



RÉGION ACADÉMIQUE
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA JEUNESSE

MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE
ET DE L'INNOVATION



Rapport d'activité
du service interacadémique de l'enseignement supérieur
(SIASUP Auvergne-Rhône-Alpes)

Pour le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité des établissements
d'enseignement supérieur publics de la région académique

Année 2018 – 2019

Rapport d'activité
du service interacadémique de l'enseignement supérieur
(SIASUP)
Pour l'année 2018 – 2019

L'article L.222-2 du code de l'éducation fonde le rôle de tutelle du recteur chancelier à l'égard des établissements d'enseignement supérieur. Il expose que : « *Le recteur d'académie, en qualité de chancelier des universités, représente le ministre chargé de l'enseignement supérieur auprès des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans les conditions fixées à l'article L. 711-8.*

Il assure la coordination des enseignements supérieurs avec les autres ordres d'enseignement.

Il dirige la chancellerie, établissement public national à caractère administratif qui, notamment, assure l'administration des biens et charges indivis entre plusieurs établissements. »

Dans le cadre de la mise en œuvre du décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques, la mission de contrôleur budgétaire du recteur d'académie, chancelier des universités, s'appuie sur un service interacadémique qui est « *chargé du contrôle budgétaire des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que du contrôle administratif et financier des délibérations des conseils d'administration et des décisions des présidents et directeurs de ces mêmes établissements et des établissements publics administratifs relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur* » (article R222-3-5 du code de l'éducation).

Pour la région académique Auvergne-Rhône-Alpes, l'exercice de ce contrôle budgétaire administratif et financier est confié au service interacadémique de l'enseignement supérieur (SIASUP) qui a été créé par arrêté du recteur de région académique du 26 avril 2016.

La constitution d'un service à compétence régionale correspond à la nécessité de contrôles budgétaires administratifs et financiers plus rigoureux et si possible préventifs.

Ses principes généraux sont les suivants :

- le renforcement effectif de l'exercice du contrôle budgétaire et de légalité académique au plan régional académique ;
- la montée en compétences de l'exercice du contrôle budgétaire et de légalité au sein d'une plateforme mutualisée au niveau de la région académique ;
- le croisement de l'expertise territoriale et des compétences budgétaires juridiques et financières spécialisées au profit de chacun des recteurs, chanceliers.

L'année universitaire 2018-2019 a constitué à ce titre la troisième année de fonctionnement du SIASUP. Ce rapport porte sur la période allant du 1^{er} septembre 2018 au 30 juin 2019. Il revient sur le mode d'organisation et d'intervention du SIASUP (I), puis sur l'exercice du contrôle budgétaire découlant de cette organisation (II), en analysant les performances financières des établissements (III) et en présentant les faits caractéristiques de l'exercice du contrôle de légalité (IV), en application des dispositions de l'article L711-8 du code de l'éducation.

Table des matières

1.	Le mode d'organisation du SIASUP	4
1.1	Une organisation territoriale multisites au plus proche des établissements et des services.	4
1.2	Le développement d'une action commune de service	6
1.3	Des échanges renforcés avec les établissements.....	8
2.	L'exercice du contrôle budgétaire en 2018-2019	9
2.1	Un dialogue systématique avec les établissements.....	10
2.2	L'objectif d'une expertise renforcée	11
3.	Situation financière des établissements dans la région académique en 2018-2019	13
3.1	Des agrégats sous vigilance	13
3.2	Ratios et indicateurs de la région académique : qualité de la prévision.....	16
	Taux d'exécution régionaux : une qualité de prévision en amélioration	16
3.3	Ratios et indicateurs de soutenabilité.....	20
	Un poids des charges de personnel poursuivant sa diminution.....	20
	Dépendance à la subvention pour charges de service public : une amélioration constante.....	22
	Poids des charges de fonctionnement : une augmentation pour les budgets principaux	23
	Financement des investissements : la hausse se poursuit.....	24
	Restes à payer : une hausse moins importante.....	25
3.3	Etablissements déficitaires et comités de suivi.....	27
	Le dispositif national de suivi et d'alerte et d'accompagnement (DSAA).....	27
	Le dispositif local des comités de suivi.....	27
4.	L'exercice du contrôle de légalité en 2018-2019	28
4.1	Les fondements juridiques du contrôle exercé	28
4.2	L'activité des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur de la région académique.....	29
4.3	L'action du SIASUP dans le cadre des activités des établissements de l'enseignement supérieur	34
	a) Les précisions apportées aux établissements	34
	b) Les points d'attention liés aux évolutions réglementaires et institutionnelles	36
	Annexes	39

1. Le mode d'organisation du SIASUP

Pour la région académique Auvergne-Rhône-Alpes, l'exercice du contrôle budgétaire et de légalité est confié, sous l'autorité fonctionnelle de chaque recteur chancelier des universités, à un contrôleur budgétaire unique pour la région académique (CBRA), responsable du service interacadémique chargé du contrôle budgétaire, administratif et financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et du contrôle administratif et financier des établissements publics administratifs de l'enseignement supérieur (dont le contrôle budgétaire demeure assuré par le contrôleur budgétaire en région).

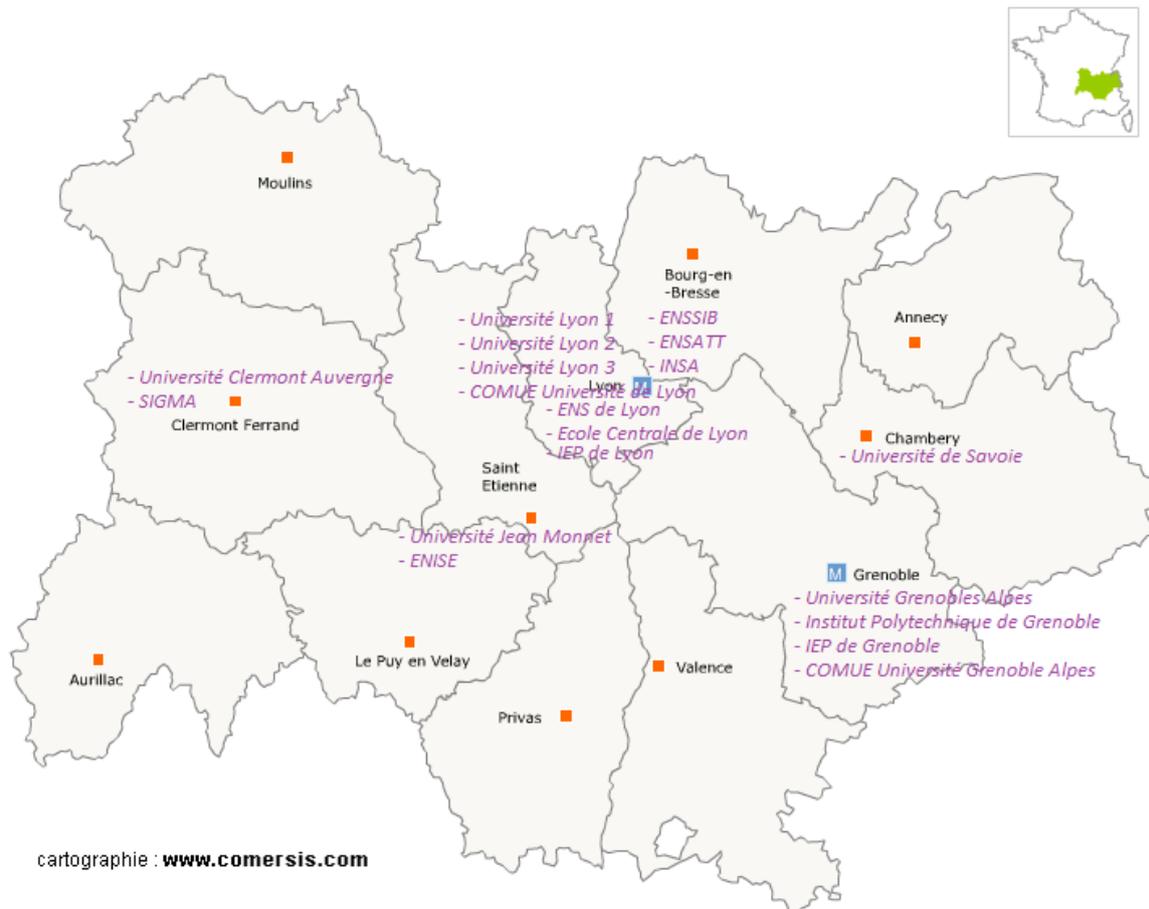
Le contrôleur budgétaire pour la région académique, responsable du service interacadémique chargé du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité, exerce, pour le compte de chacun des recteurs chanceliers (sous leur autorité fonctionnelle), les missions suivantes :

- piloter la mutualisation des fonctions, des ressources humaines et des compétences au sein de la plate-forme d'expertise que constitue le service interacadémique ; expertiser et analyser les documents budgétaires et financiers et les décisions des établissements ayant un impact budgétaire (opérations pluriannuelles, masse salariale, campagne d'emplois...) ;
- apprécier la légalité des décisions ou délibérations des autorités des établissements ;
- contrôler systématiquement les délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales mentionnées à l'article 719-5 du code de l'éducation, pour que chacun des recteurs chanceliers puisse décider s'il les approuve préalablement à leur entrée en vigueur ;
- veiller au respect de la réglementation budgétaire et comptable ;
- analyser la sincérité et la soutenabilité budgétaires et identifier les risques financiers, notamment sur la politique des ressources humaines et la politique immobilière de l'établissement ;
- déterminer et mettre en œuvre les modalités de contrôle des établissements ;
- préparer le rapport annuel d'activité du SIASUP.

Le service interacadémique gère l'activité de l'ensemble des collaborateurs en charge de la mission de contrôle budgétaire et de contrôle de légalité des EPSCP et de celle de contrôle de légalité des EPA, quelle que soit leur résidence administrative. Ces collaborateurs, qui prennent le nom d'assistants de vérification, sont placés sous l'autorité hiérarchique du contrôleur budgétaire régional académique, responsable du service interacadémique.

1.1 Une organisation territoriale multisites au plus proche des établissements et des services

Afin de garantir la meilleure qualité de service possible, notamment vis-à-vis des dix-neuf établissements que compte la région académique Auvergne-Rhône-Alpes, une organisation en trois sites a été retenue. Elle permet de maintenir le nécessaire lien de proximité avec les différents services des établissements (principalement les directions générales, directions financières, services chargés des assemblées, et le cas échéant les équipes élues), mais aussi avec les services académiques avec lesquels le SIASUP nourrit de solides liens fonctionnels. Il en va ainsi des services chargés de l'enseignement supérieur, ou de ceux chargés des questions immobilières. Enfin, ce mode d'organisation vise à conserver une bonne réactivité dans le lien avec les trois recteurs chanceliers, ce lien étant essentiellement assuré par le CBRA.



Ce lien territorial permet ainsi une meilleure articulation avec les services académiques, notamment avec ceux chargés de l'enseignement supérieur. Cette collaboration se concrétise principalement par le rôle de représentation du recteur en conseil d'administration, au titre de sa mission de tutelle. Sur ce point, deux modes d'organisation sont retenus :

- une participation des assistants de vérification aux CA des établissements (académie de Lyon) ;
- une participation des services ou responsables de l'enseignement supérieur (académies de Clermont-Ferrand et de Grenoble).

Dans les deux cas, un dialogue étroit est nécessaire pour partager l'analyse juridique et/ou budgétaire sur les sujets inscrits à l'ordre du jour des conseils d'administration des établissements.

Le SIASUP bénéficie également d'un lien privilégié avec les services placés sous la responsabilité des Ingénieurs Régionaux de l'Equipement (IRE), conseillers techniques des recteurs. Cette collaboration étroite est rendue nécessaire par l'expertise des opérations immobilières, et pour l'analyse des tableaux budgétaires de programmation pluriannuelle des établissements.

Enfin, les assistants de vérification se sont constitués autour de différents pôles de compétences, engageant leur spécialisation sur différentes thématiques transversales :

- pôle d'expertise de la masse salariale des établissements ;
- pôle d'expertise des projets immobiliers ;
- pôle d'expertise des affaires juridiques, qui propose un appui aux assistants de vérification du SIASUP. Il a pour missions principales :

- d'assurer le conseil et la veille juridique au sein du service ;
- d'analyser et expertiser, en lien avec les assistants de vérifications et le directeur du SIASUP, les actes des universités, présidents et directeurs d'établissements supérieurs en préparation des conseils d'administration ou dans le cadre des délégations reçues par ces derniers ;
- de développer et exploiter un fonds documentaire dans le domaine juridique
- représenter le recteur aux conseils d'administration des fondations de l'académie de Lyon (rôle de commissaire du gouvernement) ;
- assurer la mise en œuvre des mesures prises par le recteur à titre conservatoire et exceptionnel aux termes de l'article L 719-8 du code de l'éducation.

L'objectif de ces pôles d'expertise est d'instaurer un contrôle de deuxième niveau, sur sollicitation des assistants de vérification et pour la réalisation d'analyses récurrentes.

En complément, le SIASUP développe depuis l'année 2017-2018 une mission d'élaboration et de consolidation des indicateurs des établissements, afin d'identifier leurs niveaux à l'échelle de la région, pour l'ensemble des établissements, ou par catégories homogènes. Ces éléments permettent de nourrir le dialogue entretenu avec les établissements, et se retrouvent pour partie dans le troisième titre du présent rapport.

1.2 Le développement d'une action commune de service

L'organisation multisites décrite ci-avant s'est construite par l'adjonction au sein du SIASUP d'une partie des collaborateurs des Directions de l'enseignement supérieur des rectorats qui étaient chargés du contrôle budgétaire et/ou administratif des établissements. La réunion de ces équipes en un service unique constitue un enjeu d'émergence et de développement d'une culture commune de service, nécessaire au déploiement d'une action commune et coordonnée envers l'ensemble des établissements de la région. La réponse à ces enjeux a pris plusieurs formes.

Une animation de service soutenue

Elle s'est d'abord traduite par l'organisation régulière de réunions de services, par l'intermédiaire de visioconférences et, en moyenne une fois toutes les six semaines, par un séminaire d'une journée en présentiel, au cours desquels sont abordées les problématiques plus lourdes, chronophages, ou des réflexions sur les pratiques techniques du service. Au total, pour l'année 2018-2019, 28 réunions formalisées de service se sont tenues :

Nombre de réunions générales de service	Année 2016-2017	Année 2017-2018	Année 2018-2019
Visioconférences	19	27	23
Séminaires	7	5	5
Total	26	32	28

Ces réunions ont toutes donné lieu à l'établissement d'un compte rendu synthétique, commun et partagé, pour permettre de disposer de données archivées sur l'ensemble des sujets traités au fil de l'eau. Ces comptes rendus ont constitué la première base de référence commune, et ont par la suite conduit à l'identification de nouveaux outils documentaires.

Un fonctionnement par pôles d'expertises

Les pôles d'expertises décrits ci-avant ont fortement contribué au décloisonnement des missions assurées par chaque assistant de vérification. Si chaque collaborateur a la charge du suivi particulier de plusieurs établissements (entre 2 et 4 établissements par assistant), il est désormais amené à s'intéresser à la situation des autres établissements de la région académique, par l'expertise de thématiques particulières ou transversales portées à sa connaissance. Ce mode opératoire renforce le lien collaboratif entre les assistants de vérification du service, qui s'approprient désormais une plus large part des enjeux du service. De plus, les pôles sont organisés a minima en binômes, qui permettent à la fois une sécurisation des analyses menées, et assurent une continuité de service.

L'homogénéisation du contrôle sur l'ensemble de la région académique

L'organisation retenue dans le cadre du SIASUP traduit une volonté forte d'homogénéisation du contrôle exercé sur les établissements. En effet, les pratiques différenciées conduisent peu ou prou à un affaiblissement du contrôle, car les établissements ont un fonctionnement actif en réseau, ce qui leur offre des points de comparaison et d'appréciation du contrôle dont ils font l'objet.

La démarche d'homogénéisation du contrôle a d'abord été conduite au sein du SIASUP. Les échanges de pratiques et les retours d'expériences mettent progressivement en lumière les pratiques différenciées, ou les appréciations divergentes.

Les points de différenciation ont ensuite fait l'objet d'une analyse approfondie. Cet enrichissement a prioritairement été réalisé dans le cadre du contrôle budgétaire, et il est désormais également déployé pour l'exercice du contrôle de légalité.

L'expertise immobilière : la soutenabilité des dossiers d'expertise (DEX) et des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)

Depuis l'année 2017-2018, le pôle d'expertise immobilière a vu son action progressivement renforcée. Le contexte réglementaire y invitait : la circulaire du Premier Ministre du 19 septembre 2016 adressée aux opérateurs de l'Etat est venue généraliser la démarche d'expertise pour tous les projets immobiliers supérieurs à 3 M€, et est venue lancer la nouvelle campagne d'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour les opérateurs de l'Etat. Intervenant au titre de la soutenabilité de ces différents projets, le SIASUP a eu à analyser, au cours de cette année :

- 4 dossiers d'expertises, contre 11 en 2017-2018 ;
- 4 SPSI, contre 2 en 2017-2018.

Pour permettre une analyse objective et homogène de ces différents documents préfigurateurs de projets immobiliers, le SIASUP s'est doté de plusieurs outils :

- des fiches descriptives, rappelant le cadre réglementaire et la procédure applicable
- des cadres d'analyse systématiques, permettant d'appréhender toute la dimension d'un projet immobilier : risques et soutenabilité des investissements, risques de trésorerie, prise en compte de l'exploitation et de la maintenance à l'issue de la période de travaux, cohérence avec les tableaux de programmation budgétaire.

Une analyse récurrente de la structure du fonds de roulement des établissements

L'homogénéisation de la démarche de service s'est également traduite dans le cadre des enquêtes nationales. Par anticipation des consignes diffusées aux SIASUP en avril 2019, l'enquête sur la structure du fonds de roulement des établissements a été reconduite dès l'analyse des comptes financiers des établissements, au cours du mois de mars. Cette enquête, qui repose sur une analyse approfondie des éléments financiers des établissements, mais également pour partie sur des éléments de programmation budgétaire, permet de partager un diagnostic actualisé de la structure du fonds de roulement des établissements, et d'apprécier la part de réserves déjà grevée par des engagements à moyen-terme.

Cette démarche est conduite à l'échelle du SIASUP : elle prend appui sur des éléments de méthodologie construits par les services ministériels, avec la participation du SIASUP Auvergne-Rhône-Alpes.

Pour l'année 2019-2020, cette démarche devrait être complétée par une analyse de la structure de la trésorerie des établissements, permettant de tenir compte des éléments de trésorerie déjà mobilisés, et de ceux en attente d'encaissement par les établissements. Cette analyse prendra là encore appui sur des éléments de méthodologie construits par l'IGAENR.

1.3 Des échanges renforcés avec les établissements

Depuis le déploiement du SIASUP, les moments d'échanges avec les établissements se sont renforcés. Ils prennent également appui sur des moments formalisés clairement identifiés. Comme décrit dans le point 2.1 du présent rapport, le dialogue budgétaire est devenu systématique. Au-delà du seul contrôle budgétaire, d'autres modes d'interaction se sont développés depuis l'année 2016.

La poursuite des groupes de travail interacadémiques

La démarche d'homogénéisation décrite ci-avant s'est déployée depuis l'année 2016 selon un mode collaboratif avec les établissements. Des groupes de travail ont été organisés avec plusieurs établissements de la région académique, afin de partager une analyse commune sur plusieurs thématiques à enjeu identifiées. Les conclusions de ces groupes de travail complètent la rédaction de la note de cadrage adressée par le SIASUP à l'ensemble des établissements à chaque automne.

Groupes de travail pour la région académique	
Les campagnes d'emplois et l'enquête ATRIA Jeudi 4 mai 2017	Soutenabilité des campagnes d'emploi et des recrutements Mercredi 4 juillet 2018
Points de contrôle de légalité portant sur les actes réglementaires Jeudi 11 mai 2017	Soutenabilité des opérations pluriannuelles Mercredi 6 juin 2018
Pilotage de la masse salariale et des emplois Jeudi 8 juin 2017	La masse salariale et les emplois Mardi 2 avril 2019

D'autres thématiques sont déjà identifiées, et donneront lieu à de nouveaux groupes de travail, dès la rentrée 2019-2020. Pour certaines d'entre elles, plusieurs réunions pourront être nécessaires, pour permettre une nécessaire analyse approfondie des pratiques, et leur confrontation avec le cadre réglementaire existant.

La communication d'une note de rentrée

L'accompagnement des établissements s'est également traduit par une action de service selon une approche préventive renforcée. Depuis l'année 2016, une note sur les modalités d'intervention du SIASUP est adressée à chaque rentrée à l'ensemble des établissements de la région académique. En 2018-2019, cette note a été diffusée le 21 septembre 2018 (cf. annexe n°1).

Au-delà d'une simple communication institutionnelle sur l'apparition de ce service à vocation interacadémique, la note a apporté des précisions sur des points d'attente particuliers au titre du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité exercé par le SIASUP. Cette note de rentrée sert également de base de référence au cours des différents échanges avec les établissements, notamment les réunions de dialogue budgétaire, et s'inscrit également dans le prolongement des groupes de travail collaboratifs partagés avec les établissements.

En complément, ces éléments font l'objet d'une présentation et d'échanges dans le cadre de réunions dans chaque académie, rassemblant les principaux acteurs concernés au sein des établissements.

L'engagement d'une dématérialisation des échanges : la plate-forme « ENORA »

Le redimensionnement du service à l'échelle de la région académique a conduit à rechercher des éléments de modernisation et de fluidification des échanges avec les différents partenaires du SIASUP.

Dès l'automne 2016, l'environnement numérique pour l'organisation de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes, usuellement appelé plate-forme « ENORA », a été déployé par l'académie de Lyon. Le SIASUP s'est inscrit parmi l'un des premiers (et principaux contributeurs).

Le premier objectif du module « SIASUP établissements » de cette plate-forme est d'offrir des espaces de transmission et de stockage de documents avec les établissements, offrant ainsi une solution technique rapide, fluide, individualisée et sécurisée. Les documents déposés sont à la fois ceux soumis au contrôle budgétaire (budgets, comptes financiers et documents annexes), et ceux permettant l'exercice du contrôle de légalité (principalement les documents relatifs aux conseils d'administration des établissements).

Ce déploiement a été accompagné par la diffusion d'un guide synthétique à destination des utilisateurs. L'évolutivité de ce document est un enjeu important pour le bon fonctionnement d'un module qui recense actuellement 210 utilisateurs¹. En raison de la nouvelle interface graphique et fonctionnelle déployée en décembre 2017 dans la plate-forme, le guide à destination des utilisateurs a fait l'objet d'une mise à jour au début de l'année 2018.

L'espace d'échange a également vocation à apporter une réponse aux partenariats conclus avec la Direction régionale des finances publiques, appelée à assurer un appui à la mission de contrôle budgétaire en application des dispositions de l'article R.719-107 du code de l'éducation. En effet, la transmission des documents à caractère budgétaire permet une diffusion simultanée de ces éléments au service du Contrôleur Budgétaire Régional (CBR).

Contrairement aux constatations du précédent rapport d'activité du SIASUP, cette deuxième année pleine d'utilisation de la plate-forme démontre sa pleine appropriation par les établissements. Plusieurs facteurs expliquent ce constat :

- Une meilleure stabilité des équipes dédiées au sein des établissements, sans doute en raison d'un turn-over plus faible ;
- Une meilleure réactivité des services du rectorat dans l'accompagnement des établissements. Le traitement des demandes d'activation/réactivation de compte, comme la résolution des incidents, ont été opérées dans des délais courts en 2018-2019.

2. L'exercice du contrôle budgétaire en 2018-2019

Conséquence du déploiement du SIASUP, le mode d'exercice du contrôle budgétaire a poursuivi son évolution au cours de l'année 2018-2019. Elle se caractérise notamment par un dialogue soutenu et régulier avec les établissements, tout en prenant appui sur une expertise renforcée.

¹ Données observées au 24/06/2019.

2.1 Un dialogue systématique avec les établissements

Conformément aux recommandations figurant dans le rapport conjoint de l'IGAENR et de l'IGF sur la situation financière des universités², le SIASUP a fait le choix d'un dialogue renforcé avec l'ensemble des établissements de la région académique. Auparavant, ce dialogue prenait la forme de réunions « pré-CA » pour la présentation des budgets initiaux des établissements, et, autant que de besoin, s'organisaient dans le cadre du suivi des établissements ayant présenté des comptes financiers en déséquilibre.

A partir de la fin de l'année 2016, des réunions de dialogue budgétaire ont été instituées pour l'ensemble des actes budgétaires des établissements : budgets initiaux et budgets rectificatifs. Ces réunions, systématiquement organisées avant les conseils d'administration, ont donné lieu à l'établissement d'un compte rendu des discussions et points d'attention identifiés par le SIASUP, qui a été diffusé aux établissements ainsi qu'au contrôleur budgétaire régional au sein de la Direction régionale des finances publiques Auvergne-Rhône-Alpes.

En complément de ces échanges, des réunions de dialogue financier ont également été organisées dans le cadre de la présentation des comptes financiers des établissements. L'objectif est alors de revenir plus longuement sur la trajectoire financière de l'établissement, de s'assurer d'une lecture commune et partagée avec ses services, et de dresser un état des lieux de l'ensemble des indicateurs de suivi tels que définis par les services ministériels, et régulièrement mis en œuvre par l'IGAENR dans ses rapports d'analyse.

Evolution du nombre de réunions budgétaires et financières	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Réunions de dialogue budgétaire	23	35	38	48
Réunion de dialogue financier	0	19	19	19
Réunions pour les comités de suivi	6	8	7	2
Total	29	62	64	69

De façon globale, il est observé que le nombre de réunions formalisées est passé de 29 en 2015-2016 à près de 70 depuis la création du SIASUP. Cette hausse se confirme d'année en année, même si le nombre de comités de suivi est plutôt en recul, en raison de l'amélioration de la situation financière de plusieurs établissements. En contrepartie, le rythme budgétaire des établissements s'est légèrement accru, conduisant à davantage de réunions de dialogue budgétaire³.

Pour les réunions de dialogue budgétaire, les échanges se trouvent également complétés d'avis formalisés, rendus par le recteur d'académie. Cette procédure, installée depuis l'année 2016 et

² Le rapport IGAENR - IGF n°2015-012 propose une analyse de la situation financière des universités françaises sur la période 2011-2013. Il s'attache notamment à identifier les causes de la dégradation financière de certaines universités.

³ voir infra, partie 3 : situation financière des établissements dans la région académique en 2018-2019.

appliquée à tous les établissements de la région académique⁴, s'inscrit en anticipation des évolutions attendues du code de l'éducation prévoyant un avis systématique du recteur-chancelier sur chaque projet de budget des établissements.

Les modalités de communication de ces avis n'étant pas encore connues, le choix a été fait de limiter cette diffusion dans la majorité des situations rencontrées à la direction de l'établissement.

Ce processus de dialogue renforcé doit nécessairement prendre appui sur un mode d'analyse homogène des actes budgétaires des établissements, devant rechercher l'analyse la plus précise et exhaustive possible.

2.2 L'objectif d'une expertise renforcée

La création du SIASUP avait pour objectif majeur de renforcer la qualité de l'expertise pour le contrôle et l'accompagnement des établissements d'enseignement supérieur. Pour parvenir à cet objectif, les assistants de vérification ont pris appui sur des outils d'analyse rénovés et sur un plan de formation actif.

Des outils d'analyse communs

Cette évolution découle notamment du besoin d'homogénéisation des pratiques évoqué ci-avant. En matière de contrôle budgétaire, la réponse apportée a pris la forme d'outils de contrôle, permettant :

- de s'assurer de la conformité réglementaire des dossiers budgétaires transmis par l'établissement ;
- de vérifier les points de cohérence entre les différents tableaux budgétaires présentés par les établissements ;
- d'analyser la soutenabilité des projets de budgets, en les rapprochant notamment des données des comptes financiers antérieurs, et en automatisant le calcul d'un certain nombre de ratios et d'indicateurs financiers.

L'interprétation de certains indicateurs a pu conduire également à l'établissement de grilles de référence pour en partager la lecture. Il en va ainsi des différents ratios portant sur les taux d'exécution budgétaire, qui ont désormais pour point de repère une lecture comparative à l'échelle de la région académique.

Depuis l'année 2018-2019, le périmètre de ce partage d'outils a été élargi à plusieurs régions, à l'occasion de groupes de travail inter-SIASUP. Deux groupes de travail se sont ainsi tenus cette année :

- l'un portant sur l'analyse de la masse salariale (2 réunions), piloté par le SIASUP Auvergne-Rhône-Alpes ;
- et l'autre portant sur l'analyse des opérations pluriannuelles (2 réunions).

Une nécessaire formation continue

En complément des échanges internes au service, le SIASUP a pris appui à la fois sur une offre de formation proposée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, mais également auprès de différents intervenants d'autres ministères ou dont l'expertise répondait aux besoins du service. Chacune d'entre elle a fait l'objet d'un débriefing partagé en réunion de service, et sont venues renforcer la liste des points d'attention de chaque assistant de vérification.

⁴ A l'exception des EPA, dont le contrôle budgétaire relève du contrôleur budgétaire régional, placé sous l'autorité du DRFiP.

Le déploiement de cette activité de formation doit pouvoir s'adapter aux différents collaborateurs du service, et tenir compte des possibles arrivées et départs de personnels. Pour cela, le plan de formation repose sur deux volets :

- un volet, déployé par le ministère de l'enseignement supérieur, destiné à doter chaque assistant de vérification d'un socle commune de connaissances fondamentales ;
- et un volet d'approfondissement, constitué d'offres de formations inter-ministérielles.

Le socle de formation	
1	module 1 : les fondamentaux de l'analyse financière
2	module 2 : le cadre réglementaire de la GBCP et du contrôle budgétaire
3	module 3 : les fondamentaux du pilotage des emplois et de la masse salariale
4	module 4 : pilotage des emplois et de la masse salariale (volet 2) : la mise en œuvre du DPGCEP
5	module 5 : réglementation : les enjeux du contrôle budgétaire en mode GBCP

Le volet « ministère de l'enseignement supérieur » du plan de formation a été déployé en complément de l'habituelle réunion nationale des contrôleurs budgétaires et de légalité, qui s'est tenue du 10 au 12 octobre 2018.

Formations : les modules d'approfondissement	
	module : les charges et dépenses de personnel
	module : l'articulation entre la comptabilité budgétaire et comptable
	module : la gestion budgétaire et comptables des organismes publics
	Module : la tutelle des opérateurs de l'Etat

Le recours au partenariat entre la région académique et la DRFiP

Dans son article R719-107, le code de l'éducation prévoit que « *pour l'exercice des compétences définies aux articles (...), et selon des modalités établies par une convention de partenariat, le recteur, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'enseignement supérieur sollicite l'analyse du directeur régional des finances publiques ou celle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.* »

Jusqu'en 2017, ces dispositions conduisaient à l'établissement d'une convention nationale servant de cadre à l'établissement d'une convention par académie. La création de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes a permis une simplification du dispositif local de conventionnement qui a été refondu en une seule et unique convention signée le 14 avril 2017.

Dans le cadre des réunions de dialogue budgétaire, la DRFiP a été systématiquement invitée aux réunions pour les établissements concernés par ce partenariat. Ces réunions ont pu prendre appui sur

des échanges préalables d'analyses, de nature à éclairer la fiabilité des données présentées par les établissements. Par ailleurs, la DRFiP participe à chaque comité de suivi pour les établissements engagés dans ce dispositif spécifique.

Depuis l'année 2016-2017, ce partenariat a principalement permis d'identifier les incohérences des projets de budgets des établissements. L'objectif est désormais d'identifier des sources de spécialisation cohérentes dans le contrôle exercé par la DRFiP et celui du SIASUP, conformément aux recommandations conjointes formulées par l'IGAENR et l'IGF. Ce mode d'organisation devra pouvoir être éprouvé avant d'être intégré dans une prochaine mise à jour de la convention locale de partenariat.

3. Situation financière des établissements dans la région académique en 2018-2019

La présentation des principaux agrégats budgétaires et comptables confirme l'amélioration de la situation financière des établissements d'enseignement supérieur de la région académique, déjà observée l'année dernière.

En 2016, plusieurs établissements avaient vu également vu leur situation se dégrader, ce qui avait justifié un suivi renforcé du SIASUP. Ces situations se sont depuis inversées, l'origine de ces rétablissements n'étant pas uniforme.

Par ailleurs, les établissements qui résultent d'une fusion font également l'objet d'une attention particulière en raison des risques inhérents à ces processus. L'année 2016-2017 avait notamment été marquée par la première année d'existence de l'Université Clermont Auvergne créée par le décret n°2016-2017 du 13 septembre 2016. Selon la même préoccupation, l'école SIGMA⁵ et l'Université Grenoble Alpes⁶ ont également fait l'objet d'une vigilance renforcée.

3.1 Des agrégats sous vigilance

L'analyse globalisée des principaux agrégats budgétaires et comptables des établissements démontre une amélioration de leurs performances financières, qui s'explique par une progression plus rapide du volume des produits (+120,6 M€ en l'espace de trois exercices) que celle des charges. Entre 2016 et 2018, le résultat cumulé des établissements de la région s'est ainsi accru de 2,3 M€, en dépit d'un léger ralentissement observé en 2017.

⁵ L'école a été créée par le décret n°2015-1760 du 24 décembre 2015, qui a conduit à la fusion le 1^{er} janvier 2016 de deux établissements publics à caractère administratif : l'institut français de mécanique avancée (IFMA) et de l'école nationale supérieure de chimie de Clermont-Ferrand (ENSCCF) qui bénéficiait des responsabilités et compétences élargies.

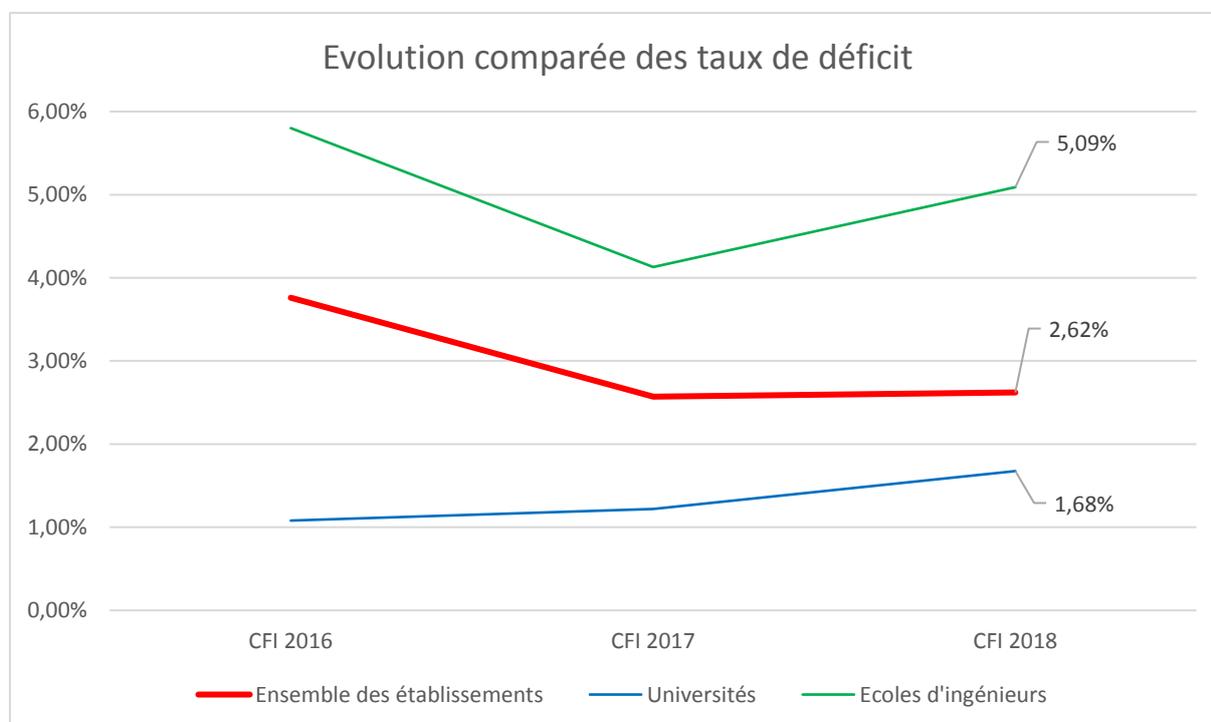
⁶ Les trois universités grenobloises (Grenoble-I, Grenoble-II, Grenoble-III) ont donné naissance le 1^{er} janvier 2016 à l'Université Grenoble Alpes créée par décret n°2015-1132 du 11 septembre 2015.

Evolution des résultats nets comptables cumulés			
	Comptes financiers 2016	Comptes financiers 2017	Comptes financiers 2018
Ensemble des établissements de la région académique	32 147 368	29 477 436	34 474 539
<i>dont Universités</i>	11 797 489	15 442 638	21 594 069
<i>dont écoles d'ingénieurs</i>	15 163 526	8 571 903	9 573 846
Nombre d'établissements déficitaires	3	0	1

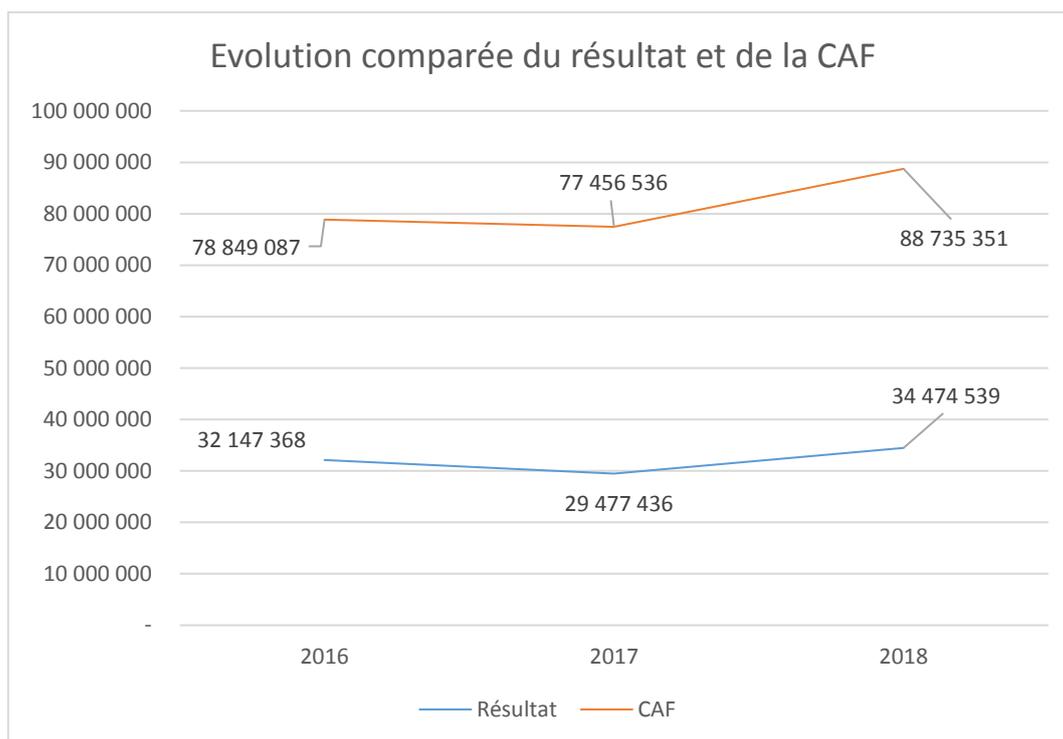
En 2018, le niveau consolidé du résultat des établissements de la région poursuit son amélioration. Il gagne 5 M€ par rapport à 2017. Pour autant, 7 établissements affichaient un résultat en hausse, contre 10 l'année précédente. Par conséquent, les 12 autres établissements ont constaté une diminution de leur résultat, alors qu'ils n'étaient que 9 dans ce cas-là en 2017.

De façon plus détaillée, cette tendance contradictoire s'explique par une trajectoire favorable des sept universités de la région (+6,3 M€ de résultat), à l'inverse du groupe formé par les douze autres établissements (-1,3 M€).

L'effet de masse des universités entraîne donc à la hausse le taux de déficit régional, qui mesure l'ampleur des résultats constatés, en les rapportant aux produits encaissables. Celui-ci s'établit à 2,62% en 2018, contre 2,57% en 2017.



Cette amélioration a eu des effets positifs sur le niveau de capacité d'autofinancement des établissements, mais la comparaison des rythmes de progression affiche toutefois une différence.



Entre 2016 et 2018, la progression du résultat et de la CAF s’est faite de façon similaire. Toutefois, sur cette même période, le résultat global de l’ensemble des établissements de la région s’est accru de 7,2%, alors que la CAF des budgets agrégés s’élevait à un rythme supérieur (+12,5%). La CAF traduit donc également l’évolution des dotations aux amortissements et des dotations aux provisions antérieurement constituées ainsi que la diminution des reprises.

Capacités d’autofinancement cumulées (budgets principaux)			
	Comptes financiers 2016	Comptes financiers 2017	Comptes financiers 2018
Etablissements passés aux RCE ⁷	56 872 050	62 094 041	75 616 839
Etablissements non RCE	19 248 073	10 636 067	10 049 180
Total	76 120 123	72 730 108	85 666 018

Cette tendance reste toutefois à mesurer : l’ampleur de la variation de la CAF pour les établissements non RCE s’explique par une année 2016 exceptionnelle pour l’un d’entre eux, dont le résultat s’est trouvé fortement alimenté par des opérations comptables. A ce titre, l’exercice 2018 est venu confirmer que la tendance observée pour ces établissements était plus réaliste lorsqu’elle était observée à un niveau proche de 10 M€ pour la région.

Comme observé en 2017, l’évolution des niveaux de capacité d’autofinancement des établissements affiche une hausse pour 10 d’entre eux, et une baisse pour les 9 autres.

⁷ Pour rendre les données comparables, la COMUE – Université de Lyon, passée aux RCE en janvier 2017, est maintenue dans la catégorie « non RCE » en 2017 et 2018.

Fonds de roulement des établissements				
	Comptes financiers 2015	Comptes financiers 2016	Comptes financiers 2017	Comptes financiers 2018
Niveau du fonds de roulement	281,5 M€	297,5 M€	348,6 M€	406,6 M€
Variation du fonds de roulement		+16,0 M€	+51,1 M€	+57,7 M€
Variation retraitée			+20,0 M€	

De façon tendancielle, le niveau global du fonds de roulement des établissements de la région académique s'accroît depuis l'exercice 2015. Le rythme de cet accroissement s'accélère fortement en 2017 et en 2018, mais ce montant intègre des modes de financement spécifiques permettant de financer la rénovation du patrimoine universitaire.

Trésorerie des établissements				
	Comptes financiers 2015	Comptes financiers 2016	Comptes financiers 2017	Comptes financiers 2018
Niveau du la trésorerie	426,4 M€	467,0 M€	476,4 M€	571,1 M€
Variation du la trésorerie		+40,6 M€	+9,4 M€	+94,2 M€

La progression du niveau de trésorerie a été spectaculaire en 2018 (+94,2 M€). Toutefois, à l'image de ce qui est déjà réalisé pour les niveaux de fonds de roulement, il apparaîtra nécessaire de connaître plus en détail la décomposition des trésoreries des établissements, celle-ci étant pour partie gagée par des décaissements futurs. A cette fin, en 2019-2020, une enquête dédiée prenant appui sur des éléments de méthodologie identifiés par une mission de l'IGAENR devrait être proposée aux établissements de la région.

3.2 Ratios et indicateurs de la région académique : qualité de la prévision

Pour sa troisième année d'existence, le SIASUP a poursuivi son déploiement. L'agrégation des données financières des établissements nécessite le retraitement de certaines d'entre elles pour isoler les flux non caractéristiques, découlant souvent de réécritures comptables survenant dans le cadre de la certification des comptes des établissements.

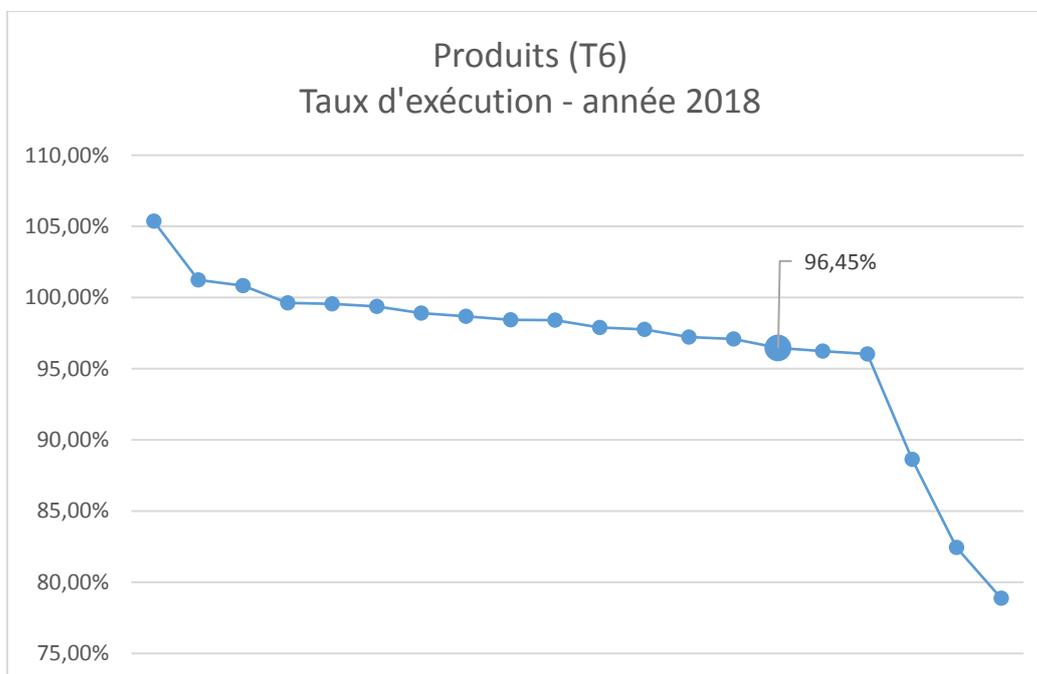
Ce retraitement opéré par le SIASUP permet désormais d'identifier des indicateurs et ratios pour l'ensemble de la région académique, et, lorsque cela est opportun, pour des groupes homogènes d'établissements.

Taux d'exécution régionaux : une qualité de prévision en amélioration

De façon générale, en recettes comme en dépenses, la qualité de la prévision budgétaire des établissements reste en légère amélioration à l'échelle de la région.

Taux d'exécution de l'année 2018 : produits et recettes (budgets agrégés)			
	Produits	Ressources propres encaissables	Recettes
Ensemble de la région	96,5 %	87,0 %	96,5 %
Universités	99,0 %	91,3 %	98,4 %
Ecoles d'ingénieurs	98,2 %	78,3 %	96,9 %

Par rapport aux années précédentes, le taux d'exécution moyen des produits (comptabilité générale) de la région académique gagne un point, pour s'établir à 96,45%, contre 95,04% en 2017 et 95,75% en 2016. La hausse des produits entre deux exercices représente 70,1 M€, pour un niveau global observé de 2,1 milliards d'euros.

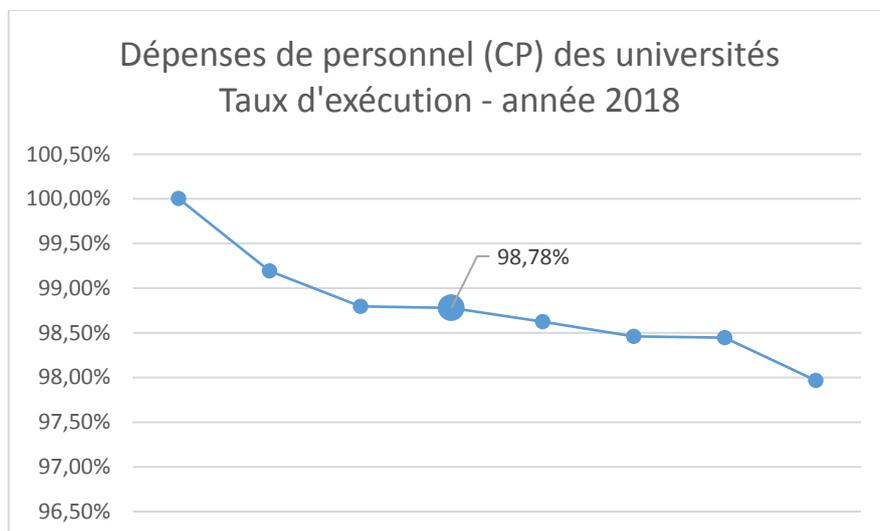


En comptabilité budgétaire, pour la prévision des recettes, qui tient compte également des recettes d'investissement, la progression est quasiment similaire à celle des produits (+67,9 M€), tout comme l'est la qualité de la prévision, qui passe de 93,8% en 2017 à 96,5% en 2018.

Taux d'exécution de l'année 2018 : charges et dépenses de personnel (budgets « établissement »)		
	Charges de personnel	Dépenses de personnel (crédits de paiement)
Universités	98,5 %	98,8 %
Ecoles d'ingénieurs passées aux RCE	96,6 %	97,7 %

Pour les universités, la qualité de la prévision en 2018 est la même que celle de l'année précédente (98,78%), même si l'une d'entre elle affiche une performance qui la situe à un niveau trop proche de la totalité de l'enveloppe de crédits limitatifs autorisés par son conseil d'administration.

Par ailleurs, une augmentation d'environ 1 point peut être observée par les écoles d'ingénieurs, qui opèrent un rattrapage par rapport aux performances des universités.

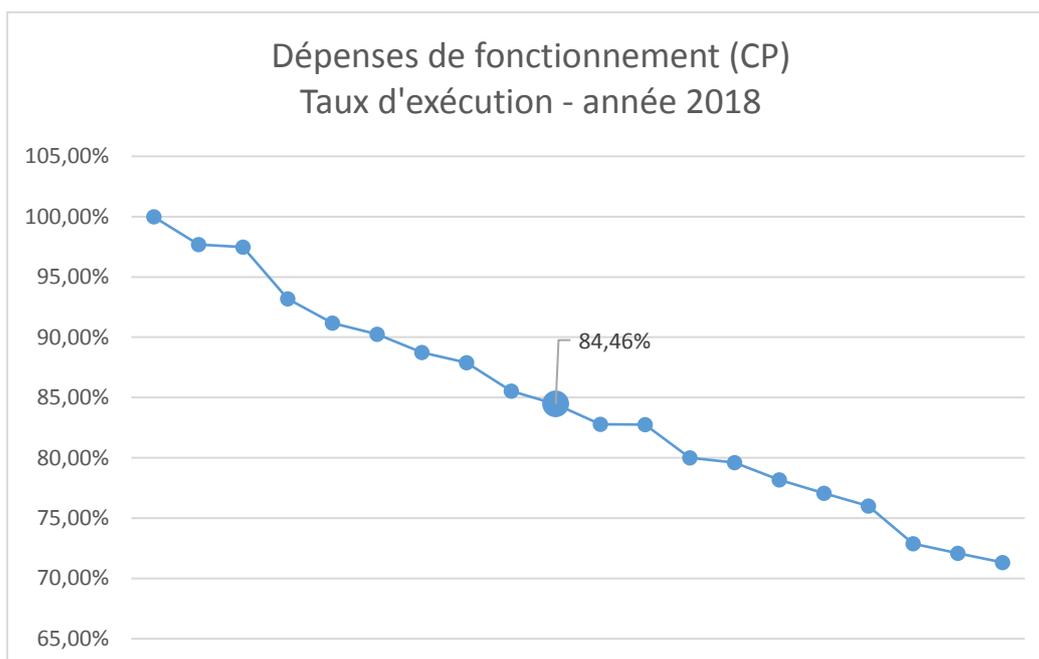


En charges comme en dépenses de personnel, les universités restent situées à des niveaux de performance dépassant les 98%. L'année 2018 marque toutefois une trajectoire inverse à l'année précédente : dans chacun des deux modes de comptabilité, les taux d'exécution sont en léger recul pour ces établissements. Les écoles d'ingénieurs, dont une partie conséquente de la masse salariale repose sur des ressources propres plus fluctuantes, détériorent également leur prévision en comptabilité budgétaire, mais parviennent à stabiliser leur performance moyenne en comptabilité générale, par rapport à l'année précédente.

Taux d'exécution de l'année 2018 : charges et dépenses de fonctionnement (budgets « établissement »)		
	Charges de fonctionnement décaissables	Dépenses de fonctionnement (crédits de paiement)
Ensemble de la région	90,4 %	84,5 %
Universités	91,6 %	81,2 %
Ecoles d'ingénieurs	86,9 %	82,6 %

Globalement, la région académique améliore également une nouvelle fois le taux d'exécution de ses charges de fonctionnement par rapport à l'année précédente : mais en 2018, la progression est sensible (+4,7 points). L'amélioration est plus sensible dans la catégorie des universités, que pour le reste de la région.

En comptabilité budgétaire, les moyennes observées par catégories d'établissement comme à l'échelle de la région dépassent désormais toutes les 80%, à l'exception de la catégorie plus réduite (trois établissements) des écoles d'ingénieurs passées aux RCE, qui affichent un taux d'exécution de 74,1% (72,7% en 2017).



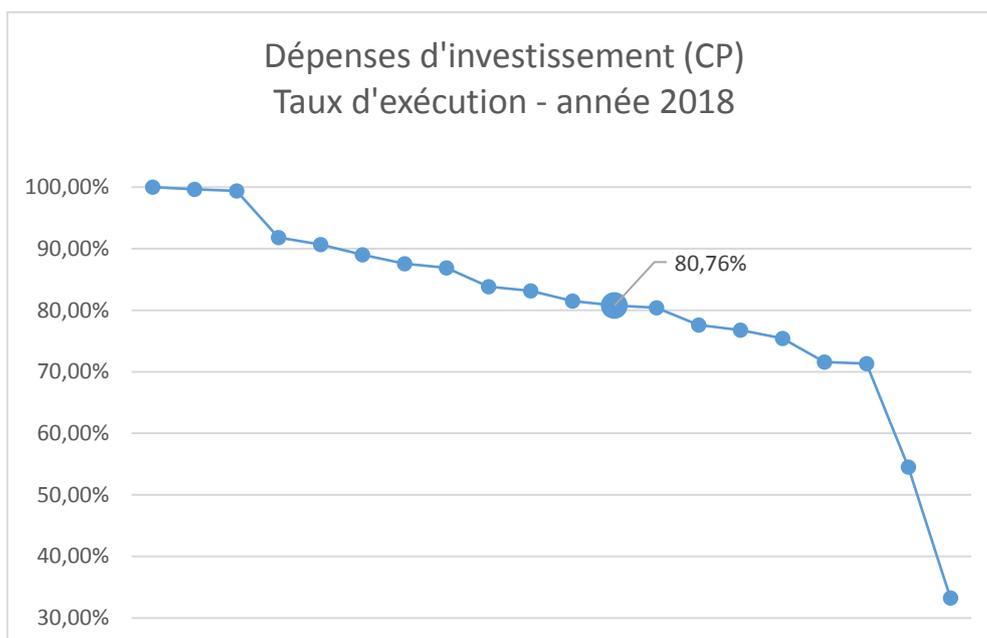
L'amplitude entre ces taux d'exécution reste élevée (28,6 points d'écart) entre l'établissement le plus performant (99,9%) et le moins performant (71,3%). Pour les établissements passés aux RCE, l'amplitude se situe entre 91,2% et 71,3%.

Taux d'exécution de l'année 2017 : dépenses d'investissement (budgets « établissement »)		
	Emplois ⁸ (comptabilité générale)	Dépenses d'investissement (comptabilité budgétaire)
Ensemble de la région	79,4 %	80,8 %
Universités	66,9 %	70,2 %
Ecoles d'ingénieurs	81,1 %	81,3 %

La qualité de la prévision régionale en matière d'investissements souffre d'un paradoxe : les performances s'améliorent de 4,4 points en comptabilité budgétaire (décaissements), alors qu'elle recule en comptabilité générale (emplois), de 1,3 point. Ce constat vient infléchir les améliorations constatées au cours de l'année précédente. La qualité de la prévision des opérations d'investissement, si elle reste davantage sujette aux aléas que celle des dépenses de fonctionnement, sera toutefois observée de près par le SIASUP en 2019-2020.

Ce constat est notamment lié à deux performances très inférieures aux niveaux observés dans les autres établissements. Par conséquent, la dispersion des performances est très forte en matière d'investissements : 99,9% pour l'établissement le plus performant, contre 33,3% pour le moins performant, ces établissements étant tous deux passés aux RCE.

⁸ Les données des établissements sont corrigées des différents retraitements comptables survenus dans le cadre de la certification des comptes des établissements passés aux RCE.



3.3 Ratios et indicateurs de soutenabilité

Les analyses conduites par le SIASUP prennent appui sur les indicateurs retenus au niveau national. Cinq de ces indicateurs ont fait l'objet d'analyses à l'échelle de la région académique. Ce sont :

- le poids des charges de personnel ;
- le taux de dépendance aux financements de l'Etat, et plus précisément à la subvention pour charges de service public (SCSP) ;
- le poids des charges de fonctionnement ;
- le taux d'autofinancement ;
- le niveau des restes à payer.

Un poids des charges de personnel poursuivant sa diminution

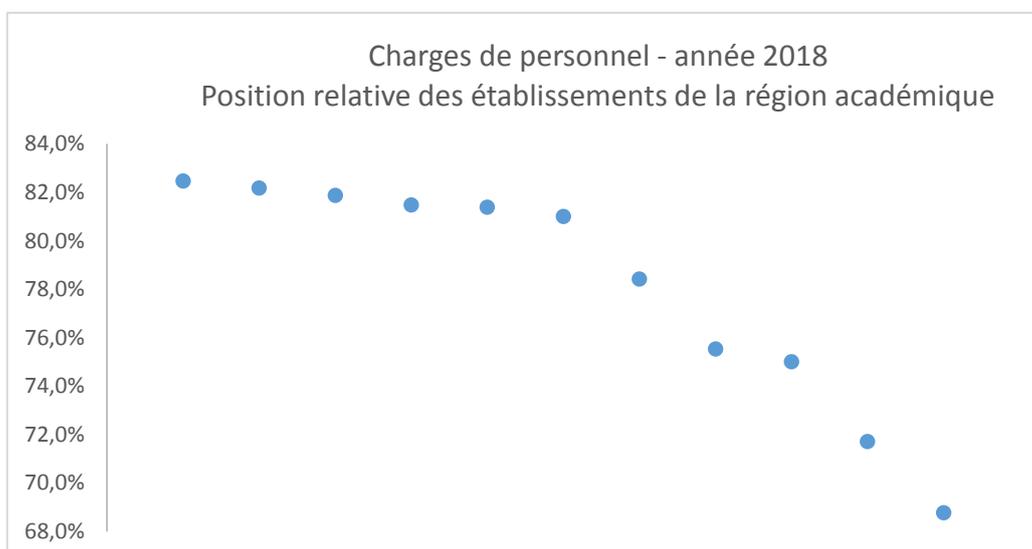
L'analyse de la trajectoire des établissements est complétée et éclairée par une série d'indicateurs ministériels assortis de seuils de vigilance et d'alerte, permettant d'évaluer la situation de la plupart des établissements. Situés à l'échelle de la région académique, ces ratios d'analyse donnent une image d'ensemble caractéristique de la région.

Poids des charges de personnels (Etablissements passés aux RCE uniquement)		
	Moyenne des ratios	Calcul régional ⁹
Etablissements RCE (hors COMUE Lyon)	78,2 %	79,8 %
Universités	81,0 %	80,5 %

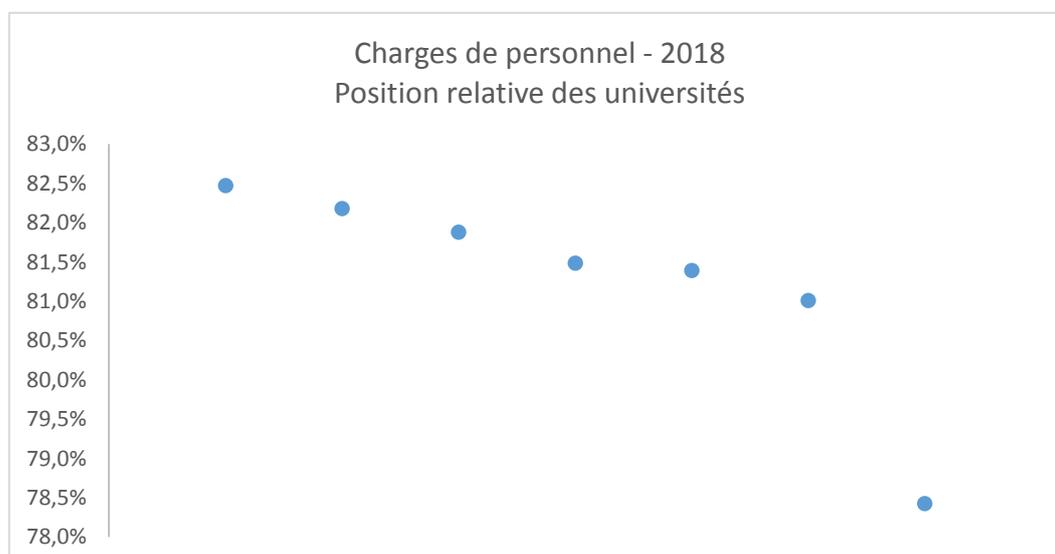
⁹ Mode de calcul : la somme des charges de personnel des établissements concernés est divisée par la somme de leurs produits encaissables.

Ecoles d'ingénieurs passées aux RCE	71,7 %	70,7 %
Seuils ministériels	Zone de vigilance : entre 82% et 83% Zone d'alerte : au-delà de 83%	
Situation des établissements en 2018	En zone de vigilance	En zone d'alerte
Budget principaux (2018)	2	0
Budgets principaux (2017)	1	5

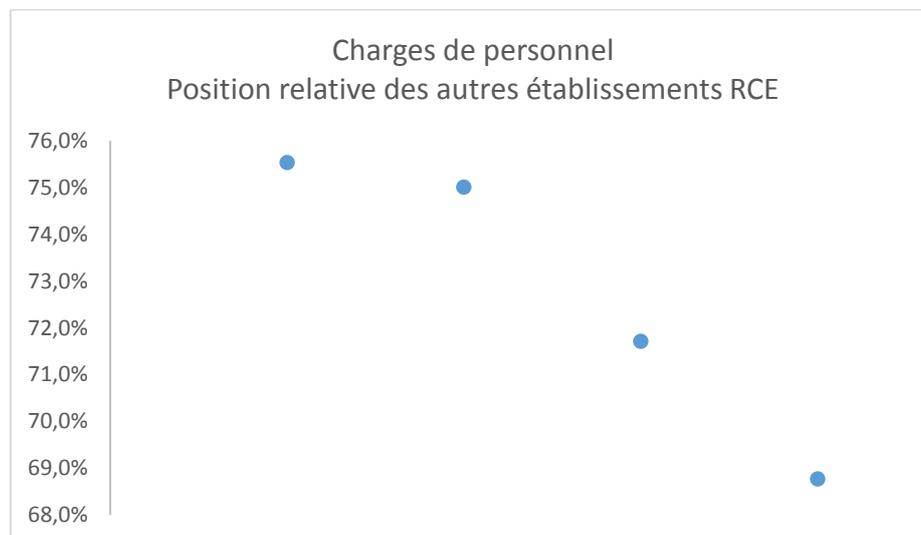
Pour les établissements passés aux RCE, le ratio moyen de poids des charges de personnels s'établit à **78,2%** pour les budgets principaux des établissements de la région académique passés aux RCE. Ce ratio est en diminution par rapport à l'année 2017 (79,5%) et par rapport à 2016 (80,0%). Il est également souligné qu'en 2018, aucun budget principal n'a été calculé en zone d'alerte ministérielle, contre 5 l'année précédente.



Il convient de souligner que l'ensemble des universités se situe à un niveau supérieur à la moyenne de la région (78,2%).



La comparaison des universités entre elles donne, pour l'année 2018, une valeur maximale située à 82,5% (contre 83,8% en 2017), et un minimum à 78,4% (contre 76,6% en 2017). L'amplitude s'élève donc à 4,1 points : elle s'est resserrée de trois points par rapport à 2017.



La dispersion est plus marquée pour les autres établissements, avec un écart de 6,7 points. Cet écart est désormais stable, après avoir observé un resserrement par rapport à 2016 (9,8 points), en raison cette fois de l'élévation de la valeur minimale, de plus de 3 points.

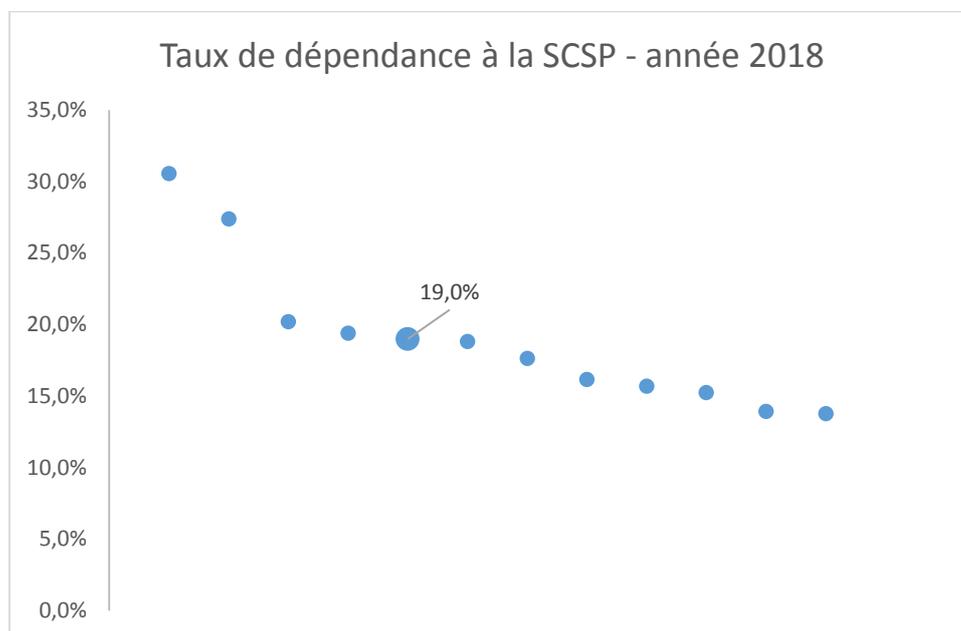
Dépendance à la subvention pour charges de service public : une amélioration constante

Dépendance à la subvention pour charges de service public (budgets principaux)			
	Année 2016	Année 2017	Année 2018
Ensemble de la région académique ¹⁰	18,0 %	18,9 %	19,0 %
Universités	15,9 %	16,7 %	17,0 %
Ecoles d'ingénieurs (passées aux RCE)	24,6 %	25,6 %	25,2 %
Mode de calcul	(Ressources propres / produits encaissables) *100 où ressources propres = total des produits - SCSP		
Interprétation du ratio	Le ratio mesure la dépendance vis-à-vis du financement récurrent de l'Etat (SCSP). Plus ce taux est bas, plus l'établissement est dépendant de ce financement. Le seuil de vigilance se situe entre 15% et 13%, le seuil d'alerte correspond à un niveau inférieur à 13%.		

De façon générale et continue depuis deux ans, le ratio mesurant la dépendance des établissements passés aux RCE vis-à-vis de la subvention annuelle de fonctionnement des établissements s'améliore. Il gagne 1 point entre 2016 et 2018, et même 1,1 point pour les seules Universités. L'amélioration constatée entre 2016 et 2017 est confirmée pour l'année 2018. Ce taux confirme la bonne capacité

¹⁰ Pour dix établissements observés.

des établissements de la région à générer de nouvelles ressources propres, à un rythme supérieur à la hausse de la subvention annuelle ministérielle. Entre 2017 et 2018, le niveau des ressources propres encaissables s'est en effet élevé de 4,10%, alors que celui des produits encaissables s'est accru de 2,26%.



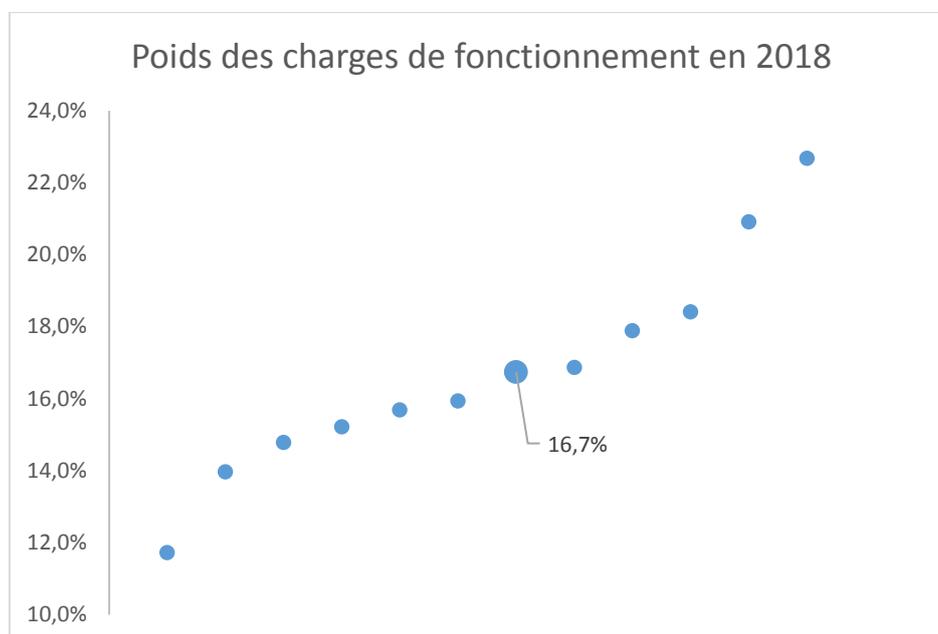
L'observation de cet indicateur sur le périmètre des budgets principaux confirme la hausse moyenne observée : sur 10 établissements passés aux RCE, 2 seulement affichent un indicateur dégradé en 2018. De plus, contrairement aux années précédentes, il n'y a plus d'établissement dont le ratio se situe en zone d'alerte au regard des seuils ministériels (niveau inférieur à 13%), et deux sont en zone de vigilance. Ces deux établissements affichent une amélioration sensible de leur indicateur entre 2017 et 2018.

Poids des charges de fonctionnement : une augmentation pour les budgets principaux

Poids des charges de fonctionnement (budgets principaux)			
	Année 2016	Année 2017	Année 2018
Ensemble de la région académique ¹¹	15,7 %	15,8 %	16,7 %
Universités	13,9 %	14,5 %	15,2 %
Ecoles d'ingénieurs (passées aux RCE)	19,5 %	18,8 %	19,0 %
Mode de calcul	(Charges générales décaissables de fonctionnement / produits encaissables) * 100		
Interprétation du ratio	Le ratio mesure le poids relatif des charges de fonctionnement général (c'est-à-dire, hors masse salariale). Le seuil de vigilance se situe entre 15% et 16%, le seuil d'alerte correspond à un niveau supérieur à 16%.		

¹¹ Pour dix établissements observés.

L'année 2018 est marquée par une dégradation de ce ratio pour l'ensemble des établissements passés aux RCE de la région académique (de 15,8% à 16,7%). La moyenne régionale de ces ratios se trouve désormais située en zone d'alerte, et témoigne d'une hausse des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des produits encaissables. Sur les dix établissements considérés, trois parviennent à réduire ce poids, tandis que sept constatent son augmentation.



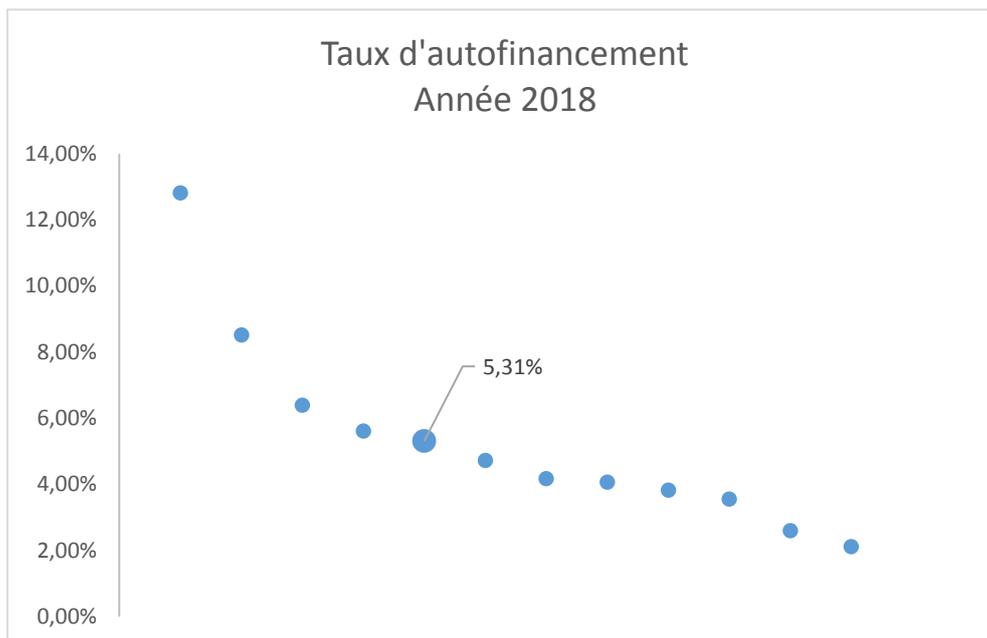
A l'inverse, pour les établissements qui ne sont pas passés aux RCE, et à l'exception des COMUE dont le profil d'activités est atypique, le ratio régional mesurant le poids des charges de fonctionnement est passé de 50,5% en 2017 à 46,1% en 2018. Cette amélioration prend principalement appui sur la forte amélioration des performances d'un établissement de la région.

Financement des investissements : la hausse se poursuit

Taux d'autofinancement (budgets principaux)			
	Année 2016	Année 2017	Année 2018
Ensemble de la région académique ¹²	3,75 %	4,54 %	5,31 %
Universités	3,00 %	3,31 %	3,91 %
Ecoles d'ingénieurs (passées aux RCE)	4,87 %	7,16 %	8,98 %
Mode de calcul	(capacité d'autofinancement / produits encaissables) *100		
Interprétation du ratio	Le ratio mesure l'envergure de la capacité d'autofinancement annuelle réalisée par l'établissement. Cette CAF est destinée au financement des investissements de l'année, ou servira pour les exercices futurs. La zone de vigilance pour ce taux commence en-dessous de 0,5%.		

¹² Pour dix établissements observés.

Etroitement lié à l'ampleur de la capacité d'autofinancement des établissements, le taux d'autofinancement poursuit son amélioration, en s'établissant en moyenne en 2018 à 5,31% pour la région. Ce taux s'améliore quelle que soit la catégorie d'établissements considérés.



Pour les établissements qui ne sont pas passés aux RCE, et à l'exception des COMUE, la moyenne des taux d'autofinancement est inchangée en 2018, s'établissant à 10,3%. Cette stabilité découle d'un hasard statistique, puisque les situations individuelles de ces établissements ont sensiblement évolué en un an : les hausses et les baisses se compensent à l'échelle régionale.

Restes à payer : une hausse moins importante

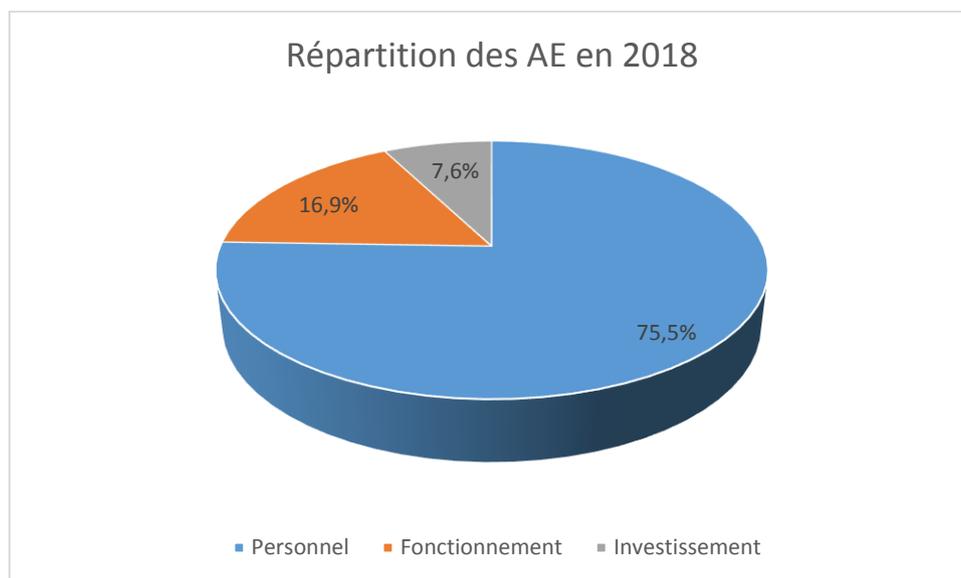
Les autorisations d'engagement (AE) traduisent les engagements que les établissements contractualisent, et qu'ils doivent honorer sous forme de crédits de paiement (CP). La différence entre AE et CP donne une indication sur le volume de restes à payer que les établissements auront à honorer au cours des exercices futurs. L'analyse de cette donnée doit faire abstraction des flux liés aux deux COMUE de la région, leur activité atypique générant d'importants flux d'AE pour certains exercices.

Restes à payer générés depuis trois ans ¹³				
	2016	2017	2018	Cumul depuis 3 ans
Autorisations d'engagement	1 991 M€	1 995 M€	2 605 M€	
Crédits de paiement	1 909 M€	1 967 M€	2 010 M€	
Restes à payer (RAP)	+ 82 M€	+ 28 M€	+ 17 M€	+ 127 M€
Moyenne des RAP : Universités	+ 7,5 M€	+ 1,6 M€	+ 1,4 M€	+ 10,5 M€

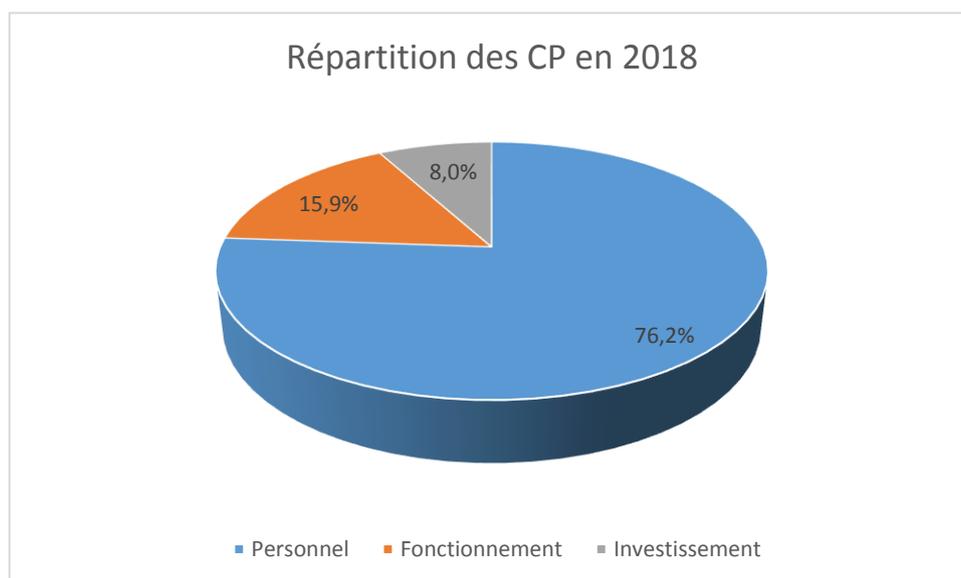
¹³ Hors activité des COMUE de Grenoble et de Lyon

Moyenne des RAP : Autres établissements RCE	+ 7,2 M€	+ 3,1 M€	+ 2,6 M€	+ 12,9 M€
--	----------	----------	----------	-----------

Pour la région académique, le stock de restes à payer générés augmente de moins en moins vite, mais il continue tout de même de s'accroître de 17 M€ en 2018. Le stock constitué depuis l'exercice 2016 s'élève à 127 M€. Au cours de ces trois années, six établissements ont vu leurs restes à payer diminuer, et onze affichent une augmentation de ces restes.



Les dépenses de masse salariale représentent les trois quarts (75,5 %) des AE consommées en 2018. Cette part tend à augmenter, puisqu'elle était de 73,8 % en 2016. De la même façon, la part des AE de fonctionnement affiche une légère augmentation. Ce sont les AE d'investissement qui affichent un recul constant depuis trois années, passant de 8,3 % en 2016 à 7,6 % en 2018.



La répartition des crédits de paiement entre enveloppes de dépenses confirme la structure constatée ci-avant. Toutefois, la tendance à la baisse de la part de l'investissement ne s'observe pas encore : elle devrait survenir au cours des prochains exercices, lorsque les flux d'AE de l'année 2018 seront consommés sous forme de CP.

3.3 Etablissements déficitaires et comités de suivi

Si les données financières consolidées de l'ensemble des établissements de la région académique présentent des signes d'amélioration, certains établissements restent engagés dans des dispositifs renforcés de suivi, compte tenu de leur situation financière encore fragile. Deux mécanismes de suivi complémentaires coexistent à ce jour : le dispositif national de suivi et d'alerte et d'accompagnement des établissements, et les comités locaux de suivi, qui s'inscrivent dans la mise en œuvre des dispositions du code de l'éducation.

Le dispositif national de suivi et d'alerte et d'accompagnement (DSAA)

Depuis deux ans, ce dispositif, dont le format a été rénové au cours de l'été, propose une revue d'avancement sur la situation financière des établissements d'enseignement supérieur au niveau de la région académique par :

- son comité de pilotage rassemblant deux fois par an les services de la DGESIP, de la DAF, l'IGAENR et l'ensemble des responsables de SIASUP ainsi que les chefs de division enseignement supérieur pour les régions académiques mono-académie ;
- son comité stratégique rassemblant également deux fois par an le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, le directeur des affaires financières, le chef de service de l'IGAENR et l'ensemble des recteurs.

Selon cette organisation, le comité de pilotage sert de réunion préparatoire au comité stratégique, et répond à une approche globale de suivi de l'ensemble des établissements, en fondant principalement son analyse sur quatre indicateurs : résultat comptable, capacité d'autofinancement, fonds de roulement et trésorerie.

Il vise à :

- partager l'analyse de la situation financière des établissements entre l'administration centrale et les services déconcentrés ;
- anticiper et prévenir les situations de dégradation financière, mettre en place des mesures de correction ;
- échanger sur les pratiques d'accompagnement et de contrôle ;
- valoriser les pratiques d'animation locale et mutualiser dans la perspective d'une animation de réseau.

L'analyse par critères d'alerte conduit à un suivi particulier de certains établissements. Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, le suivi renforcé a ainsi pu concerner des établissements présentant des difficultés financières, mais aussi des établissements récemment nés d'une fusion ou passant aux responsabilités et compétences élargies, et considérés à ce titre comme porteurs de risques).

Le dispositif local des comités de suivi

En 2016-2017, le nombre d'établissements faisant l'objet d'un tel suivi était passé de trois à cinq, puisque la situation de deux établissements de l'académie de Lyon s'était dégradée à la lecture du compte financier de l'année 2016.

En conséquence, et conformément au cadre réglementaire, le dispositif de suivi des établissements en difficulté financière a mobilisé le SIASUP sur un total de 2 réunions formalisées cette année, contre 7 en 2017-2018. L'amélioration des performances financières observées depuis l'année 2017 a permis à l'ensemble de ces établissements de sortir de ce dispositif. Mais les comptes financiers de l'année 2018

placent désormais un nouvel établissement en situation de déficit, entraînant la mise en place d'un comité de suivi.

4. L'exercice du contrôle de légalité en 2018-2019

Selon les dispositions de l'article L.711-8 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.*

Le rapport établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public. »

4.1 Les fondements juridiques du contrôle exercé

En complément de l'article L. 711-8 précité, d'autres dispositions réglementaires fondent le pouvoir de contrôle réglementaire exercé par les recteurs.

La mission de contrôle de légalité est quant à elle développée par l'article L719-7.

✓ Article L719-7 du code de l'éducation

« 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. »

Ces fondements juridiques mettent en évidence l'exercice formel d'un contrôle de légalité *a posteriori* des actes administratifs. Toutefois, cette activité peut prendre pour partie un caractère *a priori*. Pour les actes proposés au vote du conseil d'administration, le recteur se voit communiquer, au titre de sa participation à ces réunions, les projets de délibérations. Cette transmission préalable lui permet d'anticiper le contrôle *a posteriori*, et d'engager un dialogue avec les établissements susceptibles d'adopter des décisions irrégulières.

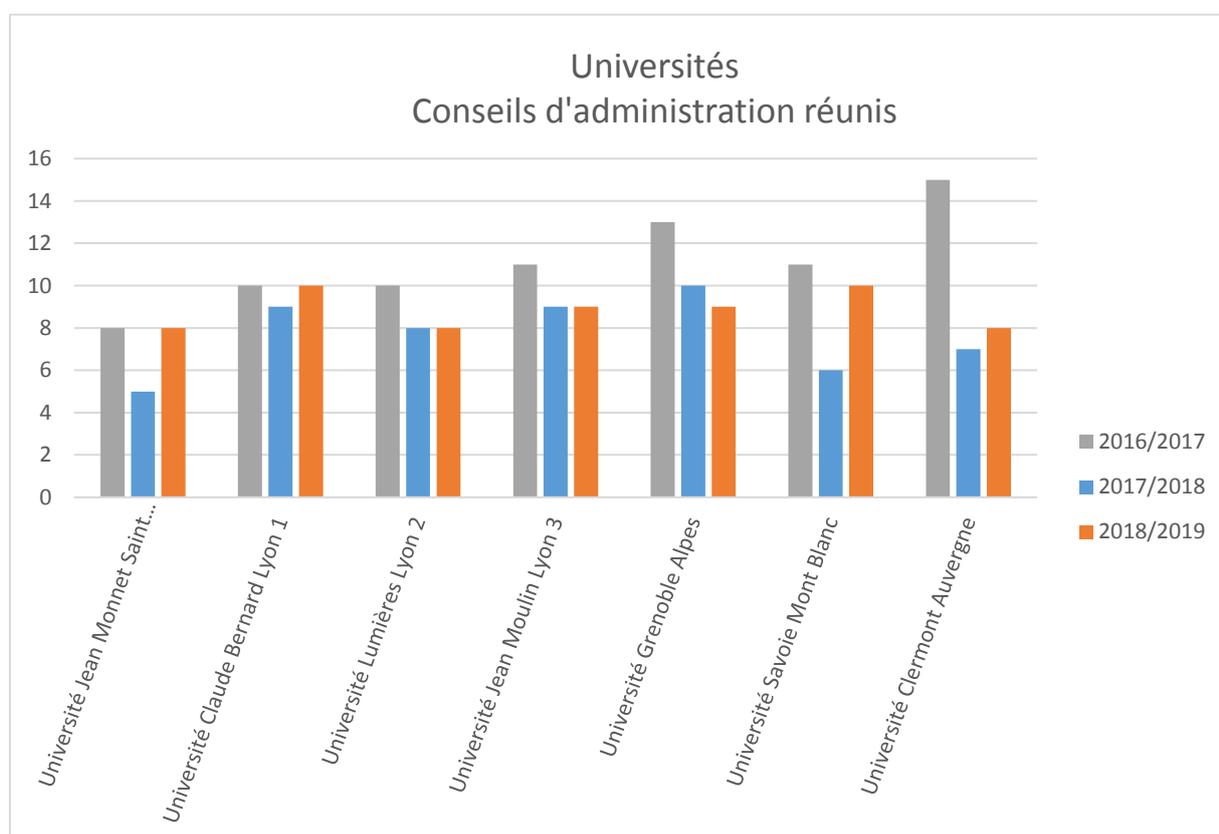
Ce mode d'action constitue en réalité la majeure partie du contrôle exercé. Il s'inscrit dans une logique d'accompagnement des établissements. Au-delà de l'acte par lui-même illégal, le contrôle veille tout autant à la sécurisation de la vie juridique de ces décisions. L'intervention du recteur repose donc autant sur la formulation de recommandations, ou l'identification de risques, que sur le respect de la conformité du cadre réglementaire examiné. Dans l'hypothèse où un acte voté présente des irrégularités, le SIASUP a choisi un mode d'intervention graduée, adaptée aux conséquences juridiques de l'irrégularité. Dans la majorité des situations, l'établissement est invité à modifier sa décision, en le présentant pour régularisation devant ses instances.

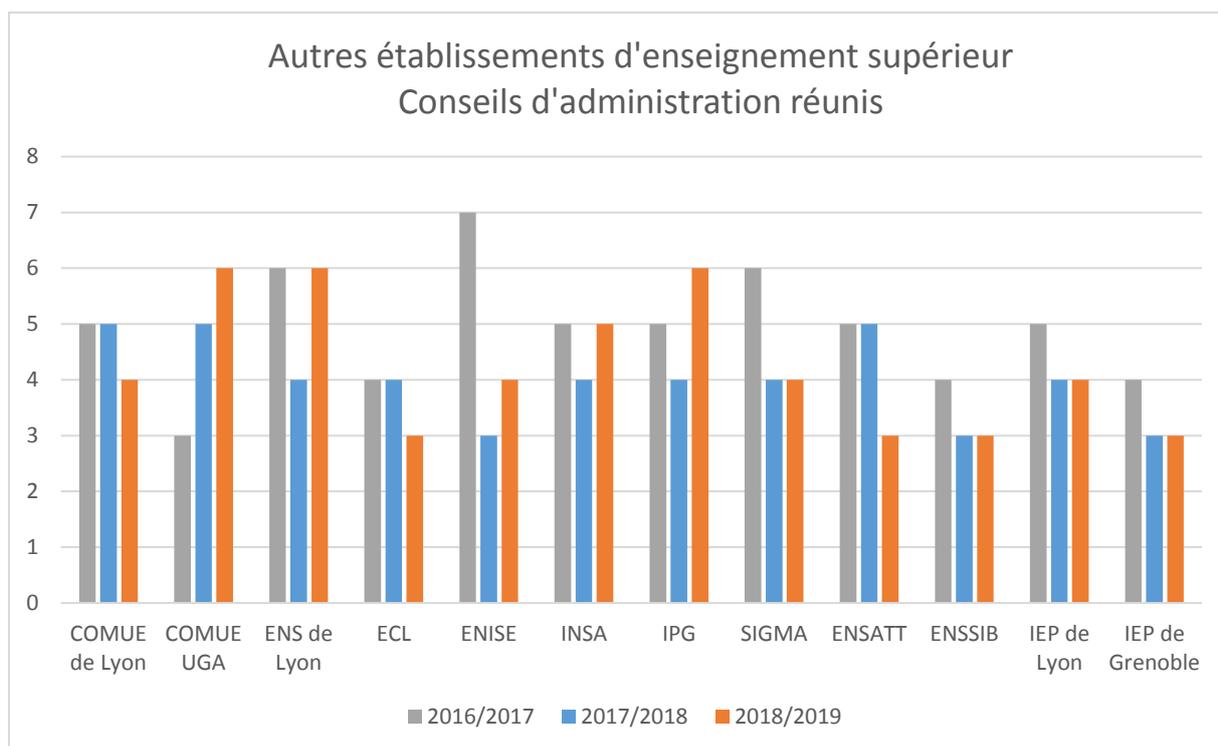
De façon plus étendue, le recteur a donc à connaître systématiquement des actes à caractère réglementaire, puisque leur transmission conditionne leur entrée en vigueur (article L. 719-7).

Enfin, il importe de relever que le recteur peut être compétent pour connaître de tous les actes pris par un établissement, qu'ils aient ou non un caractère réglementaire.

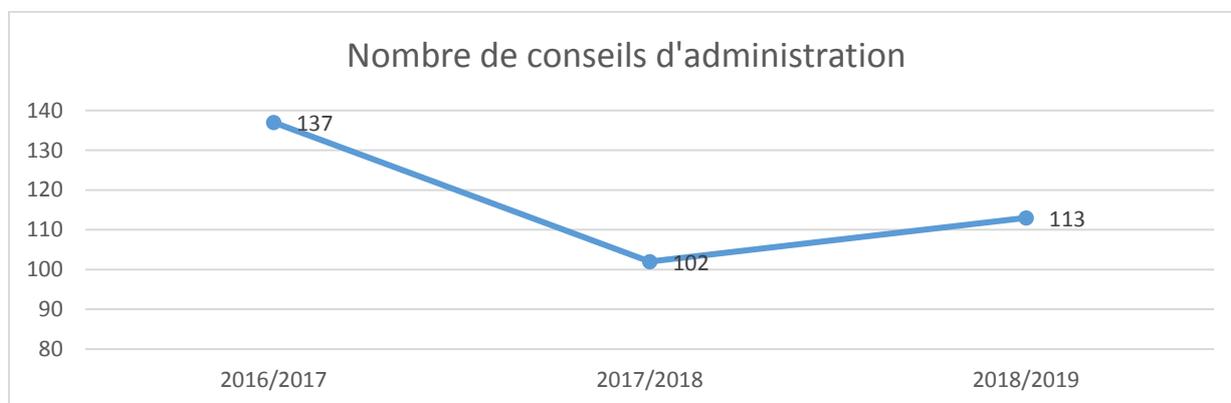
4.2 L'activité des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur de la région académique

Mesurée pour la troisième fois à l'échelle de la région académique, l'activité des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur reste plus soutenue au sein des universités en raison principalement du dimensionnement de ces établissements. Au cours des trois périodes observées (septembre 2016 à juin 2017, septembre 2017 à juin 2018 et septembre 2018 à juin 2019), l'Université Grenoble Alpes et l'Université Lyon 2 pour la première période puis l'Université Grenoble Alpes ainsi que les Universités Lyon 1 et Lyon 3 pour la deuxième période et l'Université de Savoie Mont Blanc et l'Université Lyon 1 pour la troisième période sont celles qui ont réuni le plus souvent leur conseil d'administration.





Pour la plupart des établissements qui ne sont pas des universités, le rythme moyen de réunion du conseil d'administration continue de s'établir à environ un conseil tous les deux ou trois mois ce qui représente un nombre moyen de quatre conseils par an.



Pour l'année 2016-2017, le recteur ou son représentant avait assisté à un total de 137 conseils d'administration, soit une moyenne de 7,2 séances par établissement et de 13,7 séances par mois pour la période septembre/juin. Pour l'année 2017-2018, ce chiffre représente 102 conseils d'administration, soit une moyenne de 5,2 séances par établissement et de 10,2 séances par mois pour la période septembre / juin.

Pour l'année 2018/2019, le recteur ou son représentant aura assisté à un total de 113 conseils d'administration, soit une moyenne de 5,9 séances par établissement et de 11,3 séances par mois pour la période septembre/juin.

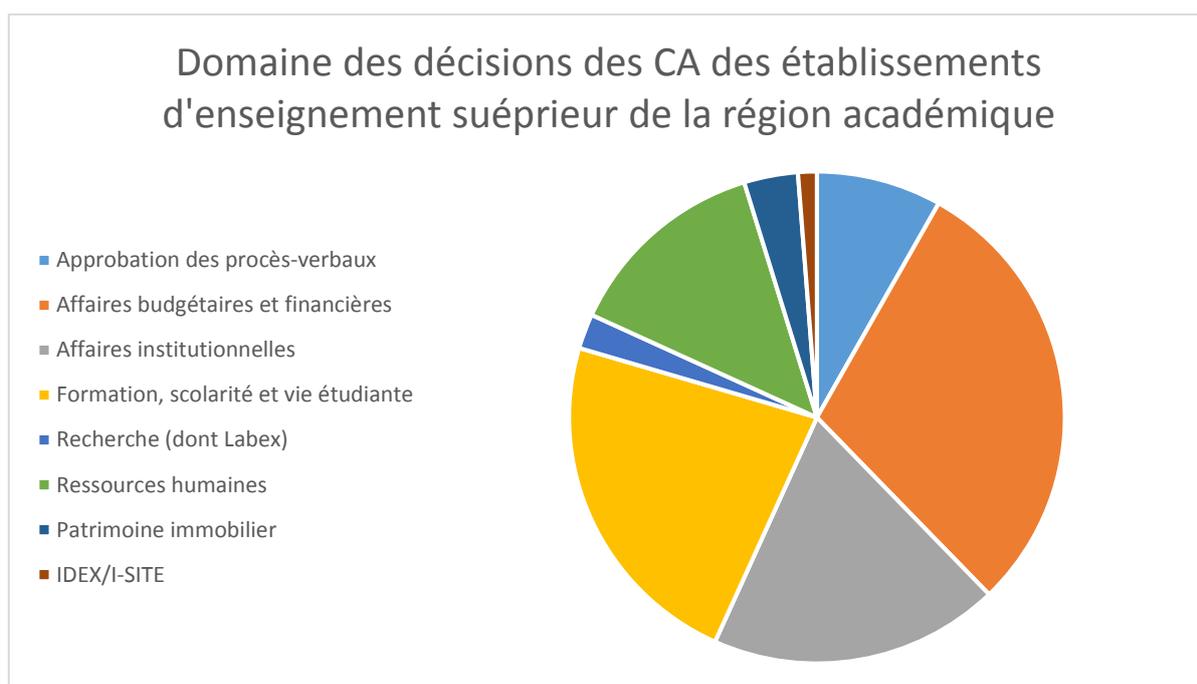
Typologie des décisions des conseils d'administration

Au cours de l'année 2018-2019, 1 223 délibérations de conseils d'administration ont été recensées contre 1 203 au titre de l'année 2017-2018. Sur l'ensemble de ces décisions et pour ce qui concerne ces deux années universitaires, deux tiers de celles-ci relèvent d'un contrôle juridique et un tiers relève davantage de l'exercice du contrôle budgétaire.

Pour ces mêmes années et parmi les décisions qui relèvent de l'exercice du contrôle juridique, les questions de formation et vie scolaire, de ressources humaines, et celles relatives aux affaires institutionnelles (hors approbation des procès-verbaux de conseils) sont toujours les plus nombreuses. Ces trois domaines d'actes cumulés représentent plus d'une décision sur deux parmi les décisions rendues et considérées comme entrant strictement dans le champ du contrôle juridique.

Selon la méthode de classification retenue par le SIASUP, la principale source de décisions des conseils d'administration est le domaine budgétaire et financier, qui génère près d'un tiers des décisions collégiales. Les questions relatives aux affaires institutionnelles, à la formation et vie étudiante et aux ressources humaines ont occupé, en 2018-2019, chacune une part similaire à l'exercice précédent.

En dehors des délibérations rendues par les conseils d'administration, une part importante des temps de séances a été consacré à des informations et des échanges sur la mise en place des fusions des universités dans la région académique.

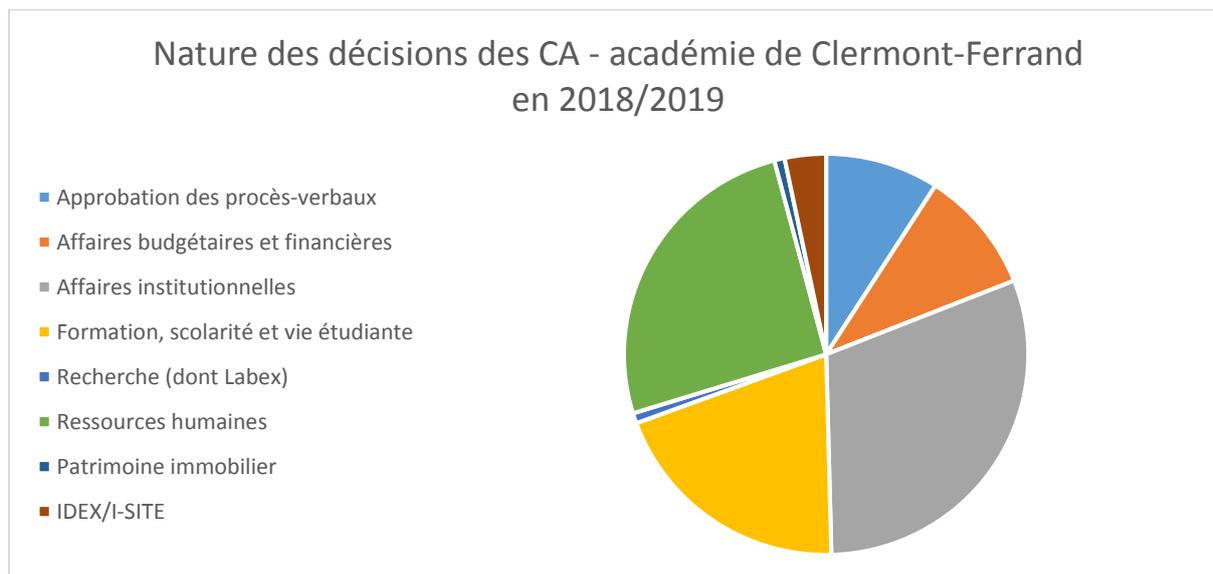


Conseils d'administration --- Nature des décisions pour l'ensemble de la région académique	Année 2018/2019		Année 2017/2018		Année 2016/2017	
	Nombre de décisions	Part	Nombre de décisions	Part	Nombre de décisions	Part
TOTAL GENERAL	1223	100%	1203	100%	1430	100%
<i>Approbation des procès- verbaux</i>	100	8%	87	7%	111	8%
<i>Affaires budgétaires et financières</i>	362	30%	358	30%	441	31%
<i>Affaires institutionnelles</i>	232	19%	240	20%	208	15%
<i>Formation, scolarité et vie étudiante</i>	279	23%	272	23%	236	17%
<i>Recherche (dont Labex)</i>	28	2%	36	3%	35	2%
<i>Ressources humaines</i>	164	13%	143	12%	114	8%
<i>Patrimoine immobilier</i>	43	4%	43	4%	50	3%
<i>IDEX/I-SITE</i>	15	1%	24	2%	51	4%
<i>Autres</i>	-	-	-	-	184	13%

Le détail par académie donne les répartitions suivantes :

Académie de Clermont-Ferrand

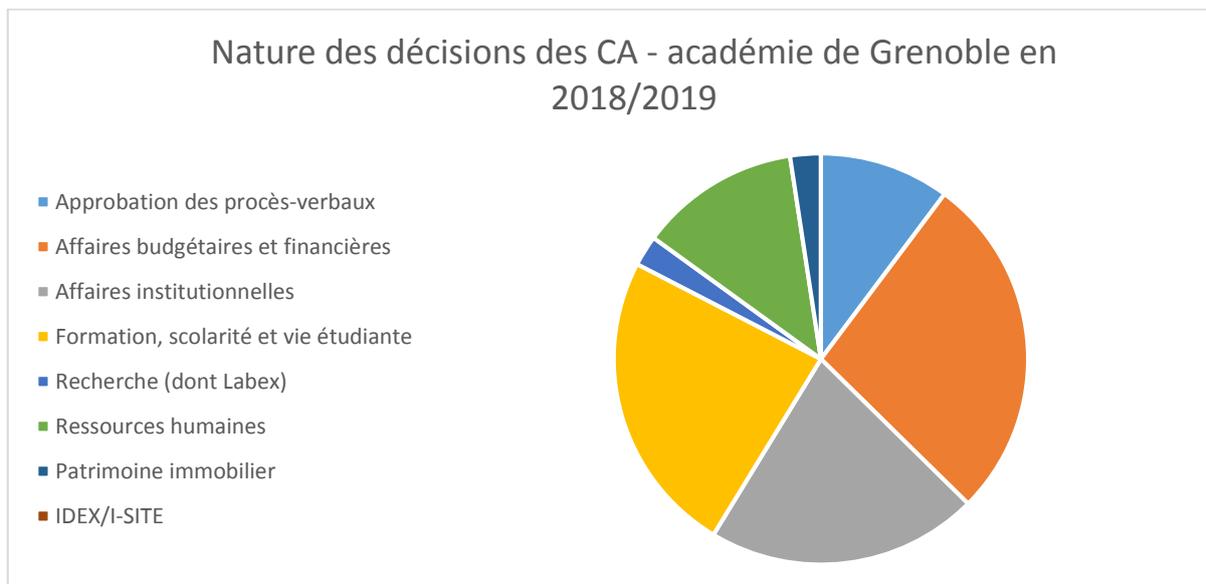
Dans la prolongation de la fusion des deux universités de l'académie, devenues l'Université Clermont Auvergne au 1^{er} janvier 2017, l'activité juridique des conseils des établissements de l'académie de Clermont-Ferrand se distingue par une place toujours aussi importante occupée par les délibérations de nature institutionnelle, à hauteur de 31 %, (approbation des statuts et règlements intérieurs de composantes ou écoles internes, création de services, comités techniques ou commissions paritaires...). Par ailleurs, la place prise par les délibérations relatives aux ressources humaines est en augmentation par rapport aux années précédentes (26%).



Académie de Grenoble

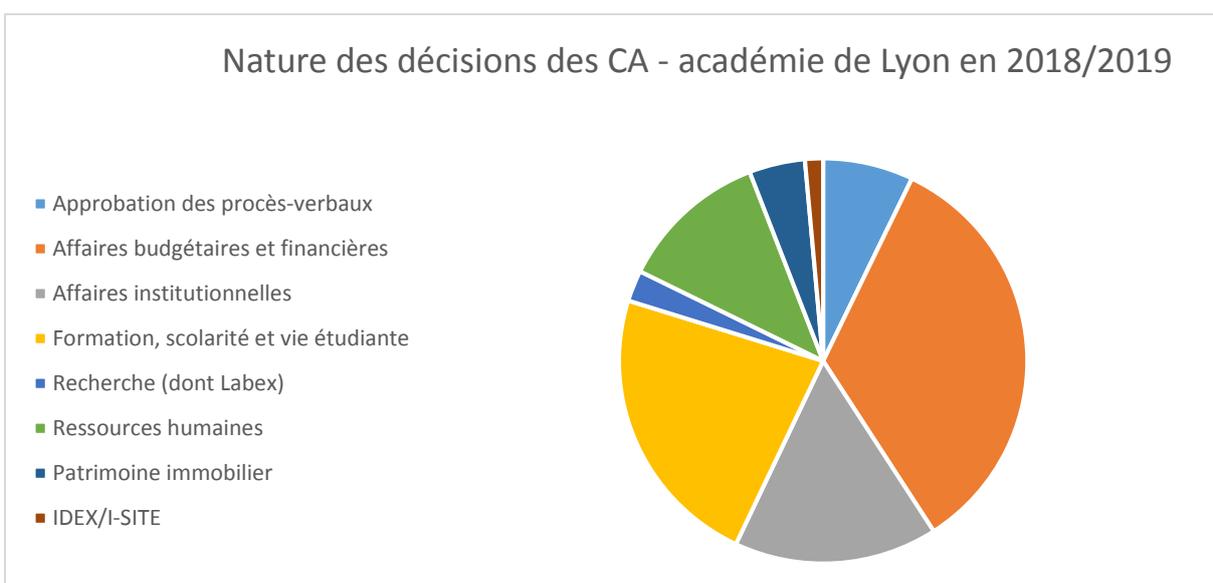
Pour les années universitaires 2017-2018 et 2018-2019 et comme les établissements de l'académie de Lyon, les établissements de l'académie de Grenoble présentent une structure d'activité très similaire aux tendances identifiées pour l'ensemble des établissements de la région académique.

Avec 428 décisions rendues au titre de la première période et 334 au titre de la seconde, ils mobilisent 25 % du nombre total des décisions rendues pour toute la région en 2017-2018 et 27 % en 2018-2019, contre 60 % et 63 % pour l'académie de Lyon puis 15 % et 10 % pour l'académie de Clermont-Ferrand.



Académie de Lyon

Cette année 2018-2019 suit la même évolution que l'année 2017-2018 dans la mesure où les trois domaines pour lesquels l'activité des conseils d'administration est la plus importante sont les mêmes : les affaires budgétaires (34%), la formation, scolarité et vie étudiante (23%), et les affaires institutionnelles (16%). Cela représente la même tendance que pour la région académique.



4.3 L'action du SIASUP dans le cadre des activités des établissements de l'enseignement supérieur

Au cours de l'année 2018-2019, le SIASUP a eu à apporter des éclairages sur différents points de réglementation, ou sur leur interprétation. A onze reprises cette année, le recours à une harmonisation nationale ou à l'interprétation ministérielle d'une règle a été rendu nécessaire.

a) Les précisions apportées aux établissements

La clarification de la lecture d'une règle, ou le rappel de ses dispositions particulières, a pu prendre la forme d'un message électronique adressé aux établissements. En complément de messages collectifs, l'action du SIASUP s'est inscrite dans le cadre des rapports de proximité noués entre l'assistant de vérification et son établissement de référence. Ce lien, permanent, s'exerce au-delà de l'activité des conseils centraux des établissements. En 2018-2019, plusieurs sujets ont nécessité une intervention récurrente du SIASUP. A ce titre, ils font figure de points d'attention particuliers. Les éclairages apportés ont notamment porté sur les éléments suivants.

Le principe d'approbation postérieure des conventions signées

Cette spécificité, propre aux EPSCP, est prévue par l'article L.712-3 du code de l'éducation qui précise que le conseil d'administration « approuve les accords et conventions signés par le chef d'établissement » a déjà été évoquée à plusieurs reprises par le SIASUP. Déjà soulevé lors de l'exercice précédent, ce principe a conduit le SIASUP à faire préciser à différents établissements leurs projets de délibérations relatives aux accords et conventions afin de renforcer la sécurité juridique des actes pris en la matière. En effet, le SIASUP a constaté que certains établissements faisaient voter en conseil d'administration des conventions qui n'étaient pas signées par le chef d'établissement.

En application de ce principe, sans approbation, une convention ne peut produire aucun effet juridique. De plus, l'approbation de la convention par le conseil d'administration est bien décrite comme étant postérieure à la signature de la convention par le chef d'établissement : il soumet donc à l'approbation de son conseil d'administration des conventions déjà signées. En ce sens, le conseil d'administration n'a pas à autoriser le chef d'établissement à signer une convention, y compris en matière immobilière.

Le non-respect de cette règle pose un réel problème en matière de sécurité juridique dans la mesure où les conventions régulièrement signées ne peuvent légalement être exécutées avant d'avoir été approuvées par le conseil d'administration. L'entrée en vigueur de la convention est en effet subordonnée à son approbation par le conseil d'administration. Sans approbation, la convention ne produit donc aucun effet juridique. Ainsi, toute décision ayant pour objet le commencement d'exécution d'une convention avant son approbation par le conseil d'administration est susceptible d'être portée devant le juge administratif et être ainsi annulée.

Le plus souvent, par une délégation de pouvoirs, le chef d'établissement dispose de la faculté de bénéficier de ce pouvoir d'approbation. Mais cette faculté se trouve toutefois limitée par la jurisprudence, constante en la matière, sur la notion de délégation de compétences. La délégation ne peut être totale, elle ne peut concerner toutes les conventions de l'établissement, mais seulement certaines catégories de conventions précisément définies (domaine, montant financier maximum notamment).

Les remises gracieuses, remises commerciales et admissions en non-valeur

En 2018-2019, ce sujet a fait l'objet de plusieurs rappels des règles applicables, et a conduit à l'adaptation de plusieurs projets de délibération transmis au SIASUP en amont des conseils d'administration.

L'article 193 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit la possibilité pour l'organe délibérant de décider que les créances d'un organisme puissent faire l'objet d'une remise gracieuse en cas de gêne du débiteur, d'une remise gracieuse des intérêts moratoires, d'une admission en non-valeur, lorsque la créance est irrécouvrable et de rabais, remises, ristournes accordés à des fins commerciales.

Sur ces points, les établissements publics d'enseignement supérieur disposent d'une procédure dérogatoire prévue par le code de l'éducation, dans son article R 719-89. Il prévoit que « les remises gracieuses et les admissions en non-valeur des créances de l'établissement sont décidées par le président ou le directeur de l'établissement sur proposition du conseil d'administration et, pour les fondations universitaires, du conseil de gestion de la fondation, après avis de l'agent comptable principal ».

En application de ces textes, le conseil d'administration est amené à proposer au président ou directeur de l'établissement d'accorder des remises gracieuses et admissions en non-valeur. La décision revient ensuite au président ou directeur de l'établissement. En revanche, en ce qui concerne les remises commerciales, elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article R. 719-89 du code de l'éducation et sont donc soumises aux règles du décret GBCP. De ce fait, il appartient au conseil d'administration de décider d'accorder une remise commerciale.

Par ailleurs, dans la mesure où il s'agit d'une compétence propre du chef d'établissement, le conseil d'administration ne peut pas la lui déléguer. Le SIASUP est ainsi intervenu auprès de plusieurs établissements afin de faire modifier les délégations de compétence du conseil d'administration au chef d'établissement.

Le contrôle interne budgétaire et comptable

L'article 215 du décret GBCP vient définir le contrôle interne, préciser la distinction entre le contrôle interne comptable et budgétaire et renforcer le caractère obligatoire de sa mise en place dans les établissements publics nationaux, y compris les établissements de l'enseignement supérieur.

Dans le cadre du développement et de la mise en place des procédures de contrôle interne budgétaire et comptable, le SIASUP s'est intéressé au formalisme à observer. Il a ainsi dialogué avec les établissements lors des différentes réunions de dialogue budgétaire et de dialogue financier afin d'échanger sur la mise en place et de suivre les étapes du déploiement du contrôle interne budgétaire et comptable au sein de chaque établissement de la région académique. Cela a permis également de mettre en avant les difficultés que les établissements pouvaient rencontrer dans son déploiement.

Le SIASUP a pu être amené à rappeler la procédure à suivre et les modalités d'information du conseil d'administration de la structure. En effet, celui-ci doit être informé de la mise en place de la démarche de contrôle interne budgétaire et comptable et doit valider le plan d'actions pris par les organes dirigeants. Par ailleurs, un temps d'échange doit être prévu au moins une fois par an sur cette thématique.

b) Les points d'attention liés aux évolutions réglementaires et institutionnelles

La mise en œuvre de dispositions réglementaires et la mise en conformité des textes des établissements aux normes en vigueur a conduit le SIASUP à intervenir sur plusieurs sujets. Les principales interventions ont porté sur les points suivants.

Le RIFSEEP

L'article L. 954-2 du code de l'éducation prévoit que : « *Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. La prime d'encadrement doctoral et de recherche est accordée après avis de la commission de la recherche du conseil académique.*

Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels.

Les conditions d'application du présent article peuvent être précisées par décret. »

En application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), des différents arrêtés pris pour les différents corps de la fonction publique et des circulaires ministérielles, de nombreux établissements de la région académique ont mis en œuvre ce dispositif lors de l'année 2018-2019. On peut relever le caractère tardif de la mise en conformité des établissements avec ce corpus juridique.

La mise en œuvre de ce dispositif a été l'occasion pour le SIASUP d'attirer l'attention des établissements sur différents points particuliers. Les projets de délibération relatifs à la mise en place du RIFSEEP ont conduit à vérifier la consultation préalable du comité technique.

Le RIFSEEP se compose de deux éléments, l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

Concernant la part relative à l'IFSE, chaque agent est classé dans un groupe de fonction déterminé. Le nombre de groupe de fonctions est décidé par arrêté ministériel pour chaque corps. Une fois chaque poste classé dans un de ces groupes, l'expérience professionnelle acquise par l'agent est également valorisée. Cela permet de faire évoluer le montant de l'IFSE pour chaque agent. Au niveau des montants accordés par groupe, ils font l'objet d'arrêtés interministériels. Sont définis dans les arrêtés un plancher par grade et un plafond par groupe de fonction. Un arrêté ministériel vient préciser le plancher minimum par corps. L'application de ces dispositions par les établissements a été source d'attention de la part du SIASUP. Le SIASUP a été conduit à intervenir sur les projets de délibération afin de faire préciser les groupes de fonctions choisis par les établissements et les modulations prévues pour l'IFSE et de vérifier si les montants indiqués étaient des montants fixes ou des planchers ou des plafonds.

Par ailleurs, l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 précise les indemnités compatibles avec le RIFSEEP. L'application de ce texte a conduit le SIASUP à intervenir auprès de certains établissements pour les alerter sur le caractère non cumulable de certaines primes qu'ils souhaitaient continuer à verser à leur personnel alors que les textes réglementaires prévoient leur intégration au sein de l'IFSE. Cela a mené le service à préciser aux établissements les primes qui sont cumulables avec ce régime indemnitaire.

Concernant le CIA, il est facultatif. Lorsqu'il est mis en œuvre, ce complément indemnitaire est versé annuellement, en une ou deux fractions. Dans ce cadre-là, le SIASUP a été amené à vérifier que le

conseil d'administration avait délibéré afin d'organiser les modalités de sa mise en œuvre (modalités d'attribution, détermination du montant, modalités de versement).

Les révisions des statuts des établissements de l'enseignement supérieur

Au cours de l'exercice 2018-2019, plusieurs établissements ont été amenés à modifier leurs statuts pour prendre en compte certaines évolutions institutionnelles ou afin de les mettre en conformité avec la réglementation en vigueur. A cet effet le SIASUP est intervenu afin d'accompagner les établissements dans cette démarche.

Ces interventions ont pris la forme d'échanges avec l'établissement. Le SIASUP a alerté les établissements notamment sur la composition des conseils d'administration, les modalités de désignation des personnalités extérieures amenées à y siéger, les compétences des différentes instances au sein de l'établissement. Afin d'appuyer l'analyse du SIASUP, il a également été demandé une expertise sur ces sujets auprès du ministère.

L'organisation des opérations électorales dans les établissements d'enseignement supérieur

L'année 2018-2019 a été marquée par un début de renouvellement des conseils centraux de certains établissements de l'enseignement supérieur de la région académique. L'année prochaine sera caractérisée par une vague importante de renouvellements des conseils centraux. Pour cette année, le SIASUP a été davantage sollicité pour le renouvellement des conseils de composantes de différents établissements.

Les élections au sein des EPSCP sont prévues et règlementées par les articles D. 719-1 à D. 719-40 du code de l'éducation. Ces dispositions s'appliquent également à certains établissements publics administratifs comme les instituts d'études politiques. Les interventions du SIASUP ont porté sur la conformité des arrêtés électoraux à ces dispositions réglementaires. Plusieurs sensibilisations ont porté notamment sur le respect des délais et du calendrier électoral. Certains établissements ont également directement sollicité le SIASUP pour avoir des précisions sur la composition des collèges électoraux au vu de leurs spécificités.

Par ailleurs, le SIASUP a été amené à organiser un tirage au sort afin de compléter un conseil d'administration, en faisant application des pouvoirs exceptionnels du recteur. En effet, l'article L719-8 du code de l'éducation prévoit que : « *En cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires (...) le recteur, chancelier des universités, a qualité pour prendre, à titre provisoire, les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le président ou le directeur de l'établissement* ». En l'espèce, le conseil d'administration de l'établissement concerné était devenu incomplet et l'établissement se trouvait dans l'impossibilité d'organiser des élections partielles en raison d'une procédure de révision de ses statuts qui était en cours. Cette mesure a été mise en œuvre après avis de la direction des affaires juridique du ministère.

De même, il a également été fait appel aux pouvoirs exceptionnel du recteur suite à des difficultés de fonctionnement d'une composante de l'une des universités du site. Par l'utilisation de ces pouvoirs, cela a conduit le recteur a procédé à la nomination d'un administrateur provisoire à la tête du conseil de la composante, afin de garantir la continuité de l'action de cette structure.

La participation du SIASUP aux comités électoraux consultatifs

En application des dispositions de l'article D.719-3 du code de l'éducation, le comité électoral consultatif (CEC) intervient en amont des opérations électorales. Il est obligatoirement mis en place par le chef d'établissement qui peut le présider, et sa composition est fixée par les statuts ou le règlement intérieur de l'établissement.

Il comprend des représentants :

- des personnels et des usagers désignés par chaque liste et parmi les candidats à l'élection;
- un représentant désigné par le recteur d'académie.

Son rôle est d'assister en cas de contestation le chef d'établissement dans ses décisions tout au long du processus électoral. Un procès-verbal est établi à l'issue de chaque réunion du comité.

En application de ces dispositions issues du décret n°2017-610 du 24 avril 2017, le SIASUP a été amené, pour l'académie de Lyon, à participer à plusieurs CEC cette année, en qualité de représentant désigné par le recteur d'académie. Cette participation a permis d'appuyer les établissements sur la procédure à suivre pour l'organisation des élections et de rappeler certaines règles de fonctionnement, comme par exemple l'absence de règle de quorum pour la réunion du CEC.

Annexes

Note de rentrée du SIASUP du 21 septembre 2018

Détail des décisions de conseil d'administration par nature – académie de Clermont-Ferrand

Détail des décisions de conseil d'administration par nature – académie de Grenoble

Détail des décisions de conseil d'administration par nature – académie de Lyon

Rappel des points abordés depuis le rapport annuel sur le contrôle de légalité de l'année 2016-2017

Annexe 1

Note du 21 septembre 2018 sur les modalités d'intervention du SIASUP pour l'année 2018-2019

Document téléchargeable depuis le site internet :



Modalités
d'intervention du SI

Annexe 2

Académie de Clermont-Ferrand Répartition de l'activité des conseils d'administration par nature de décisions

Types de décisions	Académie de Clermont-Ferrand	Part régionale	Région académique Auvergne-Rhône-Alpes
Approbation des procès-verbaux	11	11%	100
Affaires budgétaires et financières dont :	12	3%	362
Budget initial (BI)	2	8%	24
Budget rectificatif (BR)	4	10%	42
Compte financier (CF)	1	6%	18
Sous-total (BI/BR/CF)	1	6%	18
Autres	11	3%	344
Affaires institutionnelles dont :	37	16%	232
Délibérations statutaires	19	38%	50
Autres	18	10%	182
Formation, scolarité et vie étudiante	24	9%	279
Recherche (dont Labex)	1	4%	28
Ressources humaines	31	19%	164
Patrimoine immobilier	1	2%	43
IDEX/I-SITE	4	27%	15
TOTAL GENERAL	121	10%	1223

Annexe 3

Académie de Grenoble Répartition de l'activité des conseils d'administration par nature de décision

Types de décisions	Académie de Grenoble	Part régionale	Région académique Auvergne-Rhône-Alpes
Approbation des procès-verbaux	34	34%	100
Affaires budgétaires et financières dont :	91	25%	362
Budget initial (BI)	10	42%	24
Budget rectificatif (BR)	17	40%	42
Compte financier (CF)	4	22%	18
Sous-total (BI/BR/CF)	16	89%	18
Autres	75	22%	344
Affaires institutionnelles dont :	71	31%	232
Délibérations statutaires	19	38%	50
Autres	52	29%	182
Formation, scolarité et vie étudiante	80	29%	279
Recherche (dont Labex)	8	29%	28
Ressources humaines	42	26%	164
Patrimoine immobilier	8	19%	43
IDEX/I-SITE	0	0%	15
TOTAL GENERAL	334	27%	1223

Annexe 4

Académie de Lyon

Répartition de l'activité des conseils d'administration par nature de décision

Types de décisions	Académie de Lyon	Part régionale	Région académique Auvergne-Rhône-Alpes
Approbation des procès-verbaux	55	55%	100
Affaires budgétaires et financières dont :	259	72%	362
Budget initial (BI)	12	50%	24
Budget rectificatif (BR)	21	50%	42
Compte financier (CF)	13	72%	18
Sous-total (BI/BR/CF)	1	6%	18
Autres	258	75%	344
Affaires institutionnelles dont :	124	53%	232
Délibérations statutaires	12	24%	50
Autres	112	62%	182
Formation, scolarité et vie étudiante	175	63%	279
Recherche (dont Labex)	19	68%	28
Ressources humaines	91	55%	164
Patrimoine immobilier	34	79%	43
IDEX/I-SITE	11	73%	15
TOTAL GENERAL	768	63%	1223

Annexe 5

Rappel des points abordés depuis le rapport annuel sur le contrôle de légalité de l'année 2016-2017

Elections

- Les compétences du comité électoral consultatif (CEC) et de la commission de contrôle des opérations électorales (CCOE)
- Les principales opérations d'un calendrier électoral
- La participation du SIASUP au CEC
- L'organisation des élections
- Les pouvoirs exceptionnels du recteur

Fonctionnement des institutions

- La notion de délégation de compétences et ses conséquences
- Le recours à la dématérialisation pour l'organisation de délibération à distance
- La notion d'accusé de réception de transmission des projets de décisions du conseil d'administration
- La présidence des formations restreintes
- Le principe d'approbation postérieure des conventions signées
- La révisions des statuts

Formation et vie étudiante

- Le contenu des conventions de prestations d'enseignement passées avec des organismes publics ou privés de formation

Réglementation budgétaire

- Les ordonnateurs secondaires de droit
- Les règles de reports de crédits
- L'application du principe de fongibilité asymétrique aux établissements d'enseignement supérieur
- Les remises gracieuses, commerciales et admissions en non-valeur
- Le contrôle interne comptable et budgétaire

Ressources humaines

- La rémunération et le déroulement de carrière des contractuels
- Les rémunérations et primes attribués aux agents contractuels
- La mise en place du RIFSEEP

Thématiques transversales

- L'application du principe de neutralité religieuse dans les établissements d'enseignement supérieur