



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 2023

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, en 2023, 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 2023, à toutes les réunions des conseils d'administration des universités d'Orléans (12 séances) et de Tours (9 séances), ainsi qu'à celles de l'INSA CVL (6 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, excepté par l'INSA CVL.

Ainsi, le recteur a adressé un courrier de cadrage à l'INSA CVL pour rappeler notamment le périmètre des actes à caractère réglementaire soumis à l'obligation de transmission, le délai de transmission de ces actes et la nécessité d'une publicité de ces actes, pour que ceux-ci soient opposables aux administrés ou aux tiers (cf. lettre DES n°107-2023 du 30/08/2023).

En effet, sur l'année 2023, l'INSA CVL n'a transmis que les délibérations de son conseil d'administration et le plus souvent avec retard.

- **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 trois délibérations du conseil d'administration de 2022 et 2023 de l'INSA CVL approuvant des prises en charge des frais de mission de personnalités extérieures. Ces délibérations permettaient le remboursement, de manière dérogatoire, des frais de mission de personnels extérieurs à l'établissement. Même si ces personnels, agents d'un autre établissement, ont exercé leur mission pour un laboratoire commun avec l'INSA CVL, le recteur a demandé par courrier à l'INSA CVL de préciser la base légale de ces remboursements, aucune réponse n'ayant été préalablement apportée suite à des observations (mails) dans le cadre du contrôle de légalité (cf. lettre DES n°106-2023 du 30/08/2023).

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 12 saisines par mail sur l'année 2023).

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 2023, 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).

- **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 (7 avis rendus en 2023).

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 2023 pour échanger sur les comptes financiers 2022, les budgets rectificatifs 2023 et les budgets initiaux 2024 des universités d'Orléans et de Tours, et de l'INSA CVL.

Des réunions spécifiques (Rectorat – DRFIP) peuvent être organisées, si nécessaire, pour évoquer une question particulière. Ce qui a été fait en 2023 pour échanger sur le rapport de la Cour des comptes, publié en juin 2023, sur la gestion de l'université d'Orléans.

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

- **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 2022, ainsi que sur les budgets initiaux et rectificatifs 2023.

Sur les comptes financiers 2022, l'université d'Orléans et l'INSA CVL ont dégagé résultat excédentaire, seule l'université de Tours a présenté un résultat déficitaire. 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.

Il est à noter que l'établissement des documents relatifs au contrôle interne financier revêt une importance accrue notamment dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Le rectorat reste vigilant sur ce point. A cet égard, une lettre a été adressée à l'université d'Orléans le 6 juillet 2023 pour rappeler la nécessité de respecter les obligations réglementaires du déploiement du contrôle interne comptable et budgétaire (vote annuel par le conseil d'administration du plan d'action associé à la cartographie des risques budgétaires et des risques comptables et information annuelle du conseil d'administration sur le déploiement du contrôle interne).

S'agissant des budgets initiaux et rectificatifs 2023, les observations ont porté, comme les années précédentes, 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 MESR 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 (solde budgétaire, dont le solde budgétaire lié aux opérations fléchées, impact des opérations pour comptes de tiers, 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 engager, des restes à payer globaux et sur les opérations pluriannuelles des

² CBLA : contrôleur budgétaire et de légalité académique

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

établissements est systématiquement intégrée dans les lettres d'observations du recteur.

Le nouveau décret financier, qui devrait être publié en fin d'année 2023, va redéfinir les critères et les seuils pour l'appréciation de l'équilibre financier des EPSCP.

- 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.

- 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 2023 avec ou sans observations, selon les établissements. Il convient de préciser que les échanges avec les établissements et les observations effectuées par le rectorat sur cette plateforme ministérielle sont archivées dans le dossier correspondant de chaque établissement.

A cet égard, une lettre a été envoyée à l'université d'Orléans pour lui rappeler la nécessité de communiquer, dans le cadre de la validation de la campagne 2023 (ATRIA), le DPGECP 2023 initial actualisé des données de cette campagne (cf. lettre DES n°16-2023).

Par ailleurs, le rectorat s'est prononcé, comme chaque année, sur les demandes de recrutement des agents titulaires des établissements au titre de 2023 (validation dans le cadre de la campagne ATRIA rentrée 2023), 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 internes et externes). 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 - 6 NOV. 2024

Le Recteur
Chancelier des universités

Jean-Philippe AGRESTI

Annexe : Courriers relatifs aux observations du recteur.

- Université d'Orléans

Date courrier	Objet du courrier
06/12/2022	Observations sur le projet de budget initial 2023
13/02/2023	Absence de transmission du DPGECP 2023 initial (BI) actualisé avec la prévision 2023 de masse salariale
30/03/2023	Observations sur le compte financier 2022
06/07/2023	Rappel des obligations réglementaires relatives au déploiement du contrôle interne comptable et budgétaire (CIBC)
04/10/2023	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2023

- Université de Tours

Date courrier	Objet du courrier
06/12/2022	Observations sur le projet de budget initial 2023
06/04/2023	Observations sur le compte financier 2022
05/07/2023	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2023
29/11/2023	Observations sur le projet de budget rectificatif n°2 de 2023

- INSA Centre-Val de Loire

Date courrier	Objet du courrier
06/12/2022	Observations sur le projet de budget initial 2023
27/03/2023	Observations sur le compte financier 2022
30/08/2023	Rappel des règles en matière de contrôle de légalité des actes à caractère réglementaire
30/08/2023	Observations sur des délibérations portant sur la prise en charge des frais de mission
13/12/2023	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2023

