

**RAPPORT DE LEGALITE
ACADEMIE DE
MONTPELLIER 2017**

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 2017, 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 (UMIII)
- 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 mise en place du droit à poursuites d'études	3
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. Les impacts budgétaires et financiers des financements « investissements d'avenir - I-site - et des constructions universitaires de l'opération Campus	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 ou la chargée de mission « enseignement supérieur, recherche et innovation du secrétariat général aux affaires régionales ».

En 2017, la représentation rectorale fut de 45 présences sur les 51 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 2017 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 2017 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 2017 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 2017, le recteur n'a effectué aucun déféré 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 relative à des refus d'inscription, interventions diverses...).

B. La mise en place du droit à poursuites d'études :

En 2017, le droit à poursuite d'études inscrit dans la loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016 et ses décrets

d'application, a été mis en œuvre par la DESUP de Montpellier en étroit parallélisme avec la DESUP de Toulouse.

Les établissements ont été sollicités pour définir des capacités d'accueil en Master 1, et la DESUP a examiné le respect du formalisme des votes dans les instances compétentes (CFVU puis CA), et du principe de maintien des possibilités d'accueil pour les étudiants, la mise en œuvre de ce droit ne devant pas se traduire par une restriction des places.

Les filières de droit et psychologie ont conservé la possibilité de recruter à l'entrée en master 2, en application du décret 2017-83 du 25 janvier 2017.

Que ce soit pour les capacités fixées en M1 ou en M2, un dialogue a eu lieu avec les équipes politiques et techniques pour réussir la réforme.

Une plateforme nationale « trouver mon master » a permis le traitement dématérialisé des candidatures des étudiants ayant été refusés à au moins deux mentions de master.

Le bilan de cette première session a été établi en décembre avec l'ensemble des établissements et le rectorat. Si un volume assez faible – 40 - d'étudiants a pu obtenir une place en M1, l'accompagnement permis par l'organisation et la plateforme a orienté les usagers vers des solutions alternatives de poursuite d'études avec éventuellement une nouvelle candidature en M1 pour l'année universitaire suivante.

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 ss 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 contrôleur budgétaire en région (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 avait adressé le 22 octobre 2015 une circulaire accompagnée d'un récapitulatif des pièces à annexer.

Pour la première année, dans le cadre du SIACBL, les 2 DESUP ont travaillé sur une trame commune afin

d'adresser une note préparatoire au BI aux EPSCP : rappel de la réglementation et des pièces à annexer. Chaque DESUP a adapté la note et l'a adressée aux établissements relevant de son périmètre en novembre 2017.

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 13 budgets rectificatifs, et 13 réunions préparatoires, tandis que 4 pré-CA ont été effectués avec la DRFIP et les établissements concernés.

L'examen des Budgets Initiaux (BI) des EPSCP (en 2016 pour l'année 2017)

BI	CA UM	CA UM3	CA UPVD	CU Unîmes	CA COMUE
Dates BI	12 décembre 2016	13 décembre 2016	9 décembre 2016	13 décembre 2016	3 mars 2017

L'examen des Budgets Rectificatifs (BR) des EPSCP de l'année 2017

BR	CA UM	CA UM3	CA UPVD	CU Unîmes	CA COMUE
BR1	02 mai 2017	11 juillet 2017	2 juin 2017	2 mai 2017	14 novembre 2017
BR2	10 juillet 2017	19 décembre 2017	29 septembre 2017	7 novembre 2017	15 décembre 2017
BR3	6 novembre 2017		1 ^{er} décembre 2017	14 décembre 2017	

Après chaque examen de budget ou à réception de l'acte, si nécessaire, le recteur adresse un courrier au président pour acter les points positifs ou les points à améliorer dans sa prévision budgétaire. La situation de certains établissements a pu nécessiter des échanges plus fréquents pour les accompagner à résoudre des difficultés d'appropriation de la nouvelle réglementation.

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 :

Il faut noter pour un établissement l'adoption du budget en mars de l'année, pour des raisons de gouvernance renouvelée tardivement, au mois de décembre, après une période d'administration provisoire qui a duré deux ans. Pour cet établissement, la procédure d'ouverture de 80% des crédits prévue à l'article R 719-76, communiquée au DRFIP selon l'article R 719-107 du code, a été mise en œuvre.

Ensuite, en termes de ressources humaines, les établissements ont travaillé avec l'outil DPGECP qui est désormais bien maîtrisé par eux.

La COMUE présente la spécificité de ne pas disposer des responsabilités et compétences élargies et l'analyse de ses emplois Etat relève du ministère. La DESUP a toutefois accompagné le dispositif complexe de positionnement dans les établissements membres et/ ou sur le BOP central 150 assis au rectorat d'académie.

Ce dispositif avait évolué entre 2015, 2016 et 2017, au fil des attributions d'emplois affectés à la politique de site.

Une des étapes les plus fines dans le suivi des emplois et de la masse salariale des établissements disposant des RCE a lieu en janvier, lorsque les établissements présentent à la signature du recteur, contrôleur budgétaire, leurs demandes de recrutements de titulaires : la notion d'équivalent temps plein travaillé est à maîtriser pour vérifier :

- D'une part que le plafond d'emplois Etat n'est pas dépassé; ceci n'est jamais le cas dans les établissements de l'académie;
- D'autre part, cette notion, chiffrée en euros avec tous les déterminants évoqués ci-dessus, permet de prévoir la consommation de la masse salariale telle que l'établissement la fera voter dans ses budgets initiaux et rectificatifs ; le poids de la MS oscille entre 70 et 83% des dépenses des établissements, étant entendu que 83% est un des seuils d'alerte repéré par l'IGAENR.

En cours d'année, les établissements font à la marge ou de manière plus systématique appel à des listes complémentaires de concours ITRF. Le contrôleur veille à ce que le surcoût pour l'agent qui pouvait être non titulaire ou sur un emploi de grade inférieur, ait été financé par l'établissement. Il veille également à ce qu'un non titulaire ne soit pas systématiquement remplacé par un autre non titulaire, sauf si une ressource supplémentaire vient financer ce nouvel emploi précaire.

B. Les impacts budgétaires et financiers des financements « investissements d'avenir - I-site - et des constructions universitaires de l'opération Campus

L'Université de Montpellier a obtenu un investissement d'avenir de type i-site au mois de février 2017. L'établissement a fait le choix de le gérer par une fondation universitaire. Le suivi financier est donc contrôlé comme celui des budgets annexes de l'établissement, avec bilan et compte financier propre.

A la date du 31 décembre, il a été constaté une faible exécution s'expliquant par la mise en route du dispositif.

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 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 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Européenne d'Investissement.

Après une instruction conjointe par le recteur et le DRFIP, un double accord formel de soutenabilité a été rédigé.

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