



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 2024

L'article L711-8 du code de l'éducation prévoit l'établissement par le recteur d'un rapport annuel 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 du secrétaire général adjoint. Cette division est composée, en 2024, de cinq 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 chargée de mission chargée de la vie étudiante et de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ;
- 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 et du compte financier au plus tard quinze jours avant 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.

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 2024, à toutes les réunions des conseils d'administration des universités d'Orléans (10 séances) et de Tours (13 séances), ainsi qu'à celles de l'INSA CVL (6 séances). Cette participation a permis de collecter toutes les informations et 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.

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

Le contrôle de légalité a été marqué en 2024 par l'organisation des élections aux conseils centraux des universités d'Orléans et de Tours et l'élection du président de l'université de Tours.

Ces élections se sont déroulées sans difficultés et l'élection du président de l'université de Tours a été acquise à l'issue d'un seul tour de scrutin (conseil d'administration du 29/11/2024).

Au regard de la date de fin du précédent mandat, l'élection du président de l'université d'Orléans a eu lieu le 23 janvier 2025.

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 également traduit par trois lettres d'observations adressées aux présidents de chaque université :

- Deux concernant quatre délibérations du conseil d'administration de l'université d'Orléans ;
- Une concernant deux délibérations du conseil d'administration de l'université de Tours.

Les observations ont porté sur les points suivants :

- Modalités de révision de la rémunération des agents contractuels enseignants et enseignants-chercheurs (université d'Orléans) ;
- Rémunération des personnels contractuels BIATSS et prime d'intéressement exceptionnelle créée au bénéfice de ces personnels (université d'Orléans) ;
- Maintien de primes statutaires au bénéfice d'enseignants et enseignants-chercheurs titulaires en sous-service statutaire (université d'Orléans) ;
- Création de deux régimes d'intéressement, l'un concernant les ESAS¹, l'autre concernant la mise en place d'un régime d'intéressement collectif pour l'ensemble des personnels titulaires et contractuels

¹ Enseignants du second degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur.

(université de Tours).

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.

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

Jusqu'au 31/12/2024, le contrôle budgétaire et financier du recteur s'exerçait sur le fondement des articles R. 719-51 à R. 719-112 du code de l'éducation (budget et régime financier).

A compter du 1^{er} janvier 2025, ce contrôle s'exercera selon les modalités prévues par le décret n°2024-1108 du 2 décembre 2024 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (JORF du 04/12/2024).

- **La transmission des documents budgétaires**

Au cours de l'année 2024, les établissements ont respecté l'obligation de transmission des documents budgétaires au plus tard quinze jours avant le conseil d'administration.

Il est à souligner que tous les établissements ont communiqué les tableaux budgétaires listés par l'arrêté du MESR du 18 décembre 2015², toujours en vigueur. Toutefois, la qualité et la fiabilité de certains tableaux restent toujours à améliorer pour les trois établissements (notamment les tableaux des opérations fléchées et des opérations pluriannuelles).

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

En vertu de la convention de partenariat signée le 18 juillet 2014 pour une durée de 3 ans et tacitement reconduite depuis pour des durées identiques, 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 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 compte financier de l'année N-1, des budgets rectificatifs de l'année N (BR) et du budget initial de l'année N+1 (7 avis rendus en 2024).

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

² 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

(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. Huit réunions tripartites ont été organisées en 2024 pour échanger sur les comptes financiers 2023, les budgets rectificatifs 2024 et les budgets initiaux 2025 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. Cela n'a pas été le cas en 2024.

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

Dans le cadre de ce contrôle budgétaire, le Recteur a adressé aux établissements des courriers d'observations portant sur les comptes financiers 2023, ainsi que sur les budgets rectificatifs 2024 et initiaux 2025.

1. Comptes financiers 2023

Il ressort des comptes financiers 2023 que les universités d'Orléans et de Tours ont dégagé un résultat excédentaire tandis que l'INSA Centre-Val de Loire a présenté un résultat déficitaire.

- Mise en œuvre de la procédure des conditions de retour à l'équilibre (C.R.E.) appliquée à l'INSA Centre-Val de Loire :

Suite à la perte comptable constatée au compte financier 2023 (première perte comptable), la procédure prévue à l'article R. 719-104 du code de l'éducation (donc avant le décret n°2024-1108 du 2 décembre 2024) a été mise en œuvre. Le premier projet de délibération envoyé par l'INSA au rectorat, notamment suite à la lettre du recteur du 19 avril 2024 sur le compte financier 2023, a donné lieu à plusieurs échanges avec le chargé du contrôle budgétaire. Aussi, le projet de délibération sur les conditions de retour à l'équilibre dans sa version définitive n'a pu être transmis par l'INSA que le 5 décembre 2024 donnant lieu à un avis du recteur (lettre du 6 décembre 2024).

Le projet transmis a donc porté sur les conditions de retour à l'équilibre pour l'exercice 2025, en présentant les constats expliquant le déséquilibre constaté en 2023 et prévu en 2024 concernant le SADC « Salle d'Armes », ainsi que les actions à réaliser sur le périmètre de ce SADC à l'origine de la perte comptable 2023 de l'établissement.

Des observations générales ont été adressées aux établissements, en 2024, sur les prévisions d'exécution en comptabilité patrimoniale et en comptabilité budgétaire des exercices 2024 et 2025 (2), ainsi que sur la consommation de la masse salariale et des emplois au titre de l'année 2024 (3) (courriels du contrôleur budgétaire et lettres du recteur aux présidents des universités et directeur de l'INSA).

2. Budgets rectificatifs 2024 et initiaux 2025

- S'agissant des budgets rectificatifs 2024 des trois EPSCP de la région académique et des budgets initiaux de l'université d'Orléans et de l'INSA, 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 points suivants :

- 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).

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

- 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.

- Budget initial 2025 non exécutoire de l'université de Tours

Suite à l'élection du nouveau président de l'Université, l'élaboration du budget initial 2025 a pris du retard ce qui a conduit à sa non adoption en 2024. Le budget de l'université de Tours étant de ce fait non exécutoire au 1^{er} janvier 2025, la procédure prévue par l'article R 719-76 du code de l'éducation (modifiée ensuite par l'article 17 du décret n°2024-1108 du 2 décembre 2024) a été mise en œuvre : par lettre du 20 décembre 2024, le recteur a autorisé l'université de Tours à exécuter temporairement les opérations de recettes et de dépenses pour les mois de janvier et février 2025, sur la base d'une liste de recettes et de dépenses strictement nécessaires à la continuité des activités qui lui a été soumise par l'université de Tours.

- Les évolutions à venir

Le décret n°2024-1108 du 2 décembre 2024 a notamment redéfini les critères et les seuils pour l'appréciation de l'équilibre financier des EPSCP, lesquels sont applicables à compter des budgets rectificatifs 2025.

3. Les dépenses de personnel et les effectifs (suivi 2024)

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).

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

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 2024 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 archivés dans le dossier correspondant de chaque établissement.


Par ailleurs, le rectorat s'est prononcé, comme chaque année, sur les demandes de recrutement des agents titulaires des établissements au titre de 2024 (validation dans le cadre de la campagne ATRIA rentrée 2024/2025), 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).

Il est à noter que le Rectorat s'est également prononcé sur une demande de nomination d'un technicien en gestion administrative dans le cadre d'un appel à la liste complémentaire sur poste non publié, formulée par l'université d'Orléans. Le Recteur a donné son accord à cette demande au regard des documents et informations transmis, notamment la prise en compte par l'établissement dans le budget 2024 de l'impact budgétaire du poste.

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

Le Recteur de la région académique Centre-Val de Loire
Recteur de l'académie d'Orléans-Tours
Chancelier des universités



Jean-Philippe AGRESTI

Annexe : Courriers relatifs aux observations du recteur.

- Université d'Orléans

Date courrier	Objet du courrier
26/04/2024	Observations sur le compte financier 2023
31/05/2024	Observations sur la délibération du CA du 19/04/2024 relative au maintien de primes pour des enseignants et enseignants-chercheurs en sous-service statutaire.
18/06/2024	Observations sur trois délibérations votées par le CA du 19/04/2024
09/10/2024	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2024
12/12/2024	Observations sur le projet de budget initial 2025

- Université de Tours

Date courrier	Objet du courrier
24/04/2024	Observations sur le compte financier 2023
18/10/2024	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2024
23/10/2024	Observations sur deux délibérations relatives à des régimes d'intéressement (la première concernant les ESAS ⁴ voté par le CA du 30/09/2024, la deuxième concernant la mise en place d'un régime d'intéressement collectif voté par le CA du 14/10/2024 : retrait de l'application de la première délibération et vote, pour la deuxième, d'une nouvelle délibération modifiant l'accord d'intéressement initial après échanges avec le rectorat).
20/12/2024	Autorisation donnée par le recteur à l'université d'exécuter certaines opérations de recettes et de dépenses sur les mois de janvier et février 2025 en l'absence d'un budget exécutoire au 01/01/2025

- INSA Centre-Val de Loire

Date courrier	Objet du courrier
19/04/2024	Observations sur le compte financier 2023
26/06/2024	Observations sur le projet de budget rectificatif n°1 de 2024
06/12/2024	Observations sur le projet de budget rectificatif n°2 de 2024
06/12/2024	Observations sur le projet de budget initial de 2025
06/12/2024	Avis du recteur sur le projet de délibération portant sur les conditions de retour à l'équilibre (C.R.E.) pour l'exercice suivant (suite perte comptable au compte financier 2023).

⁴ Enseignants du second degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur.