

**RAPPORT DE LEGALITE
ACADEMIE DE
MONTPELLIER 2018**

Introduction

L'article L711-8 du code de l'éducation dispose que : « *Le rapport établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et des délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public* ».

Le contrôle de légalité se définit comme la contrepartie formelle de l'autonomie de l'Établissement Public à Caractère Scientifique, Culturel ou Professionnel (EPSCP), le rôle de l'État étant, non seulement de garantir le respect des règles s'imposant aux établissements dans le cadre d'un service public national de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi d'accompagner les établissements dans l'accomplissement de leurs missions dans un contexte en évolution.

Le recteur confirme pleinement ses compétences de chancelier des universités en termes de coordination des enseignements supérieurs avec les autres ordres d'enseignement.

En 2018, le service public d'enseignement supérieur de l'académie de Montpellier, sous tutelle directe du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, se compose de cinq établissements sous statut d'universités (EPSCP) :

- L'Université de Montpellier (UM)
- L'Université Montpellier III (UM III)
- L'Université de Nîmes
- L'Université de Perpignan
- La Communauté d'universités et d'établissements (COMUE) « Languedoc-Roussillon Universités »

L'académie de Montpellier comprend également trois Établissements Publics Administratifs (EPA) :

- L'École Nationale Supérieure de Chimie de Montpellier (ENSCM),
- Le Centre Informatique National de l'Enseignement Supérieur (CINES),
- L'Agence Bibliographique de l'Enseignement Supérieur (ABES).

L'académie dispose d'un Centre Régional des Œuvres Universitaires et de plusieurs écoles supérieures relevant d'autres tutelles telles que l'agriculture (Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier), la culture (Ecole supérieure d'architecture de Montpellier), l'économie, les finances et l'industrie (école des Mines d'Alès) etc...

Les EPSCP, comme les EPA, hébergent des fondations universitaires ou partenariales, et, dans l'académie, existe également une fondation de coopération scientifique. La DESUP assure un rôle de commissaire du gouvernement pour les premières et la dernière catégorie de fondations.

Par ailleurs, elle instruit les demandes de création ou prolongation des fondations partenariales, après vérification des pièces nécessaires à garantir, notamment, le plan de financement sur lequel les fondateurs s'engagent.

Le présent rapport abordera successivement :

- Le contrôle des décisions réglementaires des EPSCP (I)
- Le suivi budgétaire et financier des EPSCP de l'académie de Montpellier (II)

Table des matières

Introduction	1
I - Le contrôle des décisions réglementaires des EPSCP	3
A. La mise en œuvre du contrôle de légalité dans l'académie de Montpellier	3
B. La convention d'appui à la préfecture de Mayotte pour le contrôle des actes du Centre Universitaire de Formation et de Recherche de Mayotte	4
II - Le suivi budgétaire et financier des EPSCP dans l'académie de Montpellier	4
A. L'exercice de la mission de contrôleur budgétaire.....	4
B L'analyse des Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière	6
CONCLUSION	7

I - Le contrôle des décisions réglementaires des EPSCP

Conformément à l'article L711-8 du Code de l'éducation : « *Le recteur d'académie, chancelier des universités, assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il reçoit sans délai communication de leurs délibérations ainsi que des décisions des présidents et directeurs, lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire* ».

Dans les faits, le contrôle de légalité est enclenché dès transmission des documents préparatoires des instances des universités. L'analyse des documents en amont permet en effet d'émettre des réserves pour des éventuelles corrections dans un esprit d'accompagnement des établissements.

L'obligation réglementaire de transmission des pièces en amont du conseil d'administration est réservée, par l'article R 719-65 du code de l'éducation, au domaine budgétaire.

Néanmoins, cet envoi dans le même délai en permettrait une meilleure étude, d'autant que le domaine de contrôle du recteur s'est trouvé étendu aux actes des commissions du conseil académique - commission de la formation et de la vie étudiante, et commission recherche - en application de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013.

A. La mise en œuvre du contrôle de légalité dans l'académie de Montpellier

Le recteur assiste aux CA ou se fait représenter par la DESUP.

En 2018, la représentation rectorale fut de 33 présences sur les 53 conseils d'administration de ces établissements.

Le constat développé sur l'exercice du contrôle de légalité conduit à envisager des points d'amélioration suivants pour 2018 pouvant se décliner, d'une part, en renforçant le rôle de conseil, partenaire des universités en amont des décisions, plutôt qu'a posteriori, et, d'autre part, en approfondissant l'analyse des conventions passées par les universités.

L'analyse des actes transmis en 2018 a permis de relever les fragilités suivantes :

- **Le délai de transmission** des délibérations à l'issue d'un CA ou des décisions après signature du président est significativement raccourci depuis 2014 et est évalué à deux semaines maximum.
- **La rédaction de certains actes pourrait toutefois gagner en rigueur juridique** (absence de visas, de références aux textes en vigueur...);

La DESUP n'a pas détecté en 2018 dans les actes transmis, d'anomalies nécessitant un accompagnement spécifique de l'établissement vers le respect législatif ou réglementaire.

L'instauration de réunions périodiques de travail avec les universités permettrait, en amont de la transmission des actes, de repérer les irrégularités éventuelles. De fait, le rôle de conseil et partenaire du recteur serait ainsi renforcé.

Dans le cadre du contrôle, le recteur peut exercer son pouvoir de déférer au juge administratif les actes qu'il estime être entachés d'illégalités.

En 2018, le recteur n'a effectué aucun déferé rectoral.

A titre indicatif en parallèle du contrôle de légalité, le recteur peut aussi être saisi directement pour des recours déposés par des particuliers (lettres d'étudiants relatives à des refus d'inscription, interventions diverses...).

B. La convention d'appui à la préfecture de Mayotte pour le contrôle des actes du Centre Universitaire de Formation et de Recherche de Mayotte :

Le centre universitaire de formation et de recherche (CUFR) de Mayotte, créé en 2011, est un établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les règles d'organisation et de fonctionnement du CUFR de Mayotte sont fixées par le décret n°2011-1299 du 12 octobre 2011 et par le règlement intérieur du centre.

Il a pour mission de dispenser en formation initiale un enseignement supérieur généraliste et professionnel. Il peut conduire également des activités de recherche et assurer des missions de formation continue qu'il détermine librement.

En vertu des articles 21 et 28 du décret précité, le représentant de l'État de Mayotte assure le contrôle de légalité de cet établissement.

Adoptée début juillet 2018, la convention entre le préfet de Mayotte et le rectorat de Montpellier d'appui à la préfecture de Mayotte pour le contrôle des actes du CUFR de Mayotte a pour objet de définir les conditions dans lesquelles le rectorat assisterait le représentant de l'État de Mayotte dans les opérations de contrôle de légalité des actes pris par le conseil d'administration et de recherche.

En application de cette convention, le recteur de l'académie de Montpellier assure un pré-contrôle de légalité sur les actes du CUFR depuis le mois de septembre 2018. Cette mission consiste à pré-rédiger les observations que le préfet de Mayotte adresse ensuite à l'établissement.

En parallèle, la DESUP* a établi avec le CUFR un dialogue inspiré de celui mené avec les EPSCP, dans un esprit d'accompagnement et de sécurisation juridique. C'est ainsi qu'en amont des conseils, la DESUP et le CUFR procèdent à des échanges relatifs à l'ordre du jour.

A titre de rappel, le champ budgétaire et financier n'est pas compris dans ce contrôle puisque l'EPA relève du périmètre de la DRFIP.

Le CUFR ne disposant pas des responsabilités et compétences élargies l'enjeu de traitement des personnels ne concerne que 15 personnes contractuelles.

II - Le suivi budgétaire et financier des EPSCP dans l'académie de Montpellier

A. L'exercice de la mission de contrôleur budgétaire

Les articles R 719-65 et s. du code de l'Education confèrent au recteur chancelier le contrôle budgétaire des EPSCP.

Depuis la mise en œuvre du décret n° 1246 du 7 novembre 2012, le contrôle budgétaire porte sur le respect des principes suivants inscrits dans les articles R 719-51 et s. du code de l'Education:

- La sincérité des dépenses et des recettes,
- L'équilibre réel,
- La programmation pluriannuelle assortie d'un caractère soutenable,
- La limitativité des crédits par enveloppes de fonctionnement, de personnel et d'investissement, étant entendu que depuis la dévolution des responsabilités et compétences élargies, les EPSCP disposent de deux plafonds d'emploi distincts, à savoir le plafond Etat qui leur est notifié, et le plafond des ressources propres sur lequel le CA doit se prononcer.

En application de l'article R 719-65 du code de l'Education, « Le projet de budget est communiqué par le président ou le directeur de l'établissement au recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les

établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur, quinze jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration de l'établissement ».

Le contrôle du recteur s'effectue dans le cadre d'une convention de partenariat avec la direction régionale des finances publiques ; celle-ci a été signée le 3 avril 2009 et reconduite le 25 septembre 2014, pour une durée de trois ans. En dépit de son absence de renouvellement, le partenariat est toujours actif et s'inscrit donc désormais dans le cadre de la nouvelle région, avec la DRFIP implantée désormais à Toulouse.

La DESUP met à disposition de la DRFIP les documents budgétaires. Les analyses sont croisées et parfois complétées par les échanges en courriel ou en rendez-vous spécifiques. Systématiquement, le CBR est invité aux pré-CA présidés par le recteur chancelier en novembre-décembre pour l'instruction du budget de l'année N+1.

Afin d'accompagner l'appropriation de la GBCP qui constitue une réelle évolution pour les établissements, la DESUP a adressé le 22 octobre 2015 une circulaire accompagnée d'un récapitulatif des pièces à annexer.

Dès ce moment, la DESUP a insisté sur le rapprochement nécessaire des acteurs que sont l'ordonnateur et le comptable puisque désormais les comptabilités budgétaires et patrimoniales doivent s'articuler.

Pour les 5 EPSCP soumis au Contrôle Budgétaire Académique (CBA), après adoption du budget initial, il y a eu au moins 2 budgets rectificatifs par établissement.

Au total, la DESUP a procédé à l'analyse de 12 budgets rectificatifs, et 12 réunions préparatoires, tandis que 4 pré-CA ont été effectués avec la DRFIP et les établissements concernés.

Comme indiqué ci-dessus, les pré-CA sont présidés par le recteur chancelier lui-même, tandis que les budgets rectificatifs donnent lieu à des réunions plus techniques.

Une réunion spécifique a eu lieu sur la masse salariale à mi-parcours (juin), en raison du volume d'un des établissements de l'académie.

Il est à noter que le quorum physique est toujours réuni, les présidents ayant à cœur de ne pas re-convoquer leur assemblée délibérante.

L'examen des Budgets Initiaux (BI) des EPSCP (en 2017 pour l'année 2018)

BI	CA UM	CA UM3	CA UPVD	CU Unîmes	CA COMUE
Dates BI	18 décembre 2017	19 décembre 2017	8 décembre 2017	14 décembre 2017	15 décembre 2017

L'examen des Budgets Rectificatifs (BR) des EPSCP de l'année 2018

BR	CA UM	CA UM3	CA UPVD	CU Unîmes	CA COMUE
BR1	28 mai 2018	10 juillet 2018	29 juin 2018	19 juillet 2018	15 mai 2018
BR2	9 juillet 2018	23 octobre 2018	26 octobre 2018	10 décembre 2018	5 octobre 2018
BR3	17 décembre 2018				14 décembre 2018

Après chaque examen de budget (ou à réception de l'acte), le recteur adresse un courrier au président pour acter les points positifs ou les points à améliorer dans sa prévision budgétaire.

Ce contrôle permet aux équipes parfois renouvelées, mais également à la présidence de garder une traçabilité de sa prévision budgétaire appréciée par le contrôleur.

L'analyse de situations budgétaires spécifiques :

- le cas du prélèvement sur le fonds de roulement pour équilibrer la section de fonctionnement.

Aux termes de l'article 719-61, le recteur a autorisé, en juin 2018, un établissement à procéder à ce prélèvement pour un montant de 200K€ (sur un budget de 65M€).

- le contrôle de l'opération « CAMPUS » :

Cette opération initiée en 2009 est une restructuration lourde des campus immobiliers sur le site de Montpellier.

Elle présente la particularité d'être portée par la COMUE. En 2016, elle est encore, et pour le dernier exercice budgétaire complet, alimentée par les intérêts intermédiaires de son point de départ en 2009. En 2017, le dispositif des intérêts intermédiaires a pris fin et a laissé place à une dévolution de dotation. Cette dotation elle-même a produit des intérêts qui permettent à l'établissement de recourir à l'emprunt pour un montant maximal à terme de 183 M€, 86 M€ auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations et 97 M€ auprès de la Banque Européenne d'Investissement. Selon les phases, les intérêts annuels de la dotation (13.1 M€) sont utilisés pour financer les opérations, puis sur les 30 années suivantes, pour rembourser l'emprunt et assurer le gros entretien renouvellement (GER) des bâtiments livrés.

Un rapport annuel est transmis au contrôle budgétaire, au recteur et au ministère pour faire état des résultats de soutenabilité au vu de l'exercice comptable écoulé.

- l'appropriation de l'outil DPGECP

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel a été conçu comme un outil de dialogue entre le contrôleur budgétaire et les établissements. Généralisé par la GBCP, il n'est pas à adresser aux administrateurs, ni pour vote, ni pour information. Il doit servir à l'établissement pour prévoir sa dépense de masse salariale, les projections de variations annuelles tenant soit à des mesures imposées telles que la hausse du point ou de cotisations, soit à discrétion de l'établissement qui choisirait, par exemple, de re-pyramider l'ensemble de ses emplois.

Dans les faits, l'outil est approprié très progressivement par les équipes qui l'utilisent essentiellement pour vérifier les grandes masses.

B L'analyse des Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière

Une circulaire du 19 août 2015 a arrêté la procédure d'expertise immobilière des projets immobiliers supérieurs à 3M€ pour vérifier d'une part leur cohérence avec les différents cadres stratégiques de l'immobilier existants et avec la politique immobilière de l'Etat dans laquelle s'inscrit le SPSI et, d'autre part, leur faisabilité technique et financière.

Par instruction du 19 septembre 2016, le Premier Ministre a demandé aux opérateurs de l'Etat d'adopter ou de renouveler leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) à des fins de rationalisation et de performance immobilière.

Deux courriers émanant de la sous-direction de l'immobilier DGEISIP en date du 2 janvier 2017 sont venus compléter cette instruction. L'académie de Montpellier a diffusé une lettre de cadrage en octobre 2017. L'analyse des projets immobiliers s'est donc renforcée et a conduit le service à se doter de cadres d'analyse et de procédures englobant toutes les dimensions des projets : soutenabilité des investissements, risques de trésorerie, impacts sur la masse salariale, analyse des coûts d'exploitation et de maintenance après livraison des bâtiments et cohérence avec les tableaux de programmation budgétaire.

Début 2018, une circulaire DGEISIP a précisé les orientations et les enseignements pour l'analyse des SPSI. Les premiers échanges ont eu lieu avec les universités et ont permis de préciser les attentes du service sur la partie soutenabilité (volet diagnostic et volet stratégique).

Concernant les expertises, le service analysé 3 dossiers en 2018 (contre 2 en 2016 et 2 en 2017).

CONCLUSION

Le respect de la légalité, manifestation de l'Etat de droit, est aussi le corollaire de l'autonomie des universités.

Les universités de l'académie de Montpellier travaillent en continu avec la DESUP pour un meilleur accompagnement de leur développement.

A partir de 2016, la mise en place du service inter académique de contrôle de légalité et budgétaire des EPSCP au sein de la région académique est l'occasion de développer de nouvelles pratiques au service des établissements.

La rectrice de l'académie de Montpellier,
Chancelière des universités

Béatrice Gille