

**RAPPORT DE LEGALITE
ACADEMIE DE
MONTPELLIER 2019**

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 2019, 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 (Ecole 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)

L'évolution de l'organisation territoriale au 1^{er} janvier 2020

Les dispositions de l'article 54 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance ont défini les grands principes de la réforme territoriale et retenu une gouvernance

renforçant le rôle et les attributions du recteur de région académique qui devient chancelier des universités (article L. 222-2 du Code de l'éducation) au 1^{er} janvier 2020.

Le renforcement de la région académique s'illustre notamment par le transfert d'un bloc de compétences en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation au recteur de région académique et une nouvelle répartition entre le recteur de région académique et les recteurs d'académie.

Un emploi de recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation est par ailleurs créé dans sept régions pluri-académiques.

La préparation du passage à une nouvelle organisation territoriale a mobilisé les équipes afin de sécuriser les aspects juridiques et en particulier les délégations de signature pour lesquelles de nouveaux arrêtés ont été préparés afin d'assurer la continuité du service public.

De plus, le décret du 20 novembre 2019 est venu préciser l'organisation des services déconcentrés des ministères de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS) et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'innovation (MESRI).

Table des matières

Introduction.....	1
I - Le contrôle des décisions réglementaires des EPSCP.....	4
A. La mise en œuvre du contrôle de légalité dans l'académie de Montpellier.....	4
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 :	5
C. L'élaboration et la délivrance des diplômes publics.....	5
D. La représentation du recteur aux comités électoraux consultatifs.....	5
II - Le suivi budgétaire et financier des EPSCP dans l'académie de Montpellier	6
A - L'exercice de la mission de contrôleur budgétaire	6
B – La dissolution programmée de la Comue LRU	8
C - L'analyse des Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière	9
D – La préparation du CPER 2020-2025	9
E – Le dispositif Trouver Mon Master.....	9
F – I Site Muse.....	9
Conclusion.....	10

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 conseils d'administration (CA) ou se fait représenter par la DESUP.

En 2019, la représentation rectorale fut assurée sur les 49 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 2019 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 2019 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 2019 dans les actes transmis, d'anomalies nécessitant un accompagnement spécifique de l'établissement vers le respect législatif ou réglementaire.

Des réunions ponctuelles de travail ont été organisées avec les établissements et en particulier dès la rentrée de septembre 2019 avec la Comue LRU pour l'accompagner vers la dissolution.

Des réunions périodiques de travail avec les universités sont envisagées afin de renforcer le rôle de conseil et de partenaire du recteur.

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 2019, 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 et ne disposant pas des responsabilités et compétences élargies. En vertu des articles 21 et 28 du décret n°2011-1299 du 12 octobre 2011 et du règlement intérieur du centre, le représentant de l'État de Mayotte assure le contrôle de légalité de cet établissement.

Une 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, hors champ budgétaire et financier assuré par la DRFIP, 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. Le recteur de l'académie de Montpellier assure un pré-contrôle de légalité sur les actes du CUFR de septembre 2018 à décembre 2019.

Au 1^{er} janvier 2020, le vice-recteur de Mayotte est devenu recteur de région académique, recteur de plein exercice et chancelier des universités et donc du CUFR et il a donc été mis fin à la convention d'appui.

C. L'élaboration et la délivrance des diplômes publics

Les établissements du supérieur de l'académie de Montpellier entrant dans le périmètre de signature sont les suivants : UM, Université Paul Valéry, Unîmes, UPVD, ENSCM et par extension, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Montpellier, CIHEAM, Montpellier Business School, IMT Mines Alès et Montpellier SupAgro. Pour cette dernière, les diplômes sont délivrés conjointement par les ministères de l'Agriculture et de l'alimentation et de l'ESRI.

Le recteur d'académie, chancelier des universités signe les diplômes d'enseignement supérieur nationaux de même que le président ou le directeur d'établissement et le titulaire du diplôme.

Après concertation avec les différents acteurs, une procédure a été mise en place afin de sécuriser le processus d'acheminement des diplômes et leur traçabilité.

Le service effectue ainsi plusieurs contrôles au niveau des diplômes :

- Avant leur édition : les établissements délivrant de nouveaux diplômes doivent en adresser la maquette au rectorat pour validation. A cette occasion sont notamment vérifiés les visas (validité des dispositions réglementaires mentionnées, dont les arrêtés d'accréditation). Le service est parfois amené à demander des corrections sur le fond et / ou la forme ;
- Avant leur signature : les établissements adressent au service les diplômes qu'ils souhaitent faire signer par le recteur d'académie ; à leur réception, le service s'assure de la concordance entre les documents reçus et les informations portées sur les bordereaux d'envoi dressés par les universités ou écoles (nombre de diplômes, numérotation, sondages), ainsi que du respect des maquettes ministérielles.

Indépendamment de ces contrôles, les établissements qui le souhaitent peuvent solliciter l'avis du service sur le contenu et la présentation des diplômes qu'ils s'approprient à éditer.

D. La représentation du recteur aux comités électoraux consultatifs

Le service assiste les établissements dans l'organisation des processus électoraux.

L'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des EPSCP se traduit

notamment par la participation du représentant du recteur à certains comités électoraux consultatifs.

En raison du nombre conséquent de comités programmés sur une année universitaire dans l'ensemble des établissements suivis et en concertation avec les établissements, le représentant du recteur assiste aux comités électoraux consultatifs se prononçant sur la circulaire électorale prise par le président ou le directeur d'établissement ou lors du renouvellement intégral du conseil d'administration de l'établissement.

Pour les autres comités (renouvellements partiels, élections de composante), le recteur n'est représenté au comité qu'en cas de difficulté détectée par le service ou de demande expressément formulée par la direction de l'établissement.

Par ailleurs, en 2019, aucune commission de contrôle des opérations (CCOE) n'a été réunie pour un établissement.

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.

L'appropriation de la GBCP, qui constitue une réelle évolution pour les établissements, est en voie d'achèvement.

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 21 budgets rectificatifs 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.

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

L'examen des Budgets Initiaux (BI) des EPSCP (en 2018 pour l'année 2019)

BI	CA UM	CA UM3	CA UPVD	CU Unîmes	CA COMUE
Dates BI	18 décembre 2018	18 décembre 2018	7 décembre 2018	10 décembre 2018	14 décembre 2018

L'examen des Budgets Rectificatifs (BR) des EPSCP de l'année 2019

BR	CA UM	CA UM3	CA UPVD	CU UNîmes	CA COMUE
BR1	8 avril 2019	16 avril 2019	5 juillet 2019	28 mai 2019	7 juin 2019
BR2	8 juillet 2019	24 septembre 2019	25 octobre 2019	16 décembre 2019	-
BR3	18 novembre 2019	-	-	-	-

Après chaque examen de budget (ou à réception de l'acte), la DESUP adresse des demandes de précision aux équipes financières et indique les points à améliorer dans la 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.

Un accompagnement technique peut être déployé sur des problématiques budgétaires précises ou sur des points d'actualité.

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 décembre 2019 un établissement à procéder à ce prélèvement pour un montant de 602k€ (sur un budget de fonctionnement de 78 M€).

Dans ce type de cas, la DESUP analyse en amont la structure du déficit afin d'en vérifier la nature conjoncturelle. En effet, toute cause structurelle pourrait compromettre la soutenabilité de l'établissement sur une trajectoire pluriannuelle et nécessiterait la mise en œuvre de mesures correctives.

- l'approbation du recteur sur les décisions d'emprunts et de prises de participation

Après expertise et en application de l'article R822-21 du code de l'Education, le recteur a autorisé le Crous de Montpellier à contracter un emprunt de 15,9M€ destiné à la construction de la résidence étudiante Saint Césaire à Nîmes.

Après expertise et en application de l'article L 719-7 du code de l'éducation, le recteur a autorisé l'université de Montpellier à une prise de participation dans une société de biotechnologie.

- évolution de l'allocation des moyens

En 2019, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a souhaité mettre en place un dialogue annuel qui accompagne mieux la gestion des établissements et articule plus efficacement leurs stratégies avec les priorités gouvernementales en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation.

Dès 2018, une université a bénéficié de l'expérimentation proposée, phase préparatoire du dialogue stratégique et de gestion mis en place en 2019.

Pour le dialogue 2020, les échanges avec l'ensemble des établissements ont eu lieu fin 2019.

- le contrôle de l'opération « CAMPUS » :

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

Portée par la COMUE LRU, cette opération est basée sur la dévolution d'une dotation produisant des intérêts qui permettent à l'établissement de recourir à l'emprunt pour un montant maximal à terme de 183 M€.

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.

Dès le premier semestre 2019, les établissements bénéficiaires de l'opération Campus se sont réunis pour évaluer les enjeux, humains, financiers et comptables en vue du transfert de portage de l'opération de la Comue LRU vers l'Université Paul Valéry Montpellier 3 prévu pour le 1er janvier 2020.

- l'appropriation de l'outil DPGCEP

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 constitue un outil de pilotage interne et de dialogue avec le CBA mais ne fait pas l'objet d'une présentation aux administrateurs, ni pour vote, ni pour information. Il doit servir à l'établissement pour prévoir sa dépense de masse salariale, les projections de variation annuelle tenant soit à des mesures imposées telles que la hausse du point d'indice ou de cotisations, soit à discrétion de l'établissement qui choisirait, par exemple, de repyramider ses emplois.

Dans les faits, les équipes se sont appropriées l'outil et l'utilisent essentiellement pour vérifier les grandes masses. Ainsi, pour la majorité des universités on observe des taux d'exécution de plus de 99% sur la masse salariale.

B – La dissolution programmée de la Comue LRU

Dès janvier 2019, les établissements d'enseignement supérieur de l'académie ont émis le souhait de dissoudre la Comue LRU au 1^{er} janvier 2020 au motif qu'elle n'offrait pas les services attendus et répondait peu aux enjeux de politique de site, en particulier sur Montpellier.

Dès lors, le chantier de la convention de coordination territoriale s'est engagé et un travail préparatoire au transfert dans les établissements des actions exercées par la Comue LRU s'est amorcé en vue de les rendre opérationnelles au 1^{er} janvier 2020. La question des moyens

humains dédiés à ces actions a été placée au cœur des discussions.

Le processus de fermeture d'un EPSCP revêtant un aspect inédit, de multiples échanges préparatoires ont été programmés tout au long de l'année pour parvenir à respecter l'échéance.

Le décret n°2019-1599 du 31 décembre 2019 portant dissolution de l'EPSCP « Languedoc-Roussillon-Universités » décrit, dans son article 2, les modalités de transfert des droits et obligations de l'établissement aux quatre universités du site académique et à l'Ecole nationale supérieure de chimie de Montpellier.

C - 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 DGESIP 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.

Amorcés en 2018, les échanges se sont poursuivis avec les universités et une première université a livré son SPSI en 2019 et a été suivie par les autres en cours d'année.

Concernant les expertises immobilières le service a analysé 7 dossiers en 2019 (2 en 2016 et 2017, 3 en 2018).

D – La préparation du CPER 2020-2025

Les premiers échanges ont eu lieu entre les services de la préfecture et le conseil régional en vue d'un cadrage relatifs à la préparation des propositions du prochain CPER.

E – Le dispositif Trouver Mon Master

Depuis la rentrée universitaire de 2017, l'académie de Montpellier a mis en œuvre la loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat, avec les quatre universités.

Les étudiants titulaires d'une licence et n'ayant pas obtenu de place en première année de master à la rentrée suivante ont pu saisir le recteur de leur région académique pour la mise en œuvre de leur droit à la poursuite d'études.

Comme les années précédentes, le rectorat et les universités ont travaillé ensemble pour la mise en œuvre de cette réforme. Des contacts ont été noués avec des rectorats du territoire national afin d'élargir les propositions.

Ce dispositif a fortement mobilisé les équipes afin de parvenir à trouver une solution de poursuite d'études pour chaque étudiant-e.

F – I Site Muse

Le projet MUSE « Montpellier Université d'Excellence » mobilise les forces de 16 institutions

vers une ambition commune : faire émerger à Montpellier une université thématique de recherche intensive de rang mondial, internationalement reconnue pour son impact dans les domaines liés à l'agriculture, l'environnement et la santé, susceptible de devenir pour tous les membres du consortium un partenaire académique auquel ils seront fortement liés et dont ils pourront se prévaloir.

Après son audition par un jury international en février 2017, le projet Montpellier Université d'Excellence (MUSE) a obtenu la labellisation Initiatives – Science Innovation Territoires Économie (I-SITE) sur décision du Premier Ministre, et après recommandation du jury international IDEX/I-SITE, le 24 février 2017.

Une dotation (dotation non consommable DNC) de 550 millions d'euros a été attribuée au projet, 350 millions d'euros pour les nouvelles actions de MUSE et 200 millions pour poursuivre l'action des LABEX.

A l'issue d'une évaluation à mi-parcours qui s'est déroulée fin novembre 2019, l'Université de Montpellier et ses partenaires ont été confortés dans leur dynamique collective, en vue de la pérennisation définitive du label après une seconde évaluation prévue en 2021 et la construction d'une université internationalement reconnue pour sa capacité à relever les grands défis de demain.

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.

Depuis 2016, la mise en place du service inter académique de contrôle de légalité et budgétaire des EPSCP au sein de la région académique a été l'occasion de développer de nouvelles pratiques au service des établissements et de conduire une démarche d'accompagnement qui va de pair avec la mission de contrôle.

La rectrice de région académique Occitanie,
Rectrice de l'académie de Montpellier,
Chancelière des universités

Sophie Béjean