues au conseil d'administration et à son président. Le directeur général rend compte de ses décisions au conseil d'administration au cours de sa première séance ».

C) Les compétences de l'ordonnateur peuvent être confiées, à titre transitoire, à une personne en fonction à la création de l'EPN au 1^{er} janvier de l'année N.

a) La direction du nouvel EPN peut être ainsi confiée à un administrateur provisoire, qui est nommé par un arrêté du ministre ou des ministres de tutelle, afin d'exercer les compétences qui sont attribuées à l'ordonnateur de l'établissement jusqu'à la nomination de celui-ci dans les conditions fixées par décret.

Par exemple, l'article 27 du décret n° 2015-365 du 30 mars 2015 relatif à l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France prévoit « qu'un administrateur provisoire nommé par arrêté des ministres de tutelle exerce les responsabilités du directeur de l'institut prévues à l'article 12 jusqu'à la nomination de celui-ci, qui doit intervenir dans un délai de six mois ».

b) Dans l'attente de la désignation de l'ordonnateur du nouvel EPN, le directeur en fonction dans le service de l'État préfigurant la création du nouvel EPN peut être chargé d'exercer les fonctions de celui-ci.

Par exemple, l'article 25 du décret n° 2013-157 du 21 février 2013 portant création de l'Etablissement public du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (Mucem) prévoit que « jusqu'à la nomination du président de l'établissement public, le directeur du service à compétence nationale du MuCEM en fonction à la date de publication du présent décret exerce les attributions de celui-ci ».

Fiche 5

Les dispositions normatives à prévoir pour la création d'un EPN à partir d'une structure existante

Cette fiche recense les dispositions juridiques devant figurer dans un texte créant un nouvel établissement public national (EPN) à partir de différentes structures déjà existantes.

A) Le texte relatif à la création d'un nouvel EPN à partir d'une ou plusieurs structures existantes doit entrer en vigueur de manière différée

Par principe, et sauf disposition contraire, les lois et règlements entrent en vigueur de manière immédiate, à savoir le lendemain de la date de la publication au Journal officiel.

Dans le cas d'une opération de restructuration, si le texte relatif à cette opération devait entrer en vigueur immédiatement, cela induirait des difficultés importantes dans la mesure où les ordonnateurs, agents comptables et gestionnaires devraient immédiatement cesser l'activité de l'EPN supprimé et commencer l'activité du nouvel EPN.

Il est donc recommandé de prévoir, dans le cadre d'une opération de restructuration, une entrée en vigueur différée du texte relatif à cette opération. Deux solutions sont envisageables :

→ soit prévoir une entrée en vigueur du texte au 1^{er} janvier n+1.

Par exemple, le décret n° 2016-1427 du 21 octobre 2016 relatif à l'Ecole navale qui transforme cet organisme sans personnalité juridique relevant de la direction du personnel militaire de la marine, en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

→ soit prévoir une entrée en vigueur du texte un ou plusieurs mois après la publication du texte. Le choix de cette durée est à l'appréciation des tutelles et des établissements. Exemple : le premier jour du mois ou des deux mois suivants la publication au Journal officiel.

Par exemple, le décret n° 2017-1012 du 10 mai 2017 relatif au conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, publié au JORF du 11 mai 2017, entre en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

Il est cependant préférable que la création du nouvel EPN ait lieu au 1^{er} janvier de l'année N +1. En effet, il est complexe au plan comptable et pour le calcul et le versement des rémunérations des agents de l'EPN de réaliser une opération en cours d'année.

B) La création d'un nouvel EPN à partir d'une ou plusieurs structures existantes impose simultanément la suppression de ces structures existantes.

Lors de la création d'un nouvel EPN à partir d'une ou plusieurs structures existantes et afin d'assurer une continuité des opérations, deux écueils doivent être évités :

- la création d'un vide juridique. C'est le cas quand un délai apparaît entre la suppression d'un EPN et la création d'un nouvel EPN. Ce délai rendrait impossible la poursuite de l'activité transférée, et notamment l'engagement et le paiement des dépenses ;
- la coexistence de la ou des structures supprimées et du nouvel EPN. Cette situation génère une forte insécurité juridique dans la mesure où les opérations (notamment en dépenses et en recettes) ne peuvent être rattachées avec certitude à l'une des structures.

Pour éviter ces écueils, la seule solution de nature à garantir la continuité et la sécurité des actes et des opérations (notamment en dépenses et en recettes) consiste en la suppression du ou des anciennes structures et la création du nouvel établissement à des dates qui se suivent immédiatement dans le temps. Ainsi :

- ➔ le ou les anciennes structures fonctionnent jusqu'à J-1 inclus,
- ➔ le nouvel établissement fonctionne à compter de J.

Cette solution peut se traduire par la mention suivante : « *Le présent décret entre en vigueur à compter de J. Les décrets relatifs aux structures X et Y sont abrogés à compter de J* ».

C) La création d'un nouvel EPN à partir de structures existantes impose l'élaboration de dispositions dont certaines présentent un caractère transitoire.

Il est peu fréquent qu'un nouvel EPN soit créé ex-nihilo. Il est principalement créé à partir d'une ou plusieurs structures existantes, qu'il s'agisse de la fusion d'EPN déjà existants, de regroupements de services de l'Etat, de la fusion d'un EPN et d'une association ou de la transformation en EPN d'un ou plusieurs groupements d'intérêt public (GIP).

Quatre cas de figure peuvent être envisagés :

1) Création d'un nouvel EPN à partir de la fusion de plusieurs EPN

Certaines dispositions de niveau réglementaire doivent obligatoirement figurer dans le texte créant un nouvel EPN :

a) Les dispositions relatives au transfert des biens, droits, obligations et des personnels

Par exemple, l'article 2 du décret n° 2013-521 du 19 juin 2013 portant création de l'Institut national des sciences appliquées Centre Val-de-Loire prévoit que « les biens, droits et obligations, y compris les contrats des personnels, de l'Ecole nationale d'ingénieurs du Val de Loire et de l'Ecole nationale supérieure d'ingénieurs de Bourges sont transférés à l'Institut national des sciences appliquées Centre Val de Loire ».

Si ces transferts doivent être opérés à titre gratuit, une disposition législative sera nécessaire (cf. infra).

b) Une disposition relative au premier budget du nouvel EPN

Un article du texte institutif du nouvel EPN doit préciser les conditions de préparation de ce premier budget (cf. la fiche 4).

c) Une disposition relative aux comptes financiers des EPN qui fusionnent

Il convient de prévoir la compétence des agents comptables des EPN en fonctions à la date de dissolution de ceux-ci. Ceux-ci sont seuls compétents pour établir les comptes financiers de ces EPN (cf. la fiche 7). En l'absence d'une telle disposition, les agents comptables ne sont juridiquement plus habilités à l'établir.

Par exemple, l'article 5 du décret n° 2013-521 du 19 juin 2013 portant création de l'Institut national des sciences appliquées Centre Val-de-Loire prévoit que « les comptes financiers de l'Ecole nationale d'ingénieurs du Val de Loire et de l'Ecole nationale supérieure d'ingénieurs de Bourges relatifs à l'exercice 2013 sont respectivement établis par les agents comptables en fonctions lors de la suppression de chaque école ».

S'agissant de l'arrêt des comptes financiers des EPN qui fusionnent, il convient de se référer au paragraphe B) de la fiche 7 du guide.

2) La création d'un EPN à partir d'un ou de plusieurs services de l'Etat ou le transfert à un EPN existant de missions exercées par un service de l'Etat.

a) Dans ces hypothèses, l'EPN se substitue de plein droit aux services de l'Etat pour exercer ces nouvelles missions à compter de l'entrée en vigueur des dispositions créant ou modifiant l'EPN.

Sur la détermination du niveau de texte nécessaire (loi ou décret), cf. fiches 1 et 2.

Les cas mentionnés aux i) et ii) ci-dessous ne sont donnés qu'à titre d'illustration :

i) une loi ou un décret peut créer un EPN à partir de la fusion de plusieurs services de l'Etat.

Par exemple, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), nouvel EPN qui résulte de la fusion de plusieurs services du ministère chargé de l'écologie, a été créé par les articles 44 à 51 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport. Le décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au CEREMA a été pris en application de cette loi et a précisé l'organisation et le fonctionnement de cet organisme.

ii) un décret peut prévoir qu'un EPN existant absorbe des activités analogues exercées par un service de l'Etat.

Par exemple, le décret n° 2012-1455 du 24 décembre 2012 transfère les activités de l'Ecole nationale supérieure des officiers de police (ENSOP), organisme sans personnalité juridique rattaché au ministère de l'intérieur à un établissement public administratif dénommé l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP).

b) Dans ces hypothèses, certaines dispositions doivent obligatoirement figurer dans les dispositions transitoires et finales du texte institutif du nouvel EPN

i) Les dispositions relatives au transfert des biens, droits et obligations

Le choix du vecteur (loi ou règlement) emporte des conséquences quant à la gratuité du transfert des biens, droits et obligations au profit du nouvel EPN. Il convient de prévoir une disposition législative s'il est souhaité que le transfert au nouvel organisme des biens, droits et obligations soit opéré à titre gratuit.

Cette disposition législative peut être rédigée comme suit : « *Les biens, droits et obligations sont transférés à l'établissement. Ce transfert est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, ni d'aucun droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts* ».

A défaut d'une disposition législative, une disposition de niveau réglementaire est suffisante pour permettre le transfert des biens, droits et obligations au nouvel organisme. Dans cette hypothèse, le transfert est fiscalement imposable. Le nouvel EPN est redevable des droits de mutation (droits d'enregistrement) applicables aux opérations de transfert réalisées à son profit.

Ainsi, une disposition du texte institutif du nouvel EPN doit prévoir que le nouvel EPN est substitué aux services de l'Etat dont il reprend l'activité dans les droits et obligations résultant des contrats passés .

Par exemple, l'article 20 du décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) prévoit que « l'établissement est substitué à l'Etat dans l'ensemble des droits et obligations de celui-ci liés aux activités exercées par les services à partir desquels est constitué l'établissement, y compris ceux résultant des contrats de travail, à l'exception des obligations nées au titre des contentieux liés aux activités précédant la création de l'établissement ».

ii) Celles relatives au premier budget du nouvel EPN

Cf. fiche 4.

iii) Les dispositions relatives au personnel

Un article doit régler les conditions de reprise par le nouvel EPN des personnels auparavant employés par les services de l'Etat.

Les fonctionnaires auparavant affectés au sein des services de l'Etat sont affectés au sein du nouvel EPN. Les contrats des personnels travaillant au sein des services de l'Etat sont également transférés au profit du nouvel organisme.

Par exemple, l'article 18 du décret n°2012-1455 du 24 décembre 2012 modifiant le décret n° 88-379 du 20 avril 1988 portant organisation de l'Ecole nationale supérieure de police prévoit que « les personnels fonctionnaires exerçant à l'Ecole nationale des officiers de police (organisme sans personnalité morale rattaché au ministère de l'intérieur) au 1^{er} janvier 2013 sont transférés au sein de l'Ecole nationale supérieure de la police et y sont affectés à compter de cette date. Les contrats des personnels affectés à l'Ecole nationale supérieure des officiers de police sont transférés au 1^{er} janvier 2013 à l'Ecole nationale supérieure de la police, dans les conditions prévues à l'article 6 septies de la loi du 11 janvier 1984 susvisée ».

3) Création d'un EPN à partir d'un ou de plusieurs Groupements d'intérêt public (GIP)

Le texte institutif créant un nouvel EPN à partir d'un ou plusieurs GIP doit notamment comporter dans ses dispositions transitoires et finales :

- une disposition selon laquelle le nouvel EPN est substitué aux GIP à la date d'effet de leur dissolution, ou au plus tard à la fin des périodes de liquidation si celles-ci sont prévues, dans la mesure où la dissolution d'un GIP entraîne sa liquidation mais sa personnalité morale survit pour les besoins de celle-ci (article 117 de la loi n° 2011-525 modifiée du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit).
- une disposition selon laquelle le nouvel EPN se substitue aux GIP dans tous les contrats et les conventions qui ont été passés pour l'accomplissement de leurs missions.
- une disposition selon laquelle à la date de dissolution du GIP ou au plus tard à la fin des périodes de liquidation si celles-ci sont prévues, ses biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété au nouvel EPN.
- une disposition de nature législative doit prévoir que ce transfert des biens, droits et obligations doit être opéré sans perception d'impôts, de droits et de taxes.

Par exemple, l'article 13 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale prévoit que l'établissement public industriel et commercial « Agence française d'expertise technique internationale » se substitue aux GIP « Adetef », « Esther », « santé protection animale et sociale ». Le nouvel organisme se substitue « ...à la date d'effet de leur dissolution et, au plus tard, le 1er janvier 2015 dans tous les contrats et conventions que chacun d'entre eux a passés pour l'exécution de ses missions. A la date d'effet de leur dissolution, leurs biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'Agence française d'expertise technique internationale, sans perception d'impôts, de droits ou de taxes » (cf paragraphe III).

Le texte institutif créant le nouvel EPN à partir d'un ou plusieurs GIP doit également comporter une disposition relative au transfert des personnels du ou des GIP vers le nouvel EPN.

S'agissant des GIP régis par des règles de droit privé, il convient d'appliquer les dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail qui prévoient que « lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération... En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique applique les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat ».

Enfin, une disposition du texte institutif doit prévoir les modalités de confection des derniers comptes annuels du ou des GIP participant à la création du nouvel EPN.

Par exemple, l'article 19 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 modifié relatif à Campus France (créé suite au regroupement des activités du GIP Campus France, de l'association Egide et des activités internationales du CNOUS) prévoit dans son paragraphe IV que « les comptes annuels du dernier exercice de l'association Egide et du GIP Campus France sont établis par les autorités comptables en fonction à la date de leur dissolution. Les comptes annuels sont approuvés par le conseil d'administration de Campus France ».

Pour plus de précisions sur les GIP, vous pouvez consulter le guide dédié sur le site de la performance publique (<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/groupements-d-interet-public/essentiel/s-informer/version-2015-guide-relatif-aux-gip>) ainsi que sur le site de la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (<http://www.economie.gouv.fr/daj/guide-relatif-aux-gip>) et sur le site impots.gouv.fr (<https://www.iria.appli.impots/portail/organismes-publics>).

Par ailleurs, un nouvel EPN peut être également créé à partir de la fusion d'un GIP et d'un ou de plusieurs EPN existants. L'Agence française pour la biodiversité (AFB) a été ainsi créée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité et par le décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'AFB en regroupant trois EPN existants que sont l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF), l'Agence des aires marines protégées (AAMP) ainsi que le GIP « Atelier technique des espaces naturels ».

4) Création d'un EPN à partir d'une association

Un EPN peut être créé sur la base de la fusion d'un EPN déjà existant et d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Certaines dispositions doivent figurer dans la partie relative aux dispositions transitoires et finales du texte institutif du nouvel EPN :

a) Les modalités de confection du dernier compte annuel de l'association participant à la création du nouvel EPN

Les associations, régies par des règles comptables de droit privé, ne produisent aucun compte financier. Les associations produisent des comptes annuels qui sont établis le plus souvent par des experts-comptables.

Par exemple, l'article 33 du décret n° 2014-1679 du 30 décembre 2014 portant création de CentraleSupélec prévoit que « le compte annuel de l'association relatif à l'exercice 2014 est établi par le comptable en fonction à la date de dissolution de l'association Supélec. Il est approuvé par le conseil d'administration de CentraleSupélec ».

b) Le transfert à titre gratuit des biens, droits et obligations, contrats et des conventions de l'association au profit du nouvel EPN

Par exemple, l'article 31 du décret n°2014-1679 du 30 décembre 2014 portant création de CentraleSupélec prévoit que « CentraleSupélec est autorisé à recevoir tous les biens, droits et obligations constituant l'actif net de l'Association Supélec. La transmission est réalisée de plein droit à la date d'effet de la dissolution de ladite association, telle que décidée par une délibération de son assemblée générale » .

c) Le transfert des personnels de l'association au sein du nouvel EPN :

Le nouvel EPN peut accueillir en son sein des personnels contractuels de droit privé auparavant employés par l'association.

Les dispositions précitées de l'article L. 1224-3 du code du travail s'appliquent en matière de contrat de travail.

i) Le texte créant le nouvel EPN peut préciser la nature du contrat dont seront titulaires les personnels qui travaillent au sein de l'association à partir de laquelle le nouvel EPN est créé.

Par exemple, l'article 6 (paragraphe IV) de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat prévoit que « l'établissement public Campus France est substitué à l'association Egide à la date d'effet de sa dissolution pour les personnels titulaires d'un contrat de droit public ou de droit privé conclu avec cet organisme. Un contrat régi par le droit du travail est ainsi proposé ». Un délai peut leur être imposé : « Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter le contrat proposé à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, leur contrat prend fin de plein droit et l'établissement public Campus France applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés ».

ii) Le texte créant le nouvel EPN peut a contrario prévoir le maintien des contrats des personnels.

Par exemple, l'article 31 du décret n° 2015-1178 du 24 septembre 2015 relatif à l'Etablissement public de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris prévoit dans son paragraphe III qu' « à la date d'entrée en vigueur du présent décret, les personnels exerçant leurs activités au sein de l'association Philharmonie de Paris sont repris par l'établissement public. Ils conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations substantielles de leur contrat. Les services antérieurement accomplis au sein de l'association Philharmonie de Paris sont assimilés à des services accomplis au sein de l'établissement ».

Fiche 6

Le cadre juridique relatif à la transformation et à la suppression d'un EPN

Toute opération de transformation et/ou de suppression d'un établissement public national (EPN) s'inscrit dans un cadre juridique décrit dans cette fiche.

Il convient d'associer préalablement certains acteurs (directions locales des finances publiques géographiquement compétentes, ministères de tutelle) dans le cadre d'une opération de restructuration de type fusion de plusieurs EPN ou suppression d'un EPN.

Le bureau CE-2B « Opérateurs de l'Etat » de la DGFIP doit être saisi préalablement de tout projet de texte visant à organiser une opération de type fusion de plusieurs EPN ou suppression d'un EPN.

De même, il convient que soient réalisées les consultations interservices de l'Etat requises.

Tout changement de statut d'un EPN (fusion avec un autre EPN, suppression d'un EPN, transformation d'un EPN) nécessite une anticipation d'au moins plusieurs mois.

A) La fusion de plusieurs EPN

La fusion de plusieurs EPN peut être opérée par un texte de nature législative (de type loi ou ordonnance) qui sera ensuite complétée par un texte de niveau réglementaire (de type décret).

Par ailleurs, s'applique, sauf textes particuliers, le principe de parallélisme des compétences : pour remplacer ou fusionner l'établissement public dissous, est compétente l'autorité qui l'avait été pour le créer.

Dès lors, le recours à un texte de nature législative est nécessaire quand les EPN devant fusionner ont été créés par une disposition législative.

Par exemple, l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance a donné naissance à BusinessFrance. Cette ordonnance modifie le contenu de l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 modifiée pour l'initiative économique qui avait créée Ubifrance.

La fusion de plusieurs EPN peut également être opérée par le biais d'un décret lorsque les EPN concernés ont été créés par décret.

Par exemple, l'article 13 du décret n° 2015-1760 du 24 décembre 2015 portant création de l'Ecole d'ingénieurs Sigma Clermont par fusion de l'Ecole nationale supérieure de chimie de Clermont-Ferrand et de l'Institut français de mécanique avancée prévoit que « le décret n° 91-1251 du 16 décembre 1991 portant création et organisation de l'Institut français de mécanique avancée est abrogé ».

B) La suppression d'un EPN

1) En l'absence de textes spécifiques et en vertu du principe du parallélisme des compétences, c'est l'autorité compétente pour créer l'EPN qui possède la compétence pour en opérer la dissolution.

Si l'EPN a été créé par la loi, seul le législateur peut décider de sa suppression. La loi supprimant l'EPN peut préciser les conditions de transfert de l'actif, du passif et de la trésorerie de celui-ci.

Par exemple, l'article 84 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires prévoit que « l'établissement public Etablissement public de réalisation de défaisance est dissous à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. A cette date, les éléments de passif et d'actif de l'établissement ainsi que les droits et obligations nés de son activité sont transférés à l'Etat. La trésorerie détenue par l'établissement à la date de sa dissolution est reversée sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

Toutefois, si un établissement a été créé par un acte réglementaire, il doit être supprimé par un acte de même nature. Ainsi, un EPN, qui a été créé par un décret en Conseil d'Etat doit être dissous par un décret en Conseil d'Etat.

Par exemple, l'article 4 du décret n° 2016-1279 du 29 septembre 2016 portant dissolution du Centre d'études de l'emploi et transfert de ses activités au Conservatoire national des arts et métiers prévoit que « le décret n° 86-639 du 12 mars 1986 portant organisation et fonctionnement du centre de l'études de l'emploi est abrogé ».

Ce principe de la compétence du pouvoir réglementaire pour supprimer les établissements publics qu'il a créés est assorti des deux exceptions suivantes :

(i) le Conseil constitutionnel estime que la dissolution d'un établissement public suivie de l'aliénation de ses actifs à une personne privée de remplacement s'analyse en un « transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé » relevant, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de la seule compétence du législateur (Cons. Const., 29 janvier. 1960, déc. 60-3 L).

(ii) dans l'hypothèse où la dissolution d'un établissement public aboutit à son remplacement par la création d'un nouvel établissement public sans équivalent – c'est-à-dire qu'il est impossible de le rattacher à une famille déjà existante –, seul le législateur est compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution : le pouvoir réglementaire serait incompétent pour décider, dans le même décret, de la dissolution de l'ancien établissement public et de la création du nouveau (CE, 6 mars 1991, Synd. CGT Crédit d'équipement petites et moyennes entreprises, Rec. p. 972).

2) Le contenu de l'acte de dissolution

Il doit comporter plusieurs mentions :

a) La ou les personnes morales qui sont substituées dans les droits et obligations de l'établissement dissous

b) La date de dissolution et de mise en liquidation (si celle-ci est prévue) :

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2015-1833 du 29 décembre 2015 portant dissolution de l'Etablissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et des technologies de Paris » prévoit que « l'établissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et des technologies de Paris » est dissous et mis en liquidation à compter du 1^{er} janvier 2016 ».

c) Les modalités de la liquidation

Il convient de se référer à la fiche n°9 du guide.

- L'autorité compétente pour nommer le liquidateur,

- La durée de la période de liquidation,

- Les pouvoirs du liquidateur : l'acte de dissolution doit investir le liquidateur de l'ensemble des pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission et doit être précis en ce qui concerne l'étendue de ceux-ci.

Par exemple, l'article 2 du décret n° 2015-1833 du 29 décembre 2015 portant dissolution de l'Etablissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et des technologies de Paris » prévoit qu' « à compter du 1^{er} janvier 2016, et pour une période qui ne peut excéder au delà du 31 décembre 2016, un liquidateur est nommé par arrêté conjoint du ministre de l'enseignement supérieur et du ministre du budget. Il est chargé de mener à bonne fin les opérations engagées par l'établissement avant le 1^{er} janvier 2016, et de pourvoir par tous moyens utiles :

1° à la liquidation des créances et des dettes ;

2° à la cession des éléments d'actif ;

3° au respect et à l'exécution des engagements pris par l'établissement.

Il établit un compte prévisionnel de liquidation, soumis à l'approbation du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé des finances ».

d) Le régime financier et comptable applicable pendant la période de liquidation

Pendant la période de liquidation, le régime financier et comptable qu'applique l'EPN est maintenu en vigueur. Une disposition du texte doit prévoir cette mention.

Par exemple, l'article 4 du décret n° 2013-1833 du 29 décembre 2015 portant dissolution de l'établissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et des technologies de Paris » prévoit que « Pendant la période de liquidation, le régime comptable et financier applicable à l'établissement ainsi que le contrôle budgétaire sont maintenus en vigueur... ».

e) Les conditions d'établissement du compte de clôture et d'affectation du solde de ce compte

Par exemple, l'article 4 du décret n° 2010-1627 du 23 décembre 2010 fixant les conditions de dissolution de l'AFICAR prévoit qu' « à la fin de la période de liquidation, le liquidateur arrête le compte de clôture de liquidation et produit le compte-rendu de sa gestion. Le compte de clôture est soumis à l'approbation des ministres chargés de l'agriculture et du budget. Cet arrêté régle les modalités de transfert à l'Etat des éléments d'actif et de passif pouvant subsister à la clôture du compte de liquidation ainsi que les droits et obligations nés durant la période de liquidation ou non connus à la fin de celle-ci et constate le solde de liquidation ».

S'agissant de la dévolution du solde de liquidation, le principe est celui de la dévolution à la collectivité de rattachement, c'est à dire à l'Etat.

f) L'abrogation du texte institutif

Par exemple, l'article 7 du décret n° 2012-1081 du 25 septembre 2012 portant dissolution de l'établissement public d'aménagement Nord-Isère (EPANI) prévoit que « le décret n° 72-27 du 10 janvier 1972 modifié portant création d'un établissement public d'aménagement Nord-Isère est abrogé à compter du premier jour du mois suivant celui de la publication du présent décret ».

3) Le transfert des biens, droits et obligations

Cf. fiche 8.

C) La transformation d'un Etablissement public administratif (EPA) en Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)

La transformation d'un EPA en EPSCP est réalisée sur le fondement des dispositions de l'article L. 711-5 du code de l'éducation , qui prévoient que « *la transformation des établissements publics d'enseignement supérieur à caractère administratif en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est prononcée par décret. Les instances délibérantes de ces établissements restent en fonction jusqu'à la mise en application des nouveaux statuts. Leurs autorités exécutives restent en fonction jusqu'au terme de leur mandat. S'il expire auparavant, ce mandat est prorogé jusqu'à l'élection des nouveaux conseils. Un arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur fixe la liste de ceux de ces établissements dont les statuts sont élaborés par des assemblées provisoires qui doivent comprendre pour moitié des représentants élus des conseils actuellement en fonction. Cet arrêté fixe également la composition et les règles de fonctionnement de ces assemblées ainsi que le délai à l'issue duquel, à défaut d'élaboration des nouveaux statuts, le ministre arrête ceux-ci d'office ».*

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2016-1782 du 19 décembre 2016 relatif à l'Ecole nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique de Poitiers prévoit que « L'Ecole nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique de Poitiers est transformée en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, soumis aux dispositions du code de l'éducation, notamment ses articles L. 715-1 à L.715-3 du code de l'éducation ainsi qu'à celles du présent décret ».

Fiche 7

Les opérations relatives au dernier compte financier d'un EPN devant fusionner avec un autre EPN ou devant être supprimé

Les dispositions de cette fiche s'appliquent uniquement aux EPN soumis à la comptabilité publique et qui font l'objet de fusion ou de dissolution.

Aux termes du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), le compte financier est établi par l'agent comptable de chaque EPN soumis aux règles de la comptabilité publique, à la fin de chaque exercice². Il comprend « 1° Les états retraçant les autorisations budgétaires prévues au 1° de l'article 175 et leur exécution ; 2° Le tableau présentant l'équilibre financier prévu au 2° de l'article 175, tel qu'exécuté ; 3° Les états financiers annuels prévus à l'article 202 ; 4° La balance des comptes des valeurs inactives³ ». Après visa de l'ordonnateur et transmission à l'organe délibérant qui l'arrête, le compte financier est soumis à l'approbation des autorités de tutelle⁴.

Le compte financier d'un établissement public national (EPN) devant fusionner avec un autre EPN ou devant être supprimé doit respecter certaines règles juridiques qui sont précisées dans la présente fiche.

A) Elaboration du dernier compte financier

Il est nécessaire de prévoir, dans le décret portant dissolution de l'EPN, la compétence de l'agent comptable de l'EPN devant être supprimé pour établir son dernier compte financier. En effet, à la date de la confection du compte financier, l'EPN n'existant juridiquement plus, l'agent comptable n'a plus de rattachement fonctionnel avec l'EPN.

Par ailleurs, s'agissant des deux EPN devant fusionner, ce sont bien les agents comptables en fonctions au sein de ces deux EPN au jour précédant la fusion qui sont seuls compétents pour confectionner le compte financier de leur EPN respectif et signer celui-ci.

Ils clôturent leurs comptes du dernier exercice dans les meilleurs délais à compter de la date de fusion des deux EPN, en vue d'une transmission au juge des comptes dans les quatre mois suivant la date de fusion, après arrêt et approbation.

Par exemple, l'article 24 du décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine prévoit que « les comptes financiers de l'Institut national polytechnique de Lorraine et des universités de Metz, Nancy-I et Nancy-II relatifs à l'exercice 2011 sont respectivement établis par les agents comptables en fonction lors de la suppression de chaque établissement... ».

S'agissant d'EPN devant fusionner en cours d'année, les agents comptables en fonctions au sein de ces EPN au jour précédant la fusion doivent confectionner le compte financier de leur EPN respectif et signer ceux-ci. Ils doivent clôturer leurs comptes au jour précédant la fusion.

² Article 212 du décret GBCP

³ Article 211 du décret GBCP

⁴ Article 213 du décret GBCP

Par exemple, l'article 5 du décret n° 2016-523 du 27 avril 2016 relatif à la création de l'Agence nationale de santé publique prévoit que « le décret entre en vigueur le 1^{er} mai 2016... Les comptes financiers de l'Institut de veille sanitaire et de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires sont établis par les agents comptables en fonction à la date de leur dissolution ».

B) Arrêt du dernier compte financier

1) L'arrêt du dernier compte financier de deux EPN devant fusionner peut être, en règle générale, réalisé par l'organe délibérant de l'EPN nouvellement créé. Une disposition en ce sens doit être prévue dans le texte créant le nouvel EPN.

Par exemple, l'article 9 du décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015 portant création de l'Université de Grenoble prévoit que « les comptes financiers des universités Grenoble-I, Grenoble-II et Grenoble-III relatifs à l'exercice 2015 sont respectivement établis par les agents comptables en fonctions lors de la suppression de chaque université. Ils sont arrêtés par le conseil d'administration de l'université Grenoble Alpes ».

Par exception, l'arrêt du compte financier de deux EPN devant fusionner peut être également réalisé par ses autorités de tutelle.

Par exemple, l'article 17 du décret n° 2014-1631 du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'Etablissement public de création et d'accompagnement pédagogique dénommé « Réseau Canopé » prévoit que « les comptes financiers relatifs à l'exercice 2014 des centres régionaux de documentation pédagogique sont établis par les agents comptables en poste dans ces établissements. Le compte financier 2014 du Centre national de documentation pédagogique est établi par l'agent comptable du Centre national de documentation pédagogique. Ces comptes financiers sont arrêtés par décision conjointe du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget ».

2) S'agissant de la suppression d'un EPN, il convient de prévoir dans le décret supprimant celui-ci une disposition selon laquelle son dernier compte financier sera arrêté par ses seules autorités de tutelle.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2015-1833 du 29 décembre 2015 portant dissolution de l'Etablissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et technologies de Paris prévoit que « le compte financier de l'exercice 2015 est arrêté et approuvé conjointement par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget...».

C) Approbation du dernier compte financier

1) S'agissant de deux EPN devant fusionner, leur compte financier est en règle générale approuvé par les autorités de tutelle du nouvel établissement, conformément aux règles de droit commun (décret GBCP, article 213).

S'agissant de la fusion d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), des dispositions particulières s'appliquent.

Leurs comptes financiers sont approuvés dans le respect des dispositions de l'article R. 719-102 du code de l'éducation qui prévoient que « *le conseil d'administration approuve le compte financier au vu du rapport du ou des commissaires aux comptes pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire dans les conditions prévues à l'article L. 712-8 dans les délais fixés à l'article 212 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique... Le compte financier approuvé est communiqué sans délai au recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur* ».

S'agissant d'un EPSCP devant fusionner avec un autre EPSCP, une disposition du texte institutif du nouvel EPN doit prévoir que les derniers comptes financiers de ces EPSCP doivent être approuvés par le conseil d'administration du nouvel EPN.

Par exemple, l'article 6 du décret n° 2014-1038 du 11 septembre 2014 portant création de l'Université de Montpellier prévoit que « les comptes financiers des universités Montpellier 1 et Montpellier 2 relatifs à l'exercice 2014 ... sont approuvés par le conseil d'administration de l'université de Montpellier ».

Par ailleurs, en l'absence de toute précision figurant dans le texte institutif du nouvel organisme, les comptes financiers des EPN devant fusionner doivent être approuvés par leurs seules autorités de tutelle, et non (si celles-ci sont différentes) par les autorités de tutelle du nouvel établissement.

2) S'agissant d'un EPN supprimé, son compte financier est arrêté et approuvé par ses seules autorités de tutelle, (à savoir son ou se(s) ministre(s) de tutelle). Une disposition doit figurer dans le texte relatif à la suppression de cet EPN.

Par exemple, l'article 5 du décret n° 2014-563 du 30 mai 2014 fixant les modalités et le calendrier de transfert des activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances à l'Etat prévoit que « le compte financier de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour l'exercice 2014... est arrêté et approuvé par les ministres chargés de la ville et du budget ».

Fiche 8

Les conditions de transfert des biens, droits et obligations d'un EPN devant fusionner avec un autre EPN ou devant être supprimé

La suppression pure et simple d'un EPN implique la dévolution du patrimoine de l'établissement dissous.

Les dispositions relatives au transfert des biens, droits et obligations doivent figurer dans la partie relative aux dispositions transitoires et finales du texte relatif à la fusion de plusieurs établissements publics nationaux (EPN) ou à la suppression d'un EPN.

A) Les dispositions devant figurer dans un texte relatif à la fusion de plusieurs EPN

Le texte créant un nouvel EPN par fusion de plusieurs EPN doit explicitement prévoir le transfert des biens, droits et obligations des EPN qui fusionnent au profit du nouvel organisme créé.

Par exemple, l'article 22 du décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'Université de Lorraine prévoit que « les biens, droits et obligations, y compris les contrats des personnels de l'Institut national polytechnique de Lorraine et des universités de Metz, Nancy 1 et 2 sont transférés à l'Université de Lorraine ».

Les biens immobiliers appartenant en propre à un EPN fusionnant avec un autre EPN sont repris par l'organisme nouvellement créé.

B) Les dispositions devant figurer dans un texte supprimant un EPN

Le texte supprimant l'établissement doit explicitement prévoir le transfert de ses droits, biens et obligations à l'entité qui reprendra son activité ou son patrimoine. La rédaction type suivante peut être retenue dans le texte supprimant l'EPN : « *Les biens, droits et obligations de X sont dévolus à Y.* ». L'absence d'une telle mention nuit à la continuité des opérations : le transfert de propriété ne peut être effectué et les dettes et créances ne peuvent être régulièrement soldées.

Cette entité reprenante peut être :

- un établissement public,

Par exemple, l'article 127 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoit que « l'établissement public dénommé Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer est dissous à compter du 1er janvier 2014. Les biens, droits et obligations de cet établissement sont dévolus à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ».

- l'État,

Par exemple, l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que « les activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances sont transférées à l'Etat suivant des modalités et un calendrier, prévus par décret, au plus tard le 1er janvier 2016. A

cette date, l'établissement public Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est dissous et ses biens, droits et obligations sont transférés à l'Etat.. ».

- un Groupement d'intérêt public (GIP),
- un autre organisme.

Ainsi, le transfert des biens, droits et obligations peut être réalisé pour partie au profit de l'Etat, et pour partie au profit d'une autre entité de type EPN ou GIP.

Par exemple, l'article 9 du décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire » et dissolution de l'établissement public administratif du même nom prévoit que « les biens, droits et obligations de cet établissement y compris à l'égard de son personnel sont transférés à l'Etat pour ce qui relève des missions d'observation et d'évaluation, de valorisation et de diffusion ainsi que des missions de documentation et de centre de ressources de cet établissement. Les biens, droits et obligations résultant de ses autres activités sont transférés au Groupement d'intérêt public (GIP) Agence du service civique ».

Lors de la suppression d'un EPN, deux solutions techniques existent pour transférer les biens, droits et obligations d'un EPN supprimé :

- 1) soit un transfert dès la suppression de l'EPN,

La dissolution de l'EPN et la dévolution de son patrimoine sont concomitantes : l'Etat, en tant que personne publique de rattachement, acquiert immédiatement le patrimoine de l'établissement dissous.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2014-753 du 2 juillet 2014 portant dissolution de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) prévoit que « l'établissement public dénommé « Agence nationale des services à la personne » est dissous. Les biens, droits et obligations sont transférés à l'Etat ».

Il peut y avoir également reprise immédiate des biens, droits et obligations d'un ou plusieurs EPN supprimé par un autre EPN.

Par exemple, l'article 2 du décret n° 2015-525 du 12 mai 2015 portant dissolution au 31 décembre 2015 des établissements publics fonciers des Hauts de Seine, du Val d'Oise et des Yvelines et modifiant le décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France prévoit que « l'établissement public foncier des Hauts de-Seine, l'Etablissement public foncier du Val-d'Oise et l'Etablissement public foncier des Yvelines sont dissous au 31 décembre 2015. A compter du 1^{er} janvier 2016, l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France reprend les biens, droits et obligations ainsi que les créances et dettes de l'Etablissement public foncier des Hauts-de-Seine, de l'Etablissement public foncier du Val-d'Oise et de l'Etablissement public foncier des Yvelines ».

2) soit un transfert après une période de liquidation

La liquidation est l'ensemble des opérations qui, après dissolution de l'établissement, ont pour objet la réalisation des éléments d'actif et l'apurement du passif, tels qu'ils figurent au bilan de clôture.

La liquidation n'est donc pas systématique. Elle est réservée aux suppressions laissant des opérations nombreuses et complexes à apurer, lesquelles nécessitent un inventaire préalable. Elle est ainsi particulièrement adaptée aux suppressions d'établissements suivies d'une répartition des droits, biens et obligations entre plusieurs personnes morales. En effet, à l'issue de la liquidation, le liquidateur peut être chargé de proposer une répartition soumise à approbation des tutelles.

Il convient de se référer à la fiche n°9 intitulée « Comment organiser une période de liquidation ? ».

S'agissant des Groupements d'intérêt public (GIP), l'article 117 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit prévoit que *« la dissolution du GIP entraîne sa liquidation. La personnalité morale du groupement survit pour les besoins de celui-ci. La convention constitutive prévoit les conditions de nomination, les conditions de rémunération, les attributions et l'étendue des pouvoirs d'un liquidateur. Dans le silence de la convention, il est nommé par les membres du groupement ou, si ceux-ci n'ont pu procéder à cette nomination, par décision de l'Etat. Le liquidateur peut être révoqué dans les mêmes conditions... »*.

La liquidation des GIP est traitée dans la fiche n°8 du guide GIP consultable sur le site de la performance publique (<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/groupements-d-interet-public/essentiel/s-informer/version-2015-guide-relatif-aux-gip>), sur le site de la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (<http://www.economie.gouv.fr/daj/guide-relatif-aux-gip>) et sur le site [impots.gouv.fr](https://www.iria.appli.impots/portail/organismes-publics) (<https://www.iria.appli.impots/portail/organismes-publics>).

En revanche, le transfert des biens, droits et obligations d'un GIP au profit d'un EPN nouvellement créé est effectif à la date de dissolution du GIP sans période de liquidation.

Par exemple, l'article 23 du décret de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit que « l'Agence française pour la biodiversité se substitue au groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » se substitue au groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » à la date d'effet de la dissolution de celui-ci, dans ses missions ainsi que dans tous les contrats et conventions passés par ce groupement d'intérêt public pour l'accomplissement de ses missions. Les biens, droits et obligations du groupement d'intérêt public sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'Agence française pour la biodiversité à la date d'effet de la dissolution du groupement. Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent pas lieu ni à versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts, ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit ».

Fiche 9

Comment organiser une période de liquidation ?

La dissolution d'un établissement public implique la dévolution de son patrimoine, laquelle consiste à déterminer la personne à qui le patrimoine de l'établissement supprimé est transféré. Dans le cas des établissements publics nationaux (EPN), la personne publique de rattachement se confond avec l'autorité créatrice : c'est l'État.

A la suite de la dissolution d'un EPN, le transfert de ses biens, droits et obligations peut être opéré après une période de liquidation, sauf dans les cas où l'établissement dissous est fusionné avec un autre établissement pour en constituer un nouveau, repris immédiatement par un établissement public existant ou par l'Etat, ou transformé en société.

Une expertise approfondie entre l'établissement (ordonnateur et agent comptable), les tutelles (direction du budget et tutelle technique) et la DGFIP est nécessaire pour déterminer l'opportunité d'une période de liquidation. En effet, s'il y a nécessairement dévolution du patrimoine en cas de dissolution, il n'y a pas obligatoirement liquidation.

Le fait de recourir ou non à une période de liquidation doit être apprécié au regard du critère suivant qui est la nécessité ou pas de transférer à l'Etat la poursuite des missions, des activités exercées par l'organisme dissous, de lui transférer ses biens, droits et obligations. Dans l'hypothèse d'une extinction définitive des missions d'un EPN (par exemple, pour les établissements publics d'aménagement de villes nouvelles), la liquidation est ainsi la solution adaptée.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2002-1539 du 24 décembre 2002 portant dissolution de l'Etablissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines prévoit que cet organisme est « ... dissous et mis en liquidation à compter du 1^{er} janvier 2003 ».

La liquidation n'est pas systématique et elle peut également se justifier dans les situations où les suppressions laissent des opérations nombreuses et complexes à apurer, lesquelles nécessitent ainsi un inventaire préalable. Ceci permet de simplifier la réalisation des transferts et la reprise des opérations par l'État.

Par ailleurs, la reprise par l'État des missions de l'EPN peut être partielle du fait de l'extinction d'une partie seulement des missions de celui-ci. Dans cette hypothèse, il convient de procéder à une liquidation partielle. A cet effet, l'organisme, par délibération, doit recenser les biens, droits et obligations entrant dans le périmètre de la liquidation et ceux faisant l'objet d'un transfert.

La liquidation est l'ensemble des opérations qui, après dissolution de l'EPN, ont pour objet la réalisation des éléments d'actif et l'apurement du passif, tels qu'ils figurent au bilan de clôture produit par l'agent comptable de l'EPN dissous.

Prévue pour une période limitée, la période de liquidation a pour finalités :

- de solder les opérations non apurées à cette date,
- d'établir une situation des biens, dettes et créances,
- le cas échéant de réaliser des éléments d'actif et de clore sa mission en transférant le solde de liquidation à une structure (généralement l'Etat ou un ou plusieurs EPN).

La liquidation est expressément prévue dans des dispositions du texte supprimant l'EPN, qui doivent préciser :

A) La durée de la période de liquidation

La date de début de la période de liquidation est prévue par une disposition du texte : « *L'établissement public x est dissous et mis en liquidation à compter du....* ».

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n°2012-1081 du 25 septembre 2012 portant dissolution de l'Etablissement public d'aménagement Nord-Isère (EPANI) prévoit que cet organisme « ...est dissous et mis en liquidation à compter du premier jour du mois suivant celui de la publication du présent décret ». L'article 2 du même décret prévoit qu' « à compter de la date de dissolution de de l'établissement et pour une période qui ne peut s'étendre au-delà du 31 décembre 2013, un liquidateur est nommé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'urbanisme et du budget ».

B) Les autorités chargées de la liquidation et les pouvoirs dont dispose le liquidateur

Le liquidateur est nommé par arrêté qui est pris conjointement par les autorités de tutelle de l'EPN pour une durée définie

Par exemple, l'article 2 du décret n°2015-1833 du 25 septembre 2015 portant dissolution de l'Etablissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et technologies de Paris » prévoit qu' « à compter du 1er janvier 2016 et pour une période qui ne peut s'étendre au-delà du 31 décembre 2016, un liquidateur est nommé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget ».

Le cas échéant, une prolongation de cette durée peut être prévue par un texte de même niveau juridique que celui ayant précisé la durée de la liquidation. Ce texte doit être pris conjointement par les autorités de tutelle de l'EPN.

Le liquidateur est investi de l'ensemble des pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission. Il est ordonnateur des dépenses et des recettes et peut émettre des titres exécutoires à l'exception de ceux se rattachant au recouvrement des taxes fiscales.

Par exemple, l'article 3 du décret n° 2012-1081 du 25 septembre 2012 portant dissolution de l'Etablissement public d'aménagement Nord-Isère (EPANI) prévoit que « le liquidateur est investi de l'ensemble des pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa mission. Il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes. Il peut ester en justice et conclure des transactions ».

Le liquidateur n'agit pas au nom de l'Etat mais gère les droits et biens de l'établissement dissous. De même, le contrôle budgétaire ou le contrôle économique et financier de l'Etat continue à s'exercer.

C) Le régime comptable et financier applicable

Pendant la période de liquidation, le régime budgétaire et comptable applicable à l'EPN est conservé.

Par exemple, l'article 4 du décret n° 2015-1833 du 25 septembre 2015 portant dissolution de l'Etablissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et technologies de Paris » prévoit que « pendant la période de liquidation, le régime financier et comptable applicable à l'établissement ainsi que le contrôle budgétaire sont maintenus en vigueur. L'agent comptable demeure en fonction dans les mêmes conditions que précédemment. Les agents appelés à assister le liquidateur restent employés dans les mêmes conditions que précédemment.. ».

Pendant la période de liquidation, l'agent comptable de l'EPN dissous reste en fonction et doit établir le dernier compte financier de l'organisme dissous.

Par exemple, l'article 3 du décret n° 2010-1627 du 23 décembre 2010 fixant les conditions de dissolution de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) prévoit que « le compte financier de l'année 2010 est établi par l'agent comptable, visé par le liquidateur et soumis à l'approbation des ministres chargés de l'agriculture et du budget ».

D) Les conditions d'établissement du compte prévisionnel de liquidation

Le liquidateur doit établir un compte prévisionnel de liquidation (un budget) qui est soumis à l'approbation des autorités de tutelle.

Par exemple, l'article 1^{er} du décret n° 2010-1627 du 23 décembre 2010 fixant les conditions de dissolution de l'AFICAR prévoit que « le liquidateur établit un compte prévisionnel de liquidation qui est soumis à l'approbation des ministres chargés de l'agriculture et du budget ».

L'agent comptable de l'EPN dissous perçoit au cours de la période de liquidation une rémunération sous la forme d'une indemnité mensuelle brute, qui est prise en charge financièrement dans le compte prévisionnel de liquidation, comme la rémunération du liquidateur.

Ce compte prévisionnel de liquidation devra comporter l'identification d'un solde de trésorerie, établi au terme de la période de liquidation.

E) Les conditions d'établissement du compte de clôture de liquidation et les modalités d'affectation de son solde

Au terme de la période de liquidation, l'agent comptable établit la balance définitive des comptes et le bilan de clôture.

Le liquidateur est chargé, à l'issue de la période de liquidation, d'établir un compte de clôture de liquidation et un compte-rendu de sa gestion (document retraçant l'ensemble des opérations réalisées). Le compte de clôture de liquidation doit être approuvé par arrêté, ministériel ou interministériel, par les autorités de tutelle de l'EPN.

Le compte de clôture de la liquidation marque la fin de la période de liquidation. Le résultat de la liquidation est imputé, au budget de l'État.

Cet arrêté règle les modalités de transfert à l'Etat des éléments d'actif et de passif pouvant subsister à la clôture du compte de liquidation, ainsi que des droits et obligations nés durant la période de liquidation ou non connus à la fin de celle-ci, et constate le solde de liquidation devant être reversé au budget général de l'Etat.

Par exemple, l'article 4 du décret n° 2010-1627 du 23 décembre 2010 fixant les conditions de dissolution de l'AFICAR prévoit que « à la fin de la période de liquidation, le liquidateur arrête le compte de clôture de liquidation et produit le compte rendu de sa gestion. Le compte de clôture est soumis à l'approbation, par arrêté, des ministres chargés de l'agriculture et du budget. Cet arrêté règle les modalités de transfert à l'Etat des éléments d'actif et de passif pouvant subsister à la clôture du compte de liquidation ainsi que des droits et obligations nés durant la période de liquidation ou non connus à la fin de celle-ci et constate le solde de liquidation ».

Cet arrêté peut également prévoir de transférer le montant figurant sur le compte de clôture de liquidation au profit des établissements publics fondateurs de l'EPN dissous.

Par exemple, l'article 5 du décret n° 2015-1833 du 29 décembre 2015 portant dissolution de l'établissement public de coopération scientifique « Institut des sciences et technologies de Paris prévoit que « à la fin de la période de liquidation, le liquidateur établit, à l'appui du compte de clôture de liquidation, un compte rendu de sa gestion. Il propose au ministre chargé de l'enseignement supérieur la répartition du solde de ce compte entre les établissements membres fondateurs de l'Institut des sciences et technologies de Paris ».

Fiche 10

Les modalités d'immatriculation du nouvel EPN

Un nouvel EPN doit être immatriculé au sein du répertoire Sirene géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). S'il emploie des salariés de droit privé, le nouvel établissement doit également être déclaré auprès de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF).

A) Obtention d'un numéro Siren et Siret

L'article R. 123-220 du code de commerce prévoit une obligation d'immatriculation au répertoire Sirene pour certaines personnes physiques et morales :

"L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un répertoire national des personnes physiques exerçant de manière indépendante une profession non salariée, des personnes morales de droit public ou de droit privé, des institutions et services de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que de leurs établissements, lorsqu'ils relèvent du registre du commerce et des sociétés, du répertoire des métiers ou qu'ils emploient du personnel salarié, sont soumis à des obligations fiscales ou bénéficient de transferts financiers publics".

Un nouvel EPN doit donc obligatoirement disposer d'un numéro Siren (par entité juridique), qui comprend neuf chiffres, et d'un numéro Siret (par site géographique) qui comprend quatorze chiffres. Le numéro SIRET est l'identifiant numérique d'un établissement au sein du système d'identification du répertoire des établissements (Siret) géré par l'INSEE. Composé de quatorze chiffres, le numéro Siret reprend le numéro Siren auquel est ajouté un numéro interne de classement (nic).

Afin de disposer d'un numéro SIRET, il convient de contacter le service SIRENE de la direction régionale de l'INSEE de la région de rattachement de l'établissement (celle de son siège) qui transmettra au nouvel EPN, dès que l'immatriculation est effective, un certificat d'identification au répertoire Sirene.

B) Immatriculation auprès de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF)

Un nouvel EPN, qui emploie des salariés dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé, a l'obligation d'établir une déclaration préalable à l'embauche (DPAE).

La DPAE comprend :

- l'immatriculation de l'employeur au régime général de la Sécurité sociale lorsqu'il s'agit de l'embauche du premier salarié (la première DPAE déclenche l'ouverture de son compte employeur auprès de l'Urssaf) ;
- l'immatriculation du salarié à la caisse primaire d'assurance maladie ;
- l'affiliation de l'employeur au régime d'assurance chômage ;
- la demande d'adhésion à un service de santé au travail ;
- la demande d'examen médical d'embauche ;
- la liste des salariés embauchés pour le pré-établissement de la déclaration annuelle des données sociales (DADS).

L'URSSAF destinataire de la DPAE est celle dont relève l'EPN dans lequel s'effectue l'embauche.

Fiche 11

Prévoir les nominations nécessaires (ordonnateur, agent comptable, administrateurs et contrôleur budgétaire ou économique et financier) Installation et remise de service de l'agent comptable

Bien avant la publication et l'entrée en vigueur du texte créant un nouvel EPN, les autorités de tutelle de celui-ci doivent effectuer des démarches nécessaires aux nominations :

- de l'ordonnateur,
- de l'agent comptable,
- des administrateurs,
- du contrôleur budgétaire ou économique et financier.

A) Nomination de l'ordonnateur

L'ordonnateur est désigné dans les conditions fixées par le statut de l'EPN.

Comme le prévoit l'article 186 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), « l'ordonnateur principal et, le cas échéant, un ou des ordonnateurs secondaires sont désignés par le texte institutif de l'organisme ».

Par exemple, l'article R. 321-83 du code forestier et de la pêche maritime prévoit que « le centre régional de la propriété forestière est dirigé par un directeur nommé par le directeur général du Centre national de la propriété forestière sur proposition du conseil du centre régional ».

L'existence d'ordonnateurs secondaires se justifie quand l'établissement possède des services qui sont éloignés au plan géographique de son siège social, disposant de ce fait d'une certaine autonomie.

Comme le prévoit l'article 190 du décret GBCP, « des agents comptables secondaires peuvent être prévus par le texte institutif de l'organisme et désignés selon les modalités fixées par ce texte ». En effet, s'agissant de l'organisation déconcentrée du nouvel EPN, plusieurs situations peuvent se présenter :

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

Les compétences transférées à un ordonnateur secondaire s'analysent comme une délégation de pouvoir, l'ordonnateur principal ne peut pas exercer sa compétence dans le domaine de l'ordonnateur secondaire aussi longtemps que le service est doté d'un ordonnateur secondaire.

B) Nomination, installation et remise de service de l'agent comptable

Suite à la publication d'une fiche de poste, les candidats à la fonction d'agent comptable doivent transmettre leur dossier de candidature par la voie hiérarchique au bureau RH-1B (« Cadres supérieurs ») de la direction générale des finances publiques. Le bureau RH-1B effectue un premier travail d'étude des dossiers des candidats afin de proposer à l'EPN les meilleurs profils. Dans tous les cas, les candidats ne doivent pas prendre rendez-vous avec la direction de l'établissement avant que le bureau RH-1B les y invite par courriel. Les directeurs d'établissements rencontrent les candidats présélectionnés par le bureau RH-1B dans le cadre d'entretiens de recrutement et choisissent leur futur collaborateur.

1) La nomination de l'agent comptable ne peut être effective qu'à compter de la création de l'établissement. Cependant, son recrutement doit être anticipé.

L'agent comptable du nouvel EPN est nommé par voie d'arrêté pris conjointement par le ministre chargé du budget et le ou le(s) ministre(s) de tutelle compétent(s) du nouvel EPN. Le bureau RH-1B engage la préparation de l'arrêté de nomination, puis le transmet pour signature aux ministres de tutelle de l'EPN. Après signature, l'arrêté fait l'objet d'une publication au journal officiel de la République française (JORF).

Le circuit de signature des actes de nomination d'un agent comptable peut prendre plusieurs semaines. Par conséquent, le bureau RH-1B établit, lors de la décision de nomination, une lettre d'installation provisoire faisant référence à l'arrêté de nomination en cours de signature. La date d'installation de l'agent comptable, le montant du cautionnement qui lui est imposé et les modalités de la prestation de serment figurent dans ce courrier.

2) L'installation dans les fonctions d'agent comptable

Elle est régie par l'instruction générale du 16 août 1966 modifiée sur l'organisation du service des comptables publics. L'agent comptable d'un nouvel EPN ne peut exercer ses fonctions sans avoir été préalablement installé dans l'agence comptable qui lui est confiée. Il est installé en présence de l'ordonnateur du nouvel EPN, ainsi que du directeur départemental (ou régional) des finances publiques géographiquement compétent (ou son représentant) selon où se situe l'agence comptable. En pratique, le représentant du directeur départemental ou régional des finances publiques est le plus souvent un inspecteur principal ou un inspecteur auditeur.

Pour être installé dans ses fonctions, l'agent comptable du nouvel EPN doit produire avant l'installation :

- son acte de nomination (arrêté) ou le document en tenant lieu (c'est à dire la lettre d'installation provisoire du bureau RH-1B),
- le procès-verbal de prestation de serment,
- la justification des garanties qu'il est tenu de constituer.

En effet, le nouvel agent comptable est tenu de constituer un cautionnement, qui peut être constitué par une affiliation à l'Association française de cautionnement mutuel (AFCM www.afcm.asso.fr). L'AFCM est la seule association agréée par le ministère chargé du budget. Le cautionnement est une garantie fournie par l'agent comptable, au regard des risques relatifs à sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Le procès-verbal d'installation est signé par l'autorité qui a procédé à l'installation et par l'agent comptable du nouvel EPN.

3) La remise de service

La remise de service a lieu entre un agent comptable entrant et un agent comptable sortant d'un EPN déjà existant. Elle ne peut donc pas s'appliquer s'agissant de la création d'un nouvel EPN.

Elle a lieu le même jour que l'installation de l'agent comptable dans les locaux de l'agence comptable. Il convient de privilégier une séance unique de remise de service réunissant l'ensemble des parties prenantes. La remise de service est matérialisée par un procès-verbal.

La remise de service est le point de départ de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable. Elle est indispensable pour lui permettre d'exercer sa mission. Elle constitue le point de départ du délai à partir duquel l'agent comptable du nouvel EPN pourra émettre des réserves. Le délai pendant lequel un agent comptable peut émettre des réserves sur la gestion de son prédécesseur est fixé à six mois à compter de son installation. Ce délai peut être prorogé par décision du ministre chargé du budget (cf. article 21 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 modifié relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilé). La demande de prolongation du délai doit être transmise à la Mission responsabilité, doctrine et contrôle interne comptable (MRDDIC), qui est conjointement rattachée au service comptable de l'État et au service des collectivités locales de la DGFIP.

4) La nomination des agents comptables secondaires

Les agents comptables secondaires sont nommés avec l'agrément de l'agent comptable principal, les agents comptables secondaires étant subordonnés à l'agent comptable principal et leurs comptes étant centralisés par celui-ci.

C) Nomination des administrateurs

Il convient de se référer au paragraphe a) (« La composition de l'organe délibérant des EPN est variable ») du A) de la fiche n° 2 intitulée « Les dispositions devant obligatoirement figurer dans le texte créant l'organisme en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement ».

D) Nomination du contrôleur budgétaire ou du contrôleur économique et financier

L'article 228 du décret GBCP recense l'ensemble des acteurs pouvant se voir confier l'exercice du contrôleur budgétaire d'un organisme, à savoir les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, les responsables des missions du service du contrôle général économique et financier CGEFi (qui peuvent déléguer leurs pouvoirs aux membres de leur mission d'un niveau au moins équivalent à celui d'administrateur civil) et les directeurs régionaux des finances publiques.

Les modalités d'assujettissement au contrôle budgétaire sont fixées, pour chaque organisme ou catégorie d'organismes, par un arrêté du ministre du budget et du ministre de tutelle de l'organisme (article 220 du décret GBCP).

L'article 221 du décret GBCP prévoit que le contrôle budgétaire « est exercé, sous l'autorité du ministre chargé du budget, par des contrôleurs budgétaires désignés par ce dernier ». Le contrôleur budgétaire est nommé par voie d'arrêté pris par le ministre chargé du budget.

Comme le prévoit dans son premier alinéa l'article 5 du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'État, « le contrôle économique et financier de l'État est un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent... ».

Conformément à l'article 5 du décret du 26 mai 1955 précité, le contrôle économique et financier des organismes publics est exercé par les missions de contrôle du service du CGEFi. Comme le précise l'article 5, les organismes publics contrôlés par ces missions «sont désignés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget ».

Cependant, selon la nature de leur activité ou leur localisation, l'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur certains organismes publics peut être confié aux directeurs régionaux ou départementaux des finances publiques (DRFiP ou DDFiP). En effet, comme cela est prévu au dernier alinéa de l'article 5 du décret du 26 mai 1955 précité, « *l'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur certaines entreprises ou organismes ou catégories d'entreprises ou organismes peut, en raison de la nature de leur activité ou de leur localisation, être confié aux trésoriers-payeurs généraux par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.* »

Fiche 12

Les opérations comptables devant être enregistrées au démarrage d'un nouvel EPN

La présente fiche décrit les opérations comptables relatives à la création d'un EPN soumis à la comptabilité publique, cette création devant être expressément prévue par un texte législatif ou réglementaire.

En complément des moyens alloués annuellement aux organismes publics qui sont comptabilisés en compte de résultat ou au bilan (exemple : immobilisations remises en dotation), l'organisme doit élaborer un bilan d'ouverture.

La création d'un EPN peut revêtir deux formes :

- soit le nouvel établissement se substitue à une ou plusieurs structures existantes dont il reprend tout ou partie de l'activité et des biens, droits et obligations (cf. la fiche n°5 intitulée les dispositions normatives à prévoir pour la création d'un EPN à partir d'une structure existante) ;
- soit l'entité est créée ex nihilo, l'État et /ou d'autres entités publiques et privées lui attribuant un patrimoine (seul ce cas est présenté ici).

Modalités de comptabilisation des apports bilantiels : création du premier bilan de l'organisme

La majorité des apports est comptabilisée aux comptes d'actif et de passif de la nouvelle entité, soit aux comptes de classes 1 à 5 du bilan. Il faut toutefois distinguer les apports d'actifs incorporels, corporels et financiers des apports d'autre nature.

A) Comptabilisation des apports d'actifs incorporels, corporels et financiers

Les apports initiaux effectués au profit d'un organisme peuvent être constitués par :

- des fonds destinés à l'acquisition ou la production, par l'organisme, de biens incorporels, corporels et financiers,
- la mise à disposition ou la remise en pleine propriété de biens incorporels, corporels et financiers.

1. L'apport de fonds

Lorsque le nouvel organisme encaisse des fonds, ceux-ci ne sont pas, dans un premier temps, rattachés à un actif. Ils sont alors comptabilisés au débit du compte 515 en contrepartie du crédit :

- du compte 101 « Financements non rattachés à des actifs déterminés – État », pour un financement alloué par l'État,
- ou du compte 131 « Financements non rattachés à des actifs déterminés - Tiers autres que l'État », pour un financement alloué par un tiers autre que l'État.

À l'acquisition du bien, la somme est alors affectée et le financement rattaché, une écriture d'ordre doit être comptabilisée entre les comptes de financements non rattachés et les comptes de financements rattachés :

a) Lorsque l'État est à l'origine du financement

Débit 101 « Financements non rattachés à des actifs déterminés – État »

Crédit 104.13x « Financement des autres actifs – État »

b) Lorsqu'un tiers autre que l'État est à l'origine du financement

Débit 131 « Financements non rattachés à des actifs déterminés - Tiers autres que l'État »

Crédit 134.1x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État »

2. L'apport de biens

Les biens apportés sont soit mis à disposition du nouvel organisme, soit lui sont remis en pleine propriété. Ce type d'apport est enregistré via les comptes de financements externes de l'actif, à savoir :

- en contrepartie des comptes de racine 104.1x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - État » lorsqu'il s'agit de financements alloués par l'État à l'organisme et rattachables à des actifs déterminés.

Les apports peuvent être de deux natures :

- . des biens mis à disposition de l'établissement par l'État, notamment par voie conventionnelle en application des articles R. 2313-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (compte 104.11) ;
- . des biens remis en pleine propriété à l'établissement par l'État (compte 104.12) ;

- en contrepartie des comptes de racine 134.1x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État » lorsqu'il s'agit de financements alloués par des tiers autres que l'État et rattachables à des actifs déterminés, que les apports soient mis à disposition, remis en pleine propriété ou qu'ils constituent des financements en espèces.

a) Cas d'un actif apporté mis à disposition

Débit compte de classe 2 concerné

Crédit 104.11 « Contrepartie et financement des actifs mis à disposition des établissements – État » si l'apporteur est l'État
ou Crédit 134.1x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État » si l'apporteur est un tiers autre que l'État

b) Cas d'un actif apporté remis en pleine propriété

Débit compte de classe 2 concerné

Crédit 104.12 « Contrepartie et financement des actifs remis en pleine propriété – État » si l'apporteur est l'État
ou Crédit 134.1x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État » si l'apporteur est un tiers autre que l'État

B) Comptabilisation des autres apports initiaux

Les apports ne constituant pas des actifs incorporels, corporels et financiers mais concernant des comptes de bilan sont comptabilisés en contrepartie des comptes de report à nouveau. Il s'agit principalement d'apports de stocks ou de valeurs mobilières de placement (VMP).

Débit des comptes concernés :

- stocks, classe 3,
- valeurs mobilières de placement, compte 50x.

Crédit 110 « Report à nouveau – Solde créditeur »

Fiche 13

Les opérations relatives aux comptes de dépôt de fonds au Trésor et à la trésorerie

Tout nouvel EPN doit être doté, dès sa création, d'un compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT) individualisé et d'une trésorerie.

A) L'ouverture d'un compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT)

Le nouvel EPN doit ouvrir un compte DFT auprès de son teneur de compte, le service Dépôts de fonds au Trésor de la direction départementale ou régionale des finances publiques (DD/DRFIP) situé dans le ressort géographique de l'agence comptable, qui est en principe localisé au niveau du siège social de l'EPN.

Par exception, lorsque l'agence comptable n'est pas implantée dans le même département que le siège social de l'établissement, c'est la localisation de l'agence comptable qui est déterminante, pour des raisons pratiques, dans la mesure où l'utilisation du compte DFT relève exclusivement des prérogatives de l'agent comptable.

Un agent comptable préfigurateur pourra se rapprocher le plus tôt possible du service DFT de la direction locale compétente, pour que ce compte soit ouvert au 1^{er} janvier N.

L'agent comptable reste responsable de l'ouverture du compte DFT et de toutes les opérations effectuées sur ce compte.

B) L'existence d'une trésorerie suffisante

Pour permettre un fonctionnement normal du nouvel EPN dès sa création, il est nécessaire de le doter d'une trésorerie suffisante. Ainsi, l'agent comptable pourra payer sans retard les premières dépenses nécessaires au démarrage du nouvel EPN. Il n'existe aucune norme en matière de trésorerie. Cependant, une trésorerie initiale correspondant à deux mois de fonctionnement courant (y compris les dépenses de personnel) peut être considérée comme opportune.

Fiche 14

Quel système d'information choisir ?

A) Le choix d'un outil informatique pour un nouvel EPN doit être anticipé.

Un EPN nouvellement créé doit choisir un système d'information budgétaire, comptable et financier auprès d'un prestataire informatique en recourant à un marché public.

Ce choix est en effet déterminant pour le bon fonctionnement de l'EPN. Il doit être mûrement réfléchi et résulter d'une orientation de politique générale de l'EPN définie à l'occasion de sa conception. La mission informatique du bureau CE-2B « Opérateurs de l'Etat » de la DGFIP propose son appui aux EPN pour les aider à choisir, dans le respect du principe de libre concurrence, des outils adaptés à leurs besoins et à leur statut juridique.

Le rôle des systèmes d'information dans les EPN ne doit pas se limiter aux fonctions support que sont la comptabilité, la gestion budgétaire, la gestion du personnel ou les services logistiques. En effet, ils participent également à l'amélioration des prestations aux clients et aux usagers, par exemple par l'ouverture de services sur internet de consultations et de transactions.

Il est conseillé à un EPN nouvellement créé de se doter d'un outil commun à l'ordonnateur et à l'agent comptable. Cet outil doit permettre la traçabilité nécessaire du traitement des dépenses et des recettes. Il assure également une traçabilité des événements de gestion pour satisfaire aux exigences du contrôle interne et de l'audit. Il permet une amélioration de la fiabilité des données, un raccourcissement des délais de clôture, une optimisation de la gestion des achats et une dématérialisation des actes. L'existence d'un système d'information unique et intégré permet une dématérialisation native des actes de gestion à tous les niveaux des processus de dépenses et de recettes.

L'établissement peut s'adresser à un éditeur de logiciel ou choisir un progiciel de gestion intégré (PGI) adapté aux référentiels budgétaire et comptable qu'il doit appliquer. L'outil choisi devra répondre aux contraintes réglementaires et budgétaires des établissements publics nationaux, et suivre les règles de la comptabilité publique (séparation ordonnateur/comptable, chaîne d'exécution des dépenses et des recettes, préparation budgétaire...).

Le bureau CE-2B tient à disposition des agents comptables une liste d'éditeurs informatiques, à usage des établissements appliquant les recueils des règles budgétaires et comptables des établissements publics nationaux.

B) Les systèmes d'information constituent un élément essentiel d'amélioration de la gouvernance des organismes publics.

Les systèmes d'information doivent respecter les règles usuelles de sécurité, d'auditabilité et de traçabilité, de façon à permettre, notamment, aux entités réglementaires ou agréées d'auditer et de contrôler les comptes des organismes.

Ils constituent ainsi un outil de pilotage, non seulement de la direction de l'organisme, mais également de son organe délibérant.

C) Les risques d'un système d'information doivent être appréhendés et identifiés.

Les risques d'un système d'information peuvent être financiers (surcoûts d'un projet informatique par exemple, perte de données, arrêt du fonctionnement de l'EPN), ou même pénaux (divulgarion de données nominatives, violation de la propriété intellectuelle).

Aussi, il convient de sécuriser les systèmes d'information utilisés par les EPN (accès habilités, mise à jour des anti-virus).

Il est notamment indispensable de pouvoir consulter et extraire toute donnée budgétaire, comptable et financière, et les pièces justificatives afférentes, pendant au moins toute la durée de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable, soit au minimum 5 ans à compter de l'année de transmission du compte financier au juge des comptes.

L'origine de ces risques peut être technique, accidentelle mais aussi réglementaire (risque de non conformité).

Ces risques doivent être identifiés, mesurés et maîtrisés par le nouvel EPN, au travers notamment d'un plan de sécurité des systèmes d'information. Il est essentiel qu'il y ait une attribution des habilitations informatiques par l'encadrement, et formalisation dans l'organigramme fonctionnel nominatif (OFN). Un suivi des habilitations informatiques au sein du nouvel EPN doit être réalisé. Pour un agent comptable, il est important de vérifier la correspondance entre les délégations de signature consenties par l'ordonnateur et les habilitations informatiques qui ont été accordées dans le système d'information.

Fiche 15

Quel calendrier retenir pour l'opération de restructuration ?

Dans le cadre d'une opération de restructuration (fusion entre plusieurs EPN, suppression d'un EPN), différentes règles relatives au calendrier de cette opération doivent être respectées, afin que celle-ci se déroule dans des conditions optimales.

Pour rappel, le calendrier est dépendant des dispositions juridiques. A ce titre, il est recommandé :

- de prévoir systématiquement une entrée en vigueur différée (cf. A de la fiche 5),
- de privilégier les exercices civils pleins (cf. A de la fiche 5),
- d'organiser la continuité des opérations (cf. B de la fiche 5).

Au delà de ces considérations juridiques, des opérations pratiques doivent être anticipées avant l'entrée en vigueur.

1) La formation du personnel

S'agissant d'un démarrage d'un nouvel EPN ou d'une opération de restructuration, il convient de prévoir des plans de formation adaptés au profit du personnel concerné (réglementation financière et comptable, formations métiers, formations à l'utilisation des outils informatiques...).

2) L'accompagnement en matière de ressources humaines (RH) d'une opération de restructuration

Il est nécessaire de veiller à garantir les droits des agents concernés par une opération de restructuration et à prendre en compte les situations particulières.

Un accompagnement professionnel de ces agents est nécessaire, qui peut être individuel ou collectif (sous la forme d'actions de formation, de coaching collectif par exemple). Cet accompagnement repose sur la mise en œuvre d'outils RH tels que le plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), qui constitue ainsi un document indispensable à la mise en œuvre des décisions de changement d'affectation de chaque agent au regard de sa situation statutaire et des fonctions qu'il exerce.

3) La mise en place d'un système d'information adapté

Cf paragraphe A) de la fiche 14.

4) Faire un point sur l'organisation existante

Il convient d'établir une liste des délégations de signature et de pouvoir accordées au sein des EPN concernés par une opération de restructuration, d'établir une liste des régies.

Cette démarche est essentielle car elle prépare la période suivant cette opération de restructuration. En effet, sur la base de ces listes, le nouvel EPN pourra vérifier la possibilité et l'opportunité de maintenir l'organisation précédente dans une perspective de rationalisation des procédures. Par ailleurs, il est également nécessaire d'organiser la conservation des archives des EPN concernés par une opération de restructuration (cf. fiche 19 « organiser la conservation des archives »).

Fiche 16

Les opérations comptables au démarrage d'un nouvel EPN créé à la suite d'une opération de fusion entre plusieurs EPN

La présente fiche décrit les opérations comptables relatives à la fusion ainsi qu'à la dissolution des EPN soumis à la comptabilité publique, ces événements devant être expressément prévus par un texte législatif ou réglementaire.

Les schémas comptables présentés ci-dessous sont identiques que la dissolution des EPN soit réalisée au terme d'une période de liquidation ou en l'absence de celle-ci.

La fusion peut revêtir deux formes :

- soit tous les établissements fusionnés sont dissous, leurs patrimoines sont mis en commun et apportés à un établissement nouvellement créé ;
- soit seulement certains établissements sont dissous et transmettent leurs patrimoines à un établissement existant⁵.

Lors de la dissolution d'un EPN, le texte législatif ou réglementaire portant dissolution peut être rédigé comme suit :

- soit la dissolution est prononcée avec reprise de l'activité par une autre entité, les biens, droits et obligations de l'organisme dissous sont alors transférés vers un organisme receveur ;
- soit la dissolution est prononcée sans reprise de l'activité par une autre entité, les biens, droits et obligations de l'organisme dissous sont alors transférés à l'État.

La fusion, comme la dissolution, entraîne la disparition d'un ou plusieurs établissements, les conséquences sont donc similaires en termes d'écritures comptables. L'agent comptable doit élaborer le dernier compte financier de l'organisme et, pour ce faire, procéder aux opérations de dissolution.

Dans l'hypothèse d'une dissolution d'un EPN comportant une période de liquidation, l'agent comptable de l'EPN établit la balance définitive des comptes ainsi que le bilan de clôture au terme de cette période. Le compte de clôture de liquidation, qui est établi par le liquidateur, doit être ensuite approuvé par arrêté ministériel ou interministériel, par les autorités de tutelle de l'EPN (Cf fiche n°9 intitulée « Comment organiser une période de liquidation ? »).

Les opérations s'effectuent dans l'ordre suivant :

1. la sortie du bilan (cession ou transfert des éléments d'actif, à savoir immobilisations, stocks, VMP)
2. l'apurement des comptes de créances et dettes (comptes de classe 4)
3. la détermination du résultat de dissolution (boni ou mali de dissolution)
4. L'intégration des actifs au bilan de l'établissement repreneur.

Le cadre juridique prévoyant la dissolution d'un établissement doit explicitement prévoir le bénéficiaire du transfert des droits et obligations de l'établissement dissous : une entité, reprenant l'activité et le patrimoine (en tout ou partie) dans une optique de continuité des missions, ou l'État dans les cas de ré-internalisation des missions.

⁵ Pour le secteur privé, ces cas s'apparentent aux fusions-absorptions d'entités.

I Réalisation ou transfert des éléments d'actif (immobilisations, stocks, VMP)

A) Opérations liées aux immobilisations

Les opérations décrites ci-après sont relatives aux immobilisations incorporelles, corporelles et financières.

1. L'amortissement complémentaire

Toutes les immobilisations, qu'elles soient cédées, mises au rebut ou transférées, doivent faire l'objet d'un amortissement complémentaire entre le début de l'exercice et la date de dissolution (voire la date effective du transfert selon les cas). Cet amortissement complémentaire est calculé selon la méthode du *prorata temporis* : montant de l'annuité = annuité prévue par le plan d'amortissement * (nombre de jours depuis le 1^{er} janvier de l'année de dissolution jusqu'à la date de la dissolution exclue / 360 jours).

Débit 681.1 « Dotations aux amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles »
Crédit 28x « Amortissements des immobilisations »

2. La reprise des dépréciations éventuelles

Les dépréciations afférentes aux immobilisations doivent être reprises dans leur intégralité.

Débit 29x « Dépréciations des immobilisations »
Crédit 78x « Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions »

3. La reprise et la sortie des financements externes éventuels

a) Si l'actif a été comptabilisé en contrepartie d'un financement externe, celui-ci doit être repris pour son montant net

Débit 1049x « Reprise au résultat des financements rattachés à des actifs – État » (si financement de l'État)

ou Débit 1349x « Reprise au résultat des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État » (si financement d'autres tiers)

Crédit 7813 « Quote-part reprise au résultat des financements rattachés à des actifs » pour les immobilisations corporelles et incorporelles

ou Crédit 7863 « Quote-part reprise au résultat des financements rattachés à des actifs » pour les immobilisations financières

b) Le financement est ensuite sorti du bilan

Cas d'un financement de l'État

Débit 1041x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs – État »

Crédit 1049x « Reprise au résultat des financements rattachés à des actifs – État »

Cas d'un financement d'un tiers autre que l'État

Débit 1341x « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État »

Crédit 1349x « Reprise au résultat des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État »

4. La sortie des immobilisations (hors cession)

a) Par la voie du transfert

Lorsque l'activité est poursuivie par une autre structure, il peut être envisagé de dissocier le transfert des biens et moyens qui en permettent l'exercice, de la dissolution comptable. Les conditions et date de transfert doivent, dans ces conditions, être précisées dans les textes. L'établissement receveur dispose ainsi, dès le transfert d'activités, des immobilisations et des stocks nécessaires. Les biens concernés par le transfert de propriété sont sortis du bilan de l'entité.

Débit 28x « Amortissements des immobilisations »
Débit 119 « Report à nouveau débiteur » pour la différence éventuelle
Crédit du compte d'immobilisation concerné

b) Par la voie de la mise au rebut

En cas de mise au rebut, l'immobilisation doit être complètement amortie. Si, à la date de la dissolution, le bien concerné n'est pas amorti en totalité, il convient de pratiquer un amortissement complémentaire pour solde avant de sortir le bien du bilan. Le cas échéant, comptabilisation de l'amortissement complémentaire pour solde

Débit 6811 « Dotations aux amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles »
Crédit 28x « Amortissements des immobilisations »

- Constatation de la sortie du bien

Débit 28x « Amortissements des immobilisations »
Crédit du compte d'immobilisation concerné

5. La cession des immobilisations concernées

Les opérations de cession doivent être traitées avant la finalisation du bilan de dissolution.

a) La cession des immobilisations corporelles et incorporelles

- Solde des amortissements pratiqués

Débit 28x « Amortissements des immobilisations »
Crédit du compte d'immobilisation concerné

- Sortie de la valeur nette comptable de l'immobilisation

Débit 656 « Valeur comptable des éléments d'actif cédés »
Crédit du compte d'immobilisation concerné

- Constatation du produit de la vente

Débit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »
Crédit 756 « Produits des cessions d'éléments d'actif »

b) La cession des immobilisations financières hors titres immobilisés de l'activité de portefeuille

- Sortie du bilan (pour la valeur d'acquisition)

Débit 656 « Valeur comptable des éléments d'actif cédés »

Crédit 26x « Participations et créances rattachées à des participations » ou 27x « Autres immobilisations financières »

- Constatation du produit de la vente

Débit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »
Crédit 756 « Produits des cessions d'éléments d'actif »

- Enregistrement de l'encaissement

Débit du compte de classe 5

Crédit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »

c) La cession des titres immobilisés de l'activité de portefeuille (TIAP)

Hypothèse n°1 : la cession génère un profit

- Sortie des TIAP de l'actif pour leur valeur d'acquisition

Débit 756 « Produits des cessions d'éléments d'actif »
Crédit 273 « Titres immobilisés de l'activité de portefeuille »

- Constatation du prix de cession

Débit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »
Crédit 756 « Produits des cessions d'éléments d'actif »

- Encaissement du prix de cession

Débit compte de classe 5

Crédit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »

Le solde créditeur du compte 756 traduit le montant de la plus-value de cession.

Hypothèse n°2 : la cession génère une perte

- Sortie des TIAP de l'actif pour leur valeur d'acquisition

Débit 656 « Valeur comptable des éléments d'actif cédés »

Crédit 273 « Titres immobilisés de l'activité de portefeuille »

- Constatation du prix de cession

Débit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »

Crédit 656 « Valeur comptable des éléments d'actif cédés »

- Encaissement du prix de cession

Débit compte de classe 5

Crédit 462 « Créances sur cessions d'immobilisations »

Le solde débiteur du compte 656 traduit le montant de la moins-value de cession.

B) Opérations liées aux stocks

A l'instar des immobilisations, les stocks sont soit cédés, soit transférés.

1. La reprise des dépréciations éventuelles

Les dépréciations afférentes aux stocks doivent être reprises dans leur intégralité.

Débit 39x « Dépréciations des stocks et en-cours »

Crédit 78x « Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions »

2. La cession des stocks

- Sortie du bilan

Débit 603x « Variation des stocks (approvisionnements, marchandises) »

ou 713x « Variation des stocks (en-cours de production, produits, biens vivants non immobilisés) »

Crédit 3x « Comptes de stocks et d'en-cours »

- Constatation du prix de cession

Débit 411 « Clients »

Crédit 70 « Valeurs de produits fabriqués, prestations de services, marchandises »

- Encaissement du prix de cession

Débit compte de classe 5

Crédit 411 « Clients »

3. Le transfert des stocks

Les stocks concernés par le transfert de propriété sont sortis du bilan de l'entité.

Débit 119 « Report à nouveau débiteur »

Crédit 3x « Comptes de stocks et d'en-cours »

C) Opérations liées aux valeurs mobilières de placement (VMP)

A l'instar des immobilisations et des stocks, les VMP sont soit cédées, soit transférées.

1. La reprise des dépréciations éventuelles

Les dépréciations afférentes aux VMP doivent être reprises dans leur intégralité.

Débit 59x « Dépréciations des comptes financiers »

Crédit 78x « Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions »

2. La cession des VMP

a) Lorsque la cession génère un profit

- pour le montant de la valeur patrimoniale d'intégration

Débit 767 « Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement »

Crédit 50x « Valeurs mobilières de placement »

- simultanément, pour le prix de la cession

Débit 465 « Créances sur cessions de valeurs mobilières de placement »

Crédit 767 « Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement »

b) Lorsque la cession génère une perte

- pour le montant de la valeur patrimoniale d'intégration

Débit 667 « Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement »

Crédit 50x « Valeurs mobilières de placement »

- simultanément, pour le prix de la cession

Débit 465 « Créances sur cessions de valeurs mobilières de placement »

Crédit 667 « Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement »

3. Le transfert des VMP

Les VMP concernées par le transfert de propriété sont sorties du bilan de l'entité :

Débit 119 « Report à nouveau débiteur »

Crédit 50x « Valeurs mobilières de placement »

II Apurement des comptes de créances et dettes

La période préparatoire de la fusion (ou de la dissolution) doit être mise à profit par l'organisme supprimé pour apurer les comptes de classe 4 (afin d'éviter le transfert de leurs soldes dans la comptabilité de l'établissement repreneur), notamment par le recouvrement des créances de l'organisme (état des restes à recouvrer) et le paiement de son passif (état des restes à payer).

1. Les comptes de créances

Certains comptes de créances ne peuvent être transférés, notamment les créances imputées au compte 418 « Clients - Produits non encore facturés » qui correspondent aux droits acquis certifiés en comptabilité générale (certification de l'acquisition du droit par le service métier : crédit compte 418 par débit compte de classe 7) mais dont le titre de recette n'a pas encore été pris en charge comptablement. L'organisme supprimé doit émettre les titres de recettes définitifs avant sa dissolution effective.

Les dépréciations afférentes aux comptes de tiers doivent être reprises dans leur intégralité avant dissolution effective.

Débit 49x « Dépréciations des comptes de tiers »

Crédit 78x « Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions »

Le maximum de créances doit être recouvré avant la dissolution de l'organisme. A défaut, le solde des créances clients est transféré à l'organisme repreneur des droits et obligations de l'organisme supprimé. Lorsque l'organisme constate, lors de la période préparatoire à la fusion ou à la dissolution, qu'une dette est irrécouvrable, celle-ci est admise en non-valeur et comptabilisée au compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables ». Certaines créances peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse par l'organisme, elles sont également comptabilisées au compte 654.

Comptabilisation de la créance devenue irrécouvrable (créance admise en non-valeur ou ayant fait l'objet d'une remise gracieuse) :

Débit 654 « Pertes sur créances irrécouvrables »

Débit 44566 « TVA déductible sur autres biens et services »

Crédit 411 « Clients douteux ou litigieux »

Ces décisions d'admission en non-valeur ou de remise gracieuse font l'objet d'une approbation de l'organe délibérant lors du vote du dernier compte financier de l'organisme supprimé.

2. Les comptes de dettes

Les dettes doivent être payées dans les meilleurs délais et en fonction de la trésorerie disponible. Habituellement, ces comptes ne doivent pas présenter d'opérations encore en suspens lors de la dissolution définitive. Le cas des dettes fournisseurs (comptes de racine 40x « Fournisseurs et comptes rattachés ») déroge à la règle puisque ces comptes peuvent présenter des opérations encore en suspens lors de la dissolution définitive : un solde au compte 408 peut ainsi correspondre au cas d'un service fait certifié en comptabilité générale (débit compte de classe 2 ou 6 par crédit compte 408) mais dont la facture correspondante n'a pas été prise en charge (par exemple, le cas d'une facture non reçue, le fournisseur étant en difficulté et n'ayant pu émettre la facture).

3. Les autres comptes de classe 4

Tous les autres comptes de tiers doivent être apurés, notamment les comptes transitoires ou d'attente (comptes 47x). Les opérations enregistrées dans ces comptes au cours de l'exercice doivent être régularisées, reclassées et apurées dans les comptes appropriés.

III Détermination du résultat de la dissolution

Les comptes de charges et de produits soldés font apparaître le résultat de la dissolution comptabilisé dans un compte dédié, soit un boni de dissolution, soit un mali de dissolution.

a) Cas d'un boni

Débit comptes de classe 7

Crédit comptes de classe 6

Crédit 120x « Résultat de la dissolution - bénéfice »

b) Cas d'un mali

Débit comptes de classe 7

Débit 129x « Résultat de la dissolution - perte »

Crédit comptes de classe 6

Cas particulier : l'établissement dissous est membre d'un groupement

- Le résultat de la dissolution ainsi déterminé doit être réparti entre les organismes associés membres du groupement.

a) Cas d'un boni

Débit 120x « Résultat de la dissolution – bénéfice »

Crédit 458 « Opérations faites en commun ou en groupement (GIE, GCS, GIP) »

b) Cas d'un mali

Débit 458 « Opérations faites en commun ou en groupement (GIE, GCS, GIP) »

Crédit 129x « Résultat de la dissolution – perte »

- Les éléments restants d'actif et de passif font l'objet d'un partage entre les différents membres du groupement.

a) Cas des comptes présentant un solde débiteur

Débit 458 « Opérations faites en commun ou en groupement (GIE, GCS, GIP) »

Crédit des comptes de solde débiteur concernés

b) Cas des comptes présentant un solde créditeur

Débit des comptes de solde créditeur concernés

Crédit 458 « Opérations faites en commun ou en groupement (GIE, GCS, GIP) »

- Enfin, mise en paiement des sommes dues aux membres associés.

Débit 458 « Opérations faites en commun ou en groupement (GIE, GCS, GIP) »

Crédit compte de classe 5

Lors de l'arrêt du dernier compte financier de l'organisme supprimé, le solde du compte « Résultat de la dissolution » est affecté selon les modalités réglementaires. Ce résultat (boni ou mali de dissolution) ainsi que les éléments restants de l'actif et du passif doivent être transférés à l'organisme reprenneur.

IV Reprise dans les comptes de l'établissement reprenneur ou du nouvel établissement

Si les activités de l'établissement dissous sont transférées à une autre entité, la balance de sortie (les soldes des comptes du bilan, comptes de classes 1 à 5) dudit établissement doit être intégralement reprise dans la balance d'entrée de l'entité reprenneuse. Les comptes de l'actif et du passif de l'établissement dissous sont repris tels qu'ils figurent dans l'arrêté de dissolution (boni ou mali de dissolution). L'intégralité des données comptables est ainsi conservée et la traçabilité des opérations est assurée.

De même, dans le cadre d'une fusion entre plusieurs organismes supprimés au profit d'un organisme nouvellement créé, la balance d'entrée du nouvel établissement doit reprendre l'intégralité des données figurant à la balance de sortie des organismes dissous.

Les opérations de reprise de l'actif et du passif des établissements dissous dans la comptabilité du nouvel organisme n'ont pas d'impact budgétaire.

Les écritures comptables de reprise sont effectuées dans les comptes de l'entité receveuse de deux façons possibles : il faut distinguer la reprise des actifs incorporels, corporels et financiers de la reprise des comptes de bilan d'autre nature.

1. Reprise des actifs incorporels, corporels et financiers

La reprise de ces actifs est enregistrée via le compte de financement externe de l'actif dédié, à savoir le compte 134.15 « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État - Autres collectivités et établissements publics ». Ce compte enregistre en effet les financements en provenance d'autres EPN ou d'établissements publics locaux qui sont rattachables à un actif déterminé, que celui-ci soit mis à disposition ou repris en pleine propriété.

Illustration : Reprise des immobilisations dans les comptes de l'entité receveuse

Les actifs repris sont enregistrés pour leur valeur brute figurant dans les comptes de l'entité dissoute. Les amortissements cumulés et les éventuelles dépréciations afférents au bien sont également repris dans les comptes de l'entité receveuse.

Débit compte d'immobilisation concerné pour la valeur brute du bien

Crédit 28x « Amortissements des immobilisations » pour les amortissements déjà pratiqués par l'entité dissoute

Crédit 134.15 « Valeur initiale des financements rattachés à des actifs - Tiers autres que l'État - Autres collectivités et établissements publics » pour la différence

2. Reprise des autres comptes de bilan

La reprise des autres comptes de bilan s'effectue en contrepartie des comptes de report à nouveau.

a) Cas des comptes repris présentant un solde débiteur

Débit des comptes de solde débiteur concernés

Crédit 110 « Report à nouveau – Solde créditeur »

b) Cas des comptes repris présentant un solde créditeur

Débit 119 « Report à nouveau – Solde débiteur »

Crédit des comptes de solde créditeur concernés

Illustration : Reprise de stocks de marchandises par l'entité receveuse

Les comptes de stocks, présentant par nature un solde débiteur, sont enregistrés dans les comptes de l'entité receveuse, en contrepartie du compte 110.

Débit comptes de racine 37x « Stocks de marchandises »

Crédit 110 « Report à nouveau – Solde créditeur »

Fiche 17

Les opérations pratiques devant être anticipées relatives aux suppressions d'un EPN

La suppression d'un EPN a pour conséquence la fin de toute nouvelle opération tant pour l'ordonnateur que pour l'agent comptable et, à l'issue de la période d'inventaire, l'établissement par l'agent comptable d'un compte financier de clôture.

Afin de faciliter les opérations de suppression d'un EPN, les mesures suivantes doivent être mises en œuvre.

A) Préparer un calendrier des opérations de clôture

Un calendrier des opérations de clôture doit être préparé, afin de lisser les opérations avant la suppression de l'EPN et ainsi d'éviter une accélération des émissions des demandes de paiement et de recouvrement peu avant sa suppression.

Ce calendrier pourra ainsi fixer les dates limites de production des factures, des demandes de paiement et de recouvrement pour chaque étape des procédures, les dates de restitutions des fonds et pièces des régisseurs ainsi que la date limite de clôture des engagements juridiques.

Il est conseillé de se référer au guide de clôture des comptes des organismes publics de l'Etat soumis aux règles de la comptabilité publique ([impots.gouv.fr/partenaires/organismes publics](http://impots.gouv.fr/partenaires/organismes_publics)).

B) Mettre l'accent sur l'apurement des opérations

De façon générale, il convient que toutes les opérations (hors opérations d'inventaire) de l'EPN, qui sera supprimé à la fin d'un exercice n, soient arrêtées au 31 décembre.

Il s'agit notamment de solder les comptes de tiers. Cela concerne par exemple l'apurement des restes à recouvrer.

Il s'agit également d'anticiper la régularisation d'un maximum d'opérations y compris celles pour lesquelles les informations ne parviendraient qu'après la date de clôture : réalisation d'un inventaire des stocks, calcul des dotations aux amortissements et provisions, recensement des factures fournisseurs non parvenues, identification des charges et produits constatés d'avances.

C) Préparer le changement avec les créanciers et les débiteurs

Lors de la reprise des droits et obligations d'un EPN par un autre EPN, les relations avec les créanciers et les débiteurs de l'EPN supprimé peuvent être perturbées en raison du changement de nom, de coordonnées bancaires et/ou d'adresse.

Il est donc nécessaire que l'EPN supprimé :

- ➔ les invite à régulariser les opérations en cours d'ici la date de suppression ;
- ➔ annule toutes les opérations préalablement domiciliées sur les comptes ouverts au nom de l'agence comptable (prélèvements en dépense et en recettes, virements automatiques ...) ;
- ➔ informe ses créanciers et débiteurs de sa suppression et de la date de celle-ci.

D) Préparer le dénouement des opérations de trésorerie

A la date de suppression de l'EPN, l'agent comptable ne peut plus effectuer d'opération de trésorerie. Cependant, conformément aux articles L 131-2 et L 131-59-2° du code monétaire et financier, le compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT) de l'EPN doit rester ouvert dans les écritures de son teneur de compte, jusqu'à l'apurement des chèques émis, dans la limite d'un an et huit jours à compter du dernier chèque émis correspondant à la date de prescription de ces effets.

Cette disposition s'applique également aux comptes DFT qui auraient été ouverts par les régisseurs de l'EPN. Il conviendra de maintenir sur ces différents comptes les fonds nécessaires au paiement des chèques émis, non encaissés par leurs bénéficiaires.

E) Faire le point sur l'organisation de l'EPN

Il s'agit notamment d'établir une liste des délégations de signature et de pouvoir accordées au sein de l'EPN. Cette démarche est particulièrement importante car elle prépare la période postérieure à la suppression de l'EPN, dans le cas d'une reprise des biens, droits et obligations par une autre entité.

Fiche 18

Les mesures devant être prises s'agissant des régies

Cette fiche précise les mesures applicables aux régies d'EPN dans le cadre d'une opération de restructuration de type fusion entre plusieurs EPN ou suppression d'un EPN.

Deux cas doivent être distingués :

1) S'agissant d'EPN devant fusionner et auxquels sont rattachés des régies qui sont conservées avec les mêmes activités, ces régies ne doivent pas être dissoutes.

Pour autant, les actes constitutifs de ces régies doivent être modifiés afin de faire apparaître le nom du nouvel EPN et ils doivent être signés par la nouvelle autorité compétente en la matière, à savoir l'ordonnateur du nouvel EPN, sous réserve que celui-ci dispose de la compétence de créer des régies.

De la même manière, l'acte de nomination du régisseur doit faire apparaître le nom du nouvel EPN et doit être signé par la nouvelle autorité compétente pour nommer les régisseurs.

Ces modifications doivent intervenir dans les plus brefs délais à partir de la création du nouvel EPN.

2) S'agissant d'EPN devant fusionner auxquels sont rattachés des régies qui ne sont pas conservées, ces régies doivent être dissoutes à la date de l'opération de restructuration.

De même, s'agissant de la suppression d'un EPN auquel sont rattachés des régies, celles-ci doivent être également dissoutes et leurs opérations doivent être enregistrées dans la comptabilité de l'EPN.

A) Les régies d'avances

En ce qui concerne les régies d'avances, le régisseur doit reverser à l'agent comptable de l'EPN le reliquat d'avance non employé. Le régisseur doit produire dans les meilleurs délais les pièces justificatives de dépenses encore en sa possession.

Le solde des comptes de disponibilités doit être reversé à l'agent comptable dans les conditions prévues pour chaque catégorie de comptes. Le compte dépôt de fonds au Trésor (DFT) demeure ouvert dans la limite d'un an et huit jours afin d'honorer les chèques émis non débités. La clôture du compte intervient dans des conditions analogues à celles du compte DFT de l'agent comptable principal.

B) Les régies de recettes

Quand une régie de recettes cesse ses opérations, le régisseur doit verser à l'agent comptable la totalité des recettes encaissées. S'agissant d'une régie de recettes, le régisseur adresse une demande de clôture de son compte DFT à l'agent comptable de l'EPN auquel est rattachée la régie de recettes.

Le régisseur doit restituer le ou les registres à souches à l'agent comptable qui les lui avait remis. Il doit faire parvenir également à l'agent comptable les tickets, timbres, vignettes et autres documents destinés à l'encaissement des recettes.

Fiche 19

Organiser la conservation des archives

Cette fiche précise les conditions relatives à la conservation des archives d'un établissement public national (EPN) qui participe à une opération de restructuration (fusion entre plusieurs EPN, suppression d'un EPN).

A) S'agissant des archives vivantes, le nouvel EPN créé à la suite d'une opération de fusion doit disposer de l'ensemble de celles-ci.

Le nouvel EPN doit également disposer d'une sauvegarde des données informatiques, dans le souci de pouvoir répondre aux éventuelles demandes émanant d'autorités de contrôle. Ces données doivent pouvoir être consultées et exploitées à tout moment.

En cas de suppression d'un EPN, l'agent comptable doit s'assurer auprès de la structure (Etat, autre EPN) reprenant les biens, droits et obligations que celle-ci se chargera de la conservation de ces pièces.

B) S'agissant des pièces justificatives, il convient de se référer aux dispositions de l'article 199 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), qui prévoit que *« l'organisme est tenu de conserver les pièces justificatives pendant la période au cours de laquelle la responsabilité de l'agent comptable est susceptible d'être mise en jeu par le juge des comptes »*.

Par ailleurs, dans la mesure où l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifié portant loi de finances pour 1963 prévoit que les comptables publics sont astreints à une responsabilité personnelle et pécuniaire en ce qui concerne *«... la conservation des pièces justificatives, des opérations et documents de comptabilité... »*, les agents comptables doivent veiller à ce que ces pièces puissent être facilement mises à disposition du juge des comptes.

Il convient de s'assurer que les archives comptables sont déposées en lieu sûr afin d'être accessibles aux différents corps de contrôle appelés à les consulter.

C) La dématérialisation des archives vivantes et pièces justificatives est prévue par les dispositions de l'article 51 du décret GBCP qui prévoit que *« l'établissement, la conservation et la transmission des documents et pièces justificatives de toute nature peuvent, dans des conditions arrêtées par le ministre chargé du budget, être effectués sous forme dématérialisée »*.

Il convient de se référer aux dispositions de l'arrêté du 7 octobre 2015 relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics pris en application du décret GBCP.

L'article 6 de l'arrêté du 7 octobre 2015 précité prévoit que *« sans préjudice des conditions d'archivage relatives à certaines catégories de documents et de pièces, les documents et les pièces mentionnés à l'article 1 sont conservés au moins jusqu'à l'expiration du délai de mise en jeu de la responsabilité de l'agent comptable prévu par l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée »*. Celui-ci prévoit dans son paragraphe IV que *« le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations »*.

Fiche 20

Les cas particuliers de restructuration

A) Cas particuliers de restructuration interne : la suppression d'un service à comptabilité distincte (SACD) ou d'un budget annexe (BA)

Certaines opérations réalisées par des établissements publics nationaux (EPN) peuvent faire l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de services à comptabilité distincte (SACD), ou de budgets annexes.

1) Quelle autorité est chargée de décider de leur suppression ?

Ces structures qui ne possèdent ni de personnalité juridique, ni d'autonomie financière, sont créées :

a) s'agissant des SACD, par décision de l'EPN. Par parallélisme des formes, il incombe aux seuls établissements de décider de la suppression des SACD.

b) s'agissant d'un BA, le texte institutif de l'EPN prévoit la possibilité de créer celui-ci. La création ou la suppression d'un BA est ensuite décidée par l'organe délibérant de l'EPN.

2) Comment procéder à la suppression ?

a) Cas du SACD

Le SACD permet de suivre comptablement de façon individualisée les opérations relatives à une mission précise d'un EPN. Ce service est doté d'un cadre comptable complet, à l'exception notable des comptes de disponibilités. Toutefois, cette présentation individualisée ne donne pas lieu à un vote spécifique de l'organe délibérant, les opérations du SACD sont intégrées dans les comptes de l'entité juridique (compte de résultat et bilan).

Lors de sa dissolution, les opérations du SACD sont intégrées dans la comptabilité de l'établissement principal, à une subdivision spécifique. Ainsi, le résultat comptable annuel de l'organisme comporte les opérations liées au SACD.

Ces opérations font l'objet d'un compte rendu dans le compte financier de l'établissement.

b) Cas du BA

Le BA constitue une catégorie particulière de SACD disposant d'un cadre budgétaire distinct. L'adoption du budget initial du BA fait l'objet d'un vote distinct, ainsi que le vote de l'arrêt des comptes. Toutefois, le compte financier de l'entité juridique comporte les opérations des BA.

Comme le SACD, un BA est doté d'un cadre comptable complet.

Lors de la dissolution d'un BA, et sauf mention expresse contraire dans le texte prévoyant sa disparition ou dans la délibération d'affectation du résultat, l'agent comptable inscrit le résultat comptable en report à nouveau dans la comptabilité de l'organisme. Les réserves, quant à elles, sont incorporées lors de la dissolution à celles de l'établissement principal.

Au même moment, les comptes de bilan sont intégrés dans la comptabilité de l'organisme.

Ces opérations font l'objet d'un compte-rendu dans le compte financier de l'établissement.

B) Transformation d'un EPN soumis aux règles de la comptabilité publique en un EPN non soumis aux règles de la comptabilité publique

Sur la base du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), le principe est que les EPN sont soumis aux règles de la comptabilité publique.

Dès lors, le texte transformant l'EPN doit donc expressément prévoir qu'il n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique. La rédaction suivante peut être retenue : *Le (nom de l'établissement) se conforme, en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales ».*

Par exemple, l'article 15-1 du décret n° 84-429 du 5 juin 1984 modifié portant création du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) prévoit que « le Centre se conforme, en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. Il tient sa comptabilité générale, conformément aux règlements de l'Autorité des normes comptables. Il tient une comptabilité analytique ».

Il est nécessaire de prévoir dans le cadre d'une opération de ce type une entrée en vigueur au 1^{er} janvier n+1. En effet, il est trop complexe au plan comptable de réaliser un changement de règles comptables en cours d'année.

La transformation d'un EPN soumis aux règles de la comptabilité publique en un EPN non soumis aux règles de la comptabilité publique implique la cessation des fonctions d'agent comptable à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime comptable de droit privé. A compter de celle-ci, c'est un comptable sous statut de droit privé qui est compétent pour tenir la comptabilité de l'EPN.

Enfin, cela implique également la nécessité de choisir un nouveau système d'information budgétaire, comptable et financier auprès d'un prestataire informatique, qui sera adapté à ce nouveau régime comptable et financier.

C) Transformation d'un EPN non soumis aux règles de la comptabilité publique en un EPN soumis aux règles de la comptabilité publique

Une disposition doit être introduite dans le texte institutif de l'organisme, afin de prévoir la soumission de celui-ci aux règles de la comptabilité publique.

Par exemple, l'article R. 131-47 du code de l'environnement a été modifié à compter du 1^{er} janvier 2013 et comporte la rédaction suivante : « l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est soumis aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. L'institut est soumis au contrôle de deux commissaires aux comptes désignés, pour chaque exercice, par le président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de l'établissement parmi les commissaires agréés par ladite cour ».

Il est nécessaire de prévoir dans le cadre d'une opération de ce type une entrée en vigueur au 1^{er} janvier n+1. En effet, il est trop complexe au plan comptable de réaliser un changement de règles comptables en cours d'année. S'agissant de l'INERIS, le passage de la comptabilité privée à la comptabilité publique a été ainsi réalisé au 1^{er} janvier 2014.

En prévision de ce changement, la nomination de l'agent comptable doit être anticipée. Comme cela est précisé dans la fiche 11 déjà publiée, l'agent comptable est nommé par voie d'arrêté pris conjointement par le ministre chargé du budget et le ou le(s) ministre(s) de tutelle compétent(s) du nouvel EPN. Le bureau RH-1B engage la préparation de l'arrêté de nomination, puis le transmet pour signature aux ministres de tutelle de l'EPN. Après signature, l'arrêté fait l'objet d'une publication au journal officiel de la République française (JORF).

Enfin, cela implique également la nécessité de choisir un nouveau système d'information budgétaire, comptable et financier auprès d'un prestataire informatique, qui sera adapté aux règles de la comptabilité publique. Il est également conseillé de prévoir que le futur agent comptable soit recruté avant la date d'entrée en vigueur du changement de régime comptable pour préparer avec l'ordonnateur la nouvelle organisation des procédures budgétaires, comptables et financières.