



**RÉGION ACADÉMIQUE
CENTRE-
VAL DE LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Division de l'Enseignement supérieur

**Rapport du recteur sur l'exercice du
contrôle de légalité des décisions et
délibérations des organes statutaires
des établissements publics à
caractère scientifique, culturel et
professionnel**

(Article L 711-8 du code de l'éducation)

Année 2022

L'article L711-8 du code de l'éducation prévoit l'établissement par le recteur d'un rapport sur le contrôle de légalité qu'il exerce sur les décisions et délibérations des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Le contrôle de légalité est le corollaire nécessaire de l'autonomie accordée aux EPSCP, qui exercent des missions de service public définies par l'article L123-3 du code de l'éducation. En effet, l'Etat doit non seulement veiller au respect des règles qui s'imposent à ces établissements, mais également assurer la coordination des enseignements supérieurs.

Ce contrôle de légalité a été confié au recteur et le rapport établi ici concerne le contrôle exercé par le recteur sur les universités d'Orléans et de Tours, ainsi que sur l'institut des sciences appliquées Centre - Val de Loire (INSA CVL).

1- Cadre juridique de l'exercice du contrôle par le rectorat

Le contrôle de légalité du recteur se fonde sur l'article L719-7 du code de l'éducation. Aux termes de cet article, « les décisions des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les délibérations des conseils entrent en vigueur sans approbation préalable, à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales mentionnées à l'article L.719-5 et sous réserve des dispositions du décret prévu à l'article L.719-9. Toutefois, les décisions et délibérations qui présentent un caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur, chancelier des universités.

Le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité. Le tribunal statue d'urgence. Au cas où l'exécution de la mesure attaquée serait de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement, le chancelier peut en suspendre l'application pour un délai de trois mois ».

Le contrôle de légalité du recteur se définit comme :

- un contrôle administratif a posteriori qui porte sur les décisions et délibérations des EPSCP, assujetties à l'obligation de transmission ;
- un contrôle préalable obligatoire dans le cas des emprunts, prises de participation et créations de filiales.

Le contrôle de légalité est à distinguer du contrôle budgétaire qui relève d'une autre procédure.

2- Service chargé de l'exercice du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire en région académique Centre-Val de Loire sont assurés par la division de l'enseignement supérieur du rectorat, sous l'autorité du secrétaire général de la région académique et de la secrétaire générale adjointe. Cette division est composée, depuis le mois de novembre 2017, de quatre agents :

- le chef de division, chargé d'assurer la coordination des activités du service ;
- le chargé du contrôle budgétaire et de légalité ;
- le chargé de suivi des établissements d'enseignement supérieur publics et privés ;
- une assistante qui assure notamment les missions de secrétariat et de suivi de divers dossiers administratifs.

La division de l'enseignement supérieur sollicite, en cas de besoin, l'expertise du service régional immobilier et de la division des affaires juridiques du rectorat.

3- Le contrôle de légalité

- **La transmission au rectorat des actes juridiques et autres documents**

Les établissements publics d'enseignement supérieur transmettent au recteur, avant chaque conseil d'administration, les documents relatifs aux points prévus à l'ordre du jour.

S'il y a une obligation réglementaire de transmission des documents budgétaires dans les quinze jours qui précèdent le conseil d'administration, cette obligation n'est pas posée pour les autres documents. Ainsi, le rectorat reçoit ces documents dans des délais variables, généralement une semaine avant le conseil d'administration. Ce délai ne nous paraît pas suffisant pour intervenir en cas de difficulté.

L'article L. 711-8 du code de l'éducation prévoit que « 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 ».

Le représentant du recteur a assisté, en 2022, à toutes les réunions des conseils d'administration des universités d'Orléans (12 séances) et de Tours (11 séances), ainsi qu'à celles de l'INSA CVL (7 séances). Cette participation a permis de collecter toutes les informations et nouveaux documents, y compris ceux communiqués en séance.

Les dispositions de cet article L.711-8 précisant que « le recteur reçoit sans délai communication des délibérations ainsi que des décisions des présidents et directeurs, lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire » sont maintenant globalement respectées. En effet, toutes les délibérations et la plupart des décisions des présidents et directeurs à caractère réglementaire ont été transmises au rectorat.

Toutefois, s'agissant du délai de transmission, il apparaît qu'un certain nombre de délibérations du conseil d'administration de l'INSA Centre-Val de Loire ont été transmises au recteur avec retard (transmission au-delà de 7 jours), ce qui a donné lieu à des rappels à la règle.

- **L'exercice du contrôle de légalité par le recteur**

Le contrôle de légalité du recteur sur les délibérations et décisions des établissements a été exercé à travers notamment les observations et demandes de précisions adressées par le contrôleur budgétaire et de légalité aux établissements (courriels).

Il est à noter que le contrôle de légalité du recteur s'est porté notamment sur un point concernant des délibérations de régularisation. Le conseil d'administration de l'université d'Orléans avait adopté des délibérations permettant de régulariser le paiement rétroactif de primes de responsabilités pédagogiques et de primes de charges administratives.

Même si les personnels avaient effectivement exercé les fonctions donnant droit à ces primes, l'université ayant omis de les inclure dans la liste des fonctions donnant droit à ces primes, le recteur a invité par courrier l'établissement à éviter de voter des délibérations de pure régularisation qui ont une portée rétroactive.

Dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité, la division de l'enseignement supérieur est amenée à saisir différentes directions du MESR, et particulièrement le département de l'accompagnement statutaire et réglementaire de la DGESIP pour solliciter des éclairages sur certains points (soit 17 saisines par mail sur l'année 2022).

Afin de faciliter le travail de contrôle de la division, les réponses communiquées par ces directions sont répertoriées dans des dossiers thématiques.

4- L'exercice du contrôle en matière budgétaire et financière

Le contrôle budgétaire et financier du recteur s'exerce sur le fondement des articles R. 719-51 à R. 719-112 du code de l'éducation (budget et régime financier).

- **La transmission des documents budgétaires**

Au cours de l'année 2022, les établissements ont respecté l'obligation de transmission des documents budgétaires dans les quinze jours qui précèdent le conseil d'administration.

Il est à souligner que tous les établissements ont communiqué les nouveaux tableaux budgétaires listés par l'arrêté du MESR du 18 décembre 2015¹. Toutefois, la qualité et la fiabilité de certains tableaux restent toujours à améliorer pour les trois établissements (notamment tableaux des opérations fléchées et des opérations pluriannuelles).

Néanmoins, il apparaît que les rapports de présentation des budgets établis par l'ordonnateur sont transmis postérieurement aux documents budgétaires.

- **L'appui de la direction régionale des finances publiques (DRFIP)**

En vertu de la nouvelle convention de partenariat signée le 18 juillet 2014 pour une durée de 3 ans et tacitement reconduite pour une même durée, le recteur exerce son contrôle budgétaire avec l'appui de la direction régionale des finances publiques (DRFIP) du Centre-Val de Loire et du Loiret. Les documents budgétaires des établissements sont également transmis sans délai à la DRFIP, qui les examine en liaison avec la division de l'enseignement supérieur du rectorat.

La DRFIP apporte son expertise dans l'analyse des documents budgétaires et sur toute question ayant trait à la situation budgétaire et financière des établissements.

La DRFIP transmet au recteur un avis écrit qui éclaire plusieurs points du budget initial, des budgets rectificatifs (BR) et du compte financier de l'année N-1 (10 avis rendus en 2022).

Le travail conjoint avec la DRFIP est riche en apport pour les deux services et se déroule dans un climat de confiance réciproque.

- **L'organisation de réunions préparatoires**

Avant chaque réunion de conseil d'administration ayant à son ordre du jour l'examen du budget initial, d'un budget rectificatif ou du compte financier, une réunion tripartite est organisée entre le rectorat (Secrétariat général et DES), les EPSCP (Présidence/Directeur, DGS, DAF, agent comptable) et la DRFIP (Contrôleur budgétaire en région ou son représentant) pour échanger sur les documents transmis.

Ces réunions préparatoires restent très utiles et permettent de clarifier des points particuliers. Dix réunions tripartites ont été organisées en 2022 pour échanger sur les comptes financiers 2021, les budgets rectificatifs 2022 et les budgets initiaux 2023 des universités d'Orléans et de Tours, et de l'INSA CVL.

¹ Arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux budgétaires applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de l'exécution de leur budget

Des réunions spécifiques (Rectorat – DRFIP) peuvent être organisées, si nécessaire, pour évoquer une question particulière. Ce qui n'a pas été le cas pour l'année 2022.

- **Les observations du recteur dans le cadre du contrôle budgétaire et financier**

Le recrutement fin 2017 d'une personne supplémentaire chargée spécifiquement de ce contrôle (C.B.L.A.)² permet d'exercer un contrôle budgétaire et financier renforcé.

Dans le cadre de ce contrôle budgétaire, le Recteur a adressé aux établissements des courriers d'observations portant sur les comptes financiers 2021, ainsi que sur les budgets initiaux et rectificatifs 2022.

Sur les comptes financiers 2021, la situation financière des 3 EPSCP de l'académie apparaît satisfaisante et des observations générales ont été adressées aux établissements, comme les années précédentes, sur l'exécution en comptabilité patrimoniale et en comptabilité budgétaire, ainsi que sur la consommation de la masse salariale et des emplois.

S'agissant des budgets initiaux et rectificatifs 2022, les observations ont porté, comme en 2021, sur l'équilibre global du budget (appréciation de l'équilibre réel en vertu de l'article R. 719-61 du code de l'éducation), la qualité des documents budgétaires communiqués et notamment sur les principales problématiques suivantes :

- **Les indicateurs de la comptabilité patrimoniale**

Les observations ont porté sur les niveaux de résultat, de CAF, et d'apport ou de prélèvement sur le fonds de roulement, et donc *in fine* sur les niveaux de fonds de roulement et de trésorerie.

Le fonds de roulement et la trésorerie sont des indicateurs très importants pour apprécier la situation financière des établissements. Le MESI recommande que ces indicateurs correspondent à au moins 15 jours de fonctionnement³ pour le fonds de roulement et 30 jours de fonctionnement pour la trésorerie.

Les niveaux de fonds de roulement et de trésorerie des trois établissements contrôlés (universités d'Orléans et de Tours, INSA Centre-Val de Loire) sont au-dessus des normes prudentielles du ministère.

Dans les lettres d'observations adressées par le recteur, l'attention a été appelée sur l'évolution de ces indicateurs, qui nécessite, selon la situation des établissements, une vigilance particulière.

- **Les indicateurs de la comptabilité budgétaire (autorisations d'engagements et crédits de paiement)**

L'appréciation de l'équilibre financier a été effectuée également sous l'angle de la comptabilité budgétaire, ce qui a donné lieu à des observations sur le solde budgétaire (recettes moins dépenses budgétaires), sur l'impact des opérations pour comptes de tiers (opérations non budgétaires), lesquelles expliquent la variation annuelle de la trésorerie.

La comptabilité budgétaire revêt en effet une importance croissante dans l'appréciation de la soutenabilité financière des EPSCP depuis la publication du décret n°2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret dit « GBCP »).

L'analyse des restes à payer globaux et sur les opérations pluriannuelles des établissements est systématiquement intégrée dans les lettres d'observations du recteur.

² CBLA : contrôleur budgétaire et de légalité académique

³ Jours de fonctionnement de charges (personnel + fonctionnement) décaissables

- Les opérations pluriannuelles

L'appréciation de la soutenabilité budgétaire à moyen terme des établissements nécessite d'avoir également une vision précise de leurs opérations pluriannuelles, lesquelles engendrent des dépenses à décaisser sur plusieurs années. Hormis les opérations immobilières prévues dans le CPER, il apparaît que les établissements n'ont pas encore complètement fiabilisé, à des degrés divers, la prévision des opérations pluriannuelles à mentionner dans les tableaux budgétaires n° 9 et 10.

Un travail de fiabilisation de la liste des opérations pluriannuelles a été demandé aux établissements dans les courriers d'observations des années précédentes. Ce travail initié, en 2018 dans les trois EPSCP de l'académie, se poursuit de manière plus active depuis 2022. Il est encore constaté des niveaux différents de maturité dans le suivi des opérations pluriannuelles selon les établissements.

- Les dépenses de personnel

Le suivi de la masse salariale est une préoccupation forte et constante. La consommation des crédits de masse salariale des établissements est suivie mensuellement par le rectorat à travers l'outil ministériel de restitution des emplois et de la masse salariale (OREMS).

Le rectorat valide également selon une périodicité quadrimestrielle, avant envoi au ministère (plateforme informatique dédiée « ESRI »), le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) des établissements, lequel permet de suivre l'évolution des emplois et des composantes de la masse salariale des établissements. Ces validations ont été effectuées en 2022 avec ou sans observations, selon les établissements.


Par ailleurs, le rectorat s'est prononcé, comme chaque année, sur les demandes de recrutement des agents titulaires des établissements au titre de 2022 (validation dans le cadre de la campagne ATRIA rentrée 2022), en appréciant notamment la soutenabilité budgétaire de la campagne d'emplois et le respect des obligations réglementaires en matière de recrutement (équilibres réglementaires des concours). Ces demandes de recrutement ont donné lieu à des échanges entre le rectorat, les établissements et le ministère en charge de l'enseignement supérieur (DGRH).

Enfin, il convient de signaler que les observations formulées par le rectorat sur les documents budgétaires (budget initial, budget rectificatif) et financiers sont également transmises à la DGESIP, lorsqu'elles portent sur des points sensibles nécessitant une alerte.

Orléans, le 23 NOV. 2023

Le Recteur
Chancelier des universités

Gilles Halbout



Annexe : Courriers relatifs aux observations du recteur.

- Université d'Orléans

Date courrier	Objet du courrier
15/12/2021	Observations sur le projet de budget initial 2022
14/03/2022	Observations sur le compte financier 2021
16/05/2022	Observations sur délibération CAC restreint et demande de modification de la délibération concernée (procédure de sélection et de recrutement des chaires de professeur junior)
24/06/2022	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2022
17/11/2022	Observations sur le projet de budget rectificatif n°2 de 2022
23/11/2022	Observations sur des délibérations portant sur des primes (PCA et PRP)
15/12/2022	Accord recteur sur une demande de nomination d'un agent titulaire dans le cadre d'un appel à liste complémentaire sur postes non publiés

- Université de Tours

Date courrier	Objet du courrier
15/12/2021	Observations sur le projet de budget initial 2022
28/03/2022	Observations sur le compte financier 2021
22/09/2022	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2022

- INSA Centre-Val de Loire

Date courrier	Objet du courrier
15/12/2021	Observations sur le projet de budget initial 2022
25/03/2022	Observations sur le compte financier 2021
06/12/2022	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2022

