

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 8 février 2010

Université Paul Valéry Montpellier III - Hérault

Exercices 2001 et suivants

Délibérations de la chambre : 23 juin 2009 (observations provisoires)

17 décembre 2009 (observations définitives)

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 2 décembre 2009,
ancien ordonnateur le 15 novembre 2009.**

Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 1^{er} février 2010.

Document devenu communicable le 16 mars 2010

Rapport d'observations définitives n° 106/058 du 8 février 2010

UNIVERSITE MONTPELLIER III PAUL VALERY

Exercices 2001 et suivants

SYNTHESE	3
1- PROCEDURE	5
2- L'UNIVERSITE DANS SON ENVIRONNEMENT.....	5
2-1. Le contexte national	5
2-1.1. Le statut des universités.....	5
2-1.2. Les plans U 2000, U3M, et campus	6
2-1.3. Le projet de PRES.....	7
2-1.4. La réforme « LMD »	7
2-1.5. Le plan réussite en licence.....	7
2-1.6. La LOLF	7
2-1.7. La démographie étudiante	8
2-1.8. Les mouvements de contestation	8
2-2. L'environnement local	8
2-2.1. La maison des sciences de l'homme (MSH-M) et le pôle européen	8
2-2.2. La contractualisation	9
2-3. Organisation et chiffres clés.....	9
2-3.1. Règles de gouvernance des universités	9
2-3.2. Statuts et organisation générale	10
2-3.3. Les sites de Nîmes et de Béziers.....	10
2-3.4. Principaux indicateurs d'activité	11
3- LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE.....	13
3-1. Le régime budgétaire et comptable des EPSCP	13
3-2. Les constatations	13
3-2.1. Le cycle budgétaire comporte des incohérences.....	13
3-2.2. Le poids des décisions budgétaires modificatives vide de son sens le budget primitif	14
3-2.3. En dépit des ajustements multiples en DBM la réalisation demeure mauvaise en investissement.....	16
3-2.4. Le budget de gestion n'est pas réellement suivi	16
3-2.5. La nomenclature et l'arborescence budgétaires atteignent un niveau de complexité qui les prive de portée pratique.....	16
3-2.6. La pratique des reports de crédits.....	17
3-2.7. Les périmètres budgétaires.....	17
4- LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE.....	17
4-1. Fiabilité des comptes	17
4-1.1. Comptes de bilan	17
4-1.2. Au compte de résultat	20
4-1.3. Conclusion sur la fiabilité des comptes.....	21

4-2. La situation financière	21
4-2.1. Principes.....	21
4-2.2. L'investissement.....	22
4-2.3. Les charges et les produits	22
4-2.4. Les résultats et l'autofinancement.....	25
4-2.5. La variation du fonds de roulement, le fonds de roulement et la trésorerie.....	25
5- LA GOUVERNANCE	26
5-1. Le fonctionnement général du conseil d'administration.....	26
5-1.1. Les attributions légales du conseil d'administration.....	26
5-1.2. La fréquence des séances	27
5-1.3. L'assiduité aux séances : une participation globalement élevée	27
5-1.4. L'exercice effectif des attributions	28
5-1.5. L'offre de formation	30
5-1.6. La qualité de l'information remise aux administrateurs est perfectible	31
5-2. Les services et des fonctions.....	32
5-2.1. Les services communs universitaires et interuniversitaires	32
5-2.2. Des processus administratifs élémentaires sont insuffisamment maîtrisés.....	33
5-2.3. Les efforts récemment accomplis	37
5-3. La gouvernance financière.....	38
5-3.1. La présentation formelle du compte financier	38
5-3.2. L'absence de comptabilité analytique et la méconnaissance des coûts.....	39
5-3.3. Le logement du secrétaire général.....	39
5-3.4. L'organisation de la commande publique.....	40
5-4. L'exercice de la tutelle	42
6- LA GESTION DES HEURES COMPLEMENTAIRES	43
6-1. Les obligations de service et décharges de service	43
6-2. La maîtrise et l'évolution des heures complémentaires	44
6-3. Les heures complémentaires irrégulièrement payées	44
6-3.1. Heures complémentaires et décharges de service.....	44
6-3.2. Heures complémentaires et enseignement à distance	45

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de l'université Montpellier III Paul Valéry pour les exercices 2001 et suivants.

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon a examiné la gestion de l'université Montpellier III Paul Valéry (UM3) pour la période courant à compter de l'exercice 2001.

Les universités, longtemps régies par un statut d'établissements publics à caractère administratif, bénéficient aujourd'hui du statut d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), régime auquel la loi du 10 août 2007, dite LRU, vient d'apporter des changements substantiels. Dans l'enseignement supérieur, plusieurs plans nationaux se sont succédé au cours des deux dernières décennies, et le plan Campus en cours fédère les trois universités montpelliéraines autour d'un projet qui mobilise plusieurs centaines de millions d'euros. Un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) devrait voir le jour en 2011 dans un contexte, national comme local, de réduction des effectifs d'étudiants. Entre les années 2002-2003 et 2006-2007 l'UM3 a perdu près de 18% de ses effectifs.

La chambre a examiné, en premier lieu, la qualité de la gestion budgétaire de l'établissement. Il a pu être constaté que le cycle budgétaire y comporte des incohérences. La démarche est initiée tardivement, et le budget est fréquemment adopté après le début de l'exercice. Les prévisions de recettes comme de dépenses sont largement perfectibles et les taux de réalisation sont peu satisfaisants, en dépit du recours à de multiples décisions budgétaires modificatives. L'université ne suit pas réellement son budget de gestion, instrument de pilotage pourtant obligatoire.

La chambre s'est intéressée, en second lieu, à la fiabilité des comptes. Au bilan il a pu être constaté que l'affectation du résultat ne s'effectue pas dans les conditions prévues par l'instruction comptable régissant les universités, et que les subventions d'investissement n'ont été reprises au compte de résultat que récemment. En matière d'immobilisations, l'agent comptable exerce de fait un suivi normalement dévolu à l'ordonnateur, sans que les comptes ne traduisent pour autant la réalité du patrimoine. La pratique de l'amortissement est tardive, discontinue, et n'a pas été arrêtée par le conseil d'administration. L'acquisition de l'emprise immobilière de Saint-Charles, non maîtrisée sur le plan de la technique comptable, a affecté le bilan et le compte de résultat. Au compte de résultat les opérations de fin d'exercice sont perfectibles.

Il a ensuite été procédé à l'examen de la situation financière. Au cours de la période examinée, les principales opérations d'investissement ont porté sur la construction de la maison des étudiants, entre 2001 et 2004, la construction d'un bâtiment pour l'Institut d'études françaises pour étrangers, en 2002-2004, des travaux de mise en sécurité, ainsi que d'autres opérations de moindre importance financière, pour un total avoisinant 10 M€. Compte tenu des tensions sur sa situation financière, l'établissement a désormais sensiblement réduit l'investissement : fin 2007 ces dépenses n'atteignent pas 600 k€. L'une des évolutions les plus remarquables a concerné l'acquisition du matériel informatique, dont la place au bilan progresse de 20,7% soit 2,4 M€ entre 2002 et 2007. Le résultat comptable est déficitaire sur les trois dernières années. Les charges, concentrées sur un petit nombre de postes, suivent des évolutions contrastées. Le niveau des charges de personnel progresse très sensiblement et s'établit autour de 9,9 M€ en fin de période, principalement au titre des rémunérations de

personnel sur budget propre (53%) ou des cours complémentaires (23%). Les salaires versés directement par l'Etat, hors budget de l'université, représentent 51 M€ en 2007. Les produits sont majoritairement constitués par les subventions, venant essentiellement de l'Etat (87%). Les produits des droits d'inscription sont fixés nationalement et évoluent, dans le contexte démographique évoqué plus haut, défavorablement.

La gouvernance de l'établissement a également été examinée. En application de l'article L. 712-3 du code de l'éducation, le conseil d'administration (CA) « détermine la politique de l'établissement ». A l'UM3, ce conseil se réunit à une fréquence élevée, avec une présence des administrateurs globalement satisfaisante quoique contrastée selon les collèges. Le CA n'exerce pas la plénitude des attributions prévues par les textes : il ne se prononce pas sur l'affectation des résultats comptables, il n'a pas arrêté les modalités de conversion des primes des enseignants en décharges de service, les comptes rendus des composantes ne lui sont pas systématiquement soumis, il n'est pas dressé de programme pluriannuel des investissements à l'appui du budget, et le rapport annuel du président, introduit par la loi LRU, n'est pas établi. Jusqu'à un passé récent le président, ne disposant pas d'une délégation, devait soumettre à l'approbation du conseil l'ensemble des contrats et conventions. L'obligation a été méconnue et, de ce fait, l'établissement s'est exposé au risque de voir ses contrats privés d'effets juridiques. Les créations de formations ne font pas l'objet d'un cadrage budgétaire alors même que certaines d'entre elles enregistrent un effectif réduit. La qualité de l'information des administrateurs gagnerait à être renforcée, en leur transmettant les documents en temps utile et en améliorant la présentation des documents budgétaires.

Dans les services, des processus fondamentaux sont insuffisamment maîtrisés : le suivi des régies est lacunaire, l'occupation des salles d'enseignement n'est pas correctement contrôlée, et la comptabilisation des jours de grève n'a été mise en place que récemment, sur une base déclarative. Le compte financier ne comporte pas l'ensemble des informations prévues. La comptabilité analytique n'est qu'à l'état de projet et par voie de conséquence, les coûts de formation ne sont pas connus. L'organisation de la commande publique est embryonnaire et l'établissement ne s'est pas donné les moyens de respecter les règles qu'il s'est fixées. Les achats d'ordinateurs sont en nombre important, de l'ordre de 2000 unités depuis 2001, sans qu'une stratégie d'achat ait été formalisée et sans que le matériel soit correctement suivi.

La question des heures complémentaires, enfin, représente un enjeu financier important. Elle est indissociable de la gestion des obligations et des décharges de service, caractérisée par une grande variété de situations statutaires puisque le tiers environ des enseignants est assujéti à la durée de référence de 192 heures d'enseignement annuelles. Le statut des enseignants chercheurs prévoit, dans sa rédaction applicable à la période examinée, que des décharges de service peuvent être accordées pour l'exercice de responsabilités particulières, comme par exemple la présidence de l'université ou la direction d'une unité de formation et de recherche. Il a pu être observé que les décharges représentent un volume horaire important, d'environ 5 900 heures par an en moyenne, pour des motifs qui ne sont pas toujours prévus par la réglementation. Les dépenses d'heures complémentaires, par ailleurs, ne décroissent pas au même rythme que les effectifs des étudiants. Des paiements irréguliers ont enfin pu être constatés, soit au profit de bénéficiaires de décharges, ce qui est incompatible, soit au bénéfice des intervenants en enseignement à distance, au besoin par le moyen d'une réquisition de l'agent comptable, pour plus de 84 000 euros fin 2007.

1- PROCEDURE

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a contrôlé l'université de Montpellier 3 « Paul Valéry »¹, par délégation de la Cour des comptes, pour les exercices 2001 et suivants.

Les entretiens préalables ont été effectués le 19 mai 2009 avec Mme Michèle Weil, présidente jusqu'au mois d'avril 2003, le même jour avec M. Jean-Marie Miossec, qui lui a succédé jusqu'au mois de mai 2008, et enfin le 20 mai 2009 avec Mme Anne Fraïsse, présidente en exercice.

Dans le passé, la chambre a déjà contrôlé cet établissement. Elle a formulé, en 1999, des observations sur la gestion budgétaire, le compte financier, le bilan, sur la gestion des moyens en heures complémentaires, en emplois et en locaux, sur l'imprimerie et les publications, sur le service commun interuniversitaire de la formation permanente, sur la fonction achat, sur la bibliothèque américaine. Dans le cadre de son contrôle juridictionnel elle a constaté des anomalies en matière de production du compte financier, de contrôle des régies, et d'amortissement des immobilisations, notamment.

Le présent contrôle s'inscrit dans une enquête nationale des juridictions financières, relative à la constitution des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Les investigations de la chambre ont porté principalement sur l'environnement de l'établissement, sur la qualité de sa gestion budgétaire, sur la fiabilité des comptes et la situation financière, sur la gouvernance, et sur la gestion des cours complémentaires.

2- L'UNIVERSITE DANS SON ENVIRONNEMENT

2-1. Le contexte national

Les développements qui suivent décrivent les principales évolutions que les universités ont connues ces dernières années, dans une présentation non chronologique.

2-1.1. Le statut des universités

Longtemps régies par un statut d'établissement public à caractère administratif et soumises à une tutelle assez stricte, les universités ont acquis un statut d'établissement public à caractère scientifique et culturel (EPSC) avec la loi du 12 novembre 1968, dite loi Faure, qui leur a accordé une plus grande autonomie. Etablissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel (EPSCP) avec la loi du 26 janvier 1984, dite loi Savary, elles constituent une catégorie particulière d'établissements publics nationaux qui bénéficient d'assouplissements en matière budgétaire, comptable et financière. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007, dite loi LRU ou encore loi Pécresse, a apporté de substantiels changements à ce régime juridique.

La loi LRU confie une nouvelle mission aux EPSCP, avec l'orientation et l'insertion professionnelle des étudiants, et entre autres points la création obligatoire de bureaux d'aide à l'insertion professionnelle. Le texte entend également rénover la gouvernance, en renforçant la légitimité et les pouvoirs de décision du président et en prévoyant un conseil d'administration resserré (20 à 30 membres) constitué autour d'un projet d'établissement. Le caractère consultatif du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) et du conseil scientifique (CS) est clairement réaffirmé, ceux-ci pouvant émettre des vœux. Le texte instaure également de nouvelles responsabilités en matière budgétaire : à leur demande et au plus tard dans un délai de cinq ans suivant la promulgation, toutes les universités disposeront d'un budget global, incluant la totalité de la masse salariale, et l'Etat pourra transférer aux établissements qui en feront la demande la pleine propriété des biens immobiliers antérieurement affectés ou mis à leur disposition. En matière de ressources humaines de nouvelles responsabilités ont été prévues : compétence en matière d'attributions de primes, modulation des obligations de service des

¹ Dans la suite du rapport : UM3 ou UPV

enseignants chercheurs, recrutement de contractuels, mise en place de comités de sélection pour le recrutement des enseignants chercheurs. La loi LRU et le décret sur le régime financier des EPSCP accédant aux responsabilités élargies renforcent la fonction de contrôle budgétaire des recteurs d'académie. Ainsi, l'autorité chargée du contrôle budgétaire vise les arrêtés ministériels d'ouverture de postes de titulaires, afin de s'assurer que les recrutements sont compatibles avec le plafond d'emplois notifié par l'Etat.

2-1.2. Les plans U 2000, U3M, et campus

Les années 1990 et 2000 ont connu deux plans de modernisation des universités, dénommés plan Université 2000 et Université du 3^{ème} millénaire (ou U3M).

Le plan Université 2000, lancé en 1990, avait pour objectif de pallier, par un effort important de construction, le déficit de locaux des établissements d'enseignement supérieur dans un contexte de croissance forte des effectifs. Prolongé dans les contrats de plan Etat-région, ce plan a permis de construire 3.500.000 m² de locaux neufs destinés à l'enseignement et à la recherche, et notamment des universités nouvelles, des instituts universitaires de technologie, ainsi que des pôles européens. Il a permis de résorber globalement le déficit de surfaces que connaissaient les établissements au début des années 1990.

Le plan U3M a été lancé en 1998 pour une durée de quinze ans, dans un contexte marqué par une baisse globale de la population étudiante, et un maillage du territoire devenu important sur l'ensemble des villes moyennes. Contrairement aux orientations nationales qui préconisaient une adaptation qualitative des locaux où la restructuration et la mise en sécurité devaient être privilégiées, la mise en œuvre de ce plan s'est, de fait, traduite dans de nombreuses régions par la création de surfaces supplémentaires². C'est à la même période que le site universitaire de Nîmes a vu le jour.

Le plan campus, annoncé en janvier 2008, a pour objectif de faire émerger en France des pôles universitaires d'excellence de niveau international. Les projets, qui rassemblent en général plusieurs universités ou des PRES, doivent suivre un cahier des charges, incluant le recours à des partenariats public-privé, et sont jugés selon des critères d'ambition pédagogique et scientifique, d'urgence de la situation immobilière, de développement d'une vie de campus, et de cohérence au regard du territoire concerné.

Le projet des universités montpelliéraines a été baptisé « Université Montpellier Sud de France » (UMSF) et transmis à la ministre le 3 novembre 2008 par les trois présidentes ainsi que le directeur général de Montpellier SupAgro, avec l'appui du président de région, président de la communauté d'agglomération, du président du conseil général et du maire de Montpellier. Avoisinant les 623 M€ à l'origine, il a été redimensionné et l'Etat a annoncé, fin mai 2009, un financement à hauteur de 325 millions d'euros au moyen d'une dotation en capital. La région a de son côté fait connaître son intention de financer le projet à hauteur de 0,50 euro pour chaque euro apporté par l'Etat.

Il comporte des volets emblématiques qui concourent à l'amélioration de la vie de campus : logements étudiants, restructuration des équipements sociaux, sportifs, culturels et de restauration, ainsi qu'un lieu de vie au centre du campus. Au plan de la stratégie scientifique et pédagogique, il s'agit de structurer et de renforcer des pôles d'excellence en matière de formation, de recherche et de valorisation, afin de les rendre plus compétitifs et plus visibles à l'international. On peut citer le renforcement du pôle agronomie-environnement sur le site de Baillarguet, le développement de la recherche interdisciplinaire entre biodiversité et sciences dures sur le site de Triolet, le rassemblement de la recherche en chimie sur le site du pôle Balard, le regroupement dans le domaine des sciences et technologies de l'information et de l'ingénierie sur le site de Saint-Priest, le rassemblement de la communauté eau et physique sur le site de Triolet, le regroupement des infrastructures de recherche et d'enseignement dans le domaine de la biologie santé au plus proche du centre hospitalier régional et universitaire (CHRU), la rénovation du site Pharmacie, ou enfin la constitution d'un pôle des sciences de l'Homme et de la société.

² Rapport de mission IGF-IGEAN-CGPC sur la gestion immobilière et financière des universités, 2003

Ce projet est indissociable de la constitution d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

2-1.3. Le projet de PRES

Le code de la recherche prévoit dans son article L. 344-1 que plusieurs établissements ou organismes de recherche ou d'enseignement supérieur, publics ou privés, peuvent regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens notamment en matière de recherche, dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur afin d'y conduire ensemble des projets d'intérêt commun. Ces PRES sont créés par convention, avec un support statutaire qui peut consister en un groupement d'intérêt public, en un établissement public de coopération scientifique, ou en une fondation de coopération scientifique. A Montpellier, une démarche de fusion a été votée dans son principe et ses modalités par les conseils d'administration des trois universités aux mois de septembre et d'octobre 2008. Le PRES Université Montpellier Sud de France aura deux missions principales : préparer les conditions de la fusion des trois universités de Montpellier, prévue courant 2011, et assurer la gouvernance de l'opération campus. Si le conseil d'administration de l'université Paul Valéry a voté une motion sur le nom du PRES, refusant l'appellation « Université Montpellier Sud de France » jugée trop commerciale, les trois universités se sont finalement accordées sur un texte le 23 janvier 2009, et les statuts ont été approuvés par décret du 9 juin 2009. Ils présentent la particularité de prévoir un droit de veto : les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des membres et « à l'unanimité des chefs des établissements fondateurs ». Par ailleurs, les fonctions de président sont limitées à un mandat de deux ans, non renouvelable.

2-1.4. La réforme « LMD »

Mise en œuvre entre 2004 et 2006, cette réforme a harmonisé les cursus et diplômes au niveau européen. A l'exception des études de santé, les formations universitaires sont désormais organisées en 3 grades : la licence (bac + 3), le master (bac + 5) et le doctorat (bac + 8), reconnus dans toutes les universités de l'espace européen. Chaque année d'étude est composée de deux semestres, chaque semestre validé permettant l'obtention de 30 crédits appelés ECTS (European Credits Transfer System), transférables d'un établissement à l'autre, en France comme en Europe. La réforme LMD n'a pas été sans effet sur les effectifs, sur l'offre de formation, et sur les moyens nécessaires. Les licences et masters professionnels, par exemple, tendent à générer des besoins en intervenants extérieurs plus importants que ceux des licences et masters généraux ; comptant des effectifs réduits, ces formations entraînent également des besoins en locaux de nature différente.

2-1.5. Le plan réussite en licence

Au mois de décembre 2007, le gouvernement a présenté un plan pluriannuel de réussite en licence (PREL), qui poursuit l'objectif de diviser par deux l'échec en première année d'université. Doté de 70 millions d'euros en quatre ans, ce plan se base sur un accompagnement personnalisé des étudiants : encadrement pédagogique supplémentaire, enseignants référents, tutorat. Relayant le plan national, l'université Paul Valéry s'est dotée d'un plan intégrant une série de mesures, la plupart du temps chiffrées en heures d'enseignement, sans qu'il ait pu être constaté que ce pilotage ait intégré une dimension budgétaire. La cible fixée pour 2010 est « d'arriver à un taux de réussite en licence de 55%, c'est-à-dire une augmentation de 10 points ».

L'ancien président a indiqué, en réponse, avoir fait suivre les crédits du PREL sur un article budgétaire spécifique. Cette précision ne suffit pas à établir que ce plan a été globalement budgété : il n'a pas pu être retrouvé d'évaluation chiffrée globale et pluriannuelle des moyens consacrés, en heures complémentaires et autres.

2-1.6. La LOLF

Les universités doivent également s'adapter à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, dite LOLF. Figurant au nombre des opérateurs de l'Etat, elles sont principalement chargées de la mission « recherche et enseignement supérieur », et notamment les programmes n°150 « formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « vie étudiante » de la mission ministérielle

« recherche et enseignement supérieur ». Avec les responsabilités élargies prévues par la loi LRU, les universités disposeront d'un budget global qui inclura leur masse salariale et de ce fait, retracera plus complètement leur activité.

2-1.7. La démographie étudiante

Selon une note de prospective publiée en novembre 2008 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), les prévisions à échéance de dix ans seraient à la baisse du nombre des étudiants. En raison d'un effet démographique général, le nombre de bacheliers diminuerait entre 2008 et 2017 (- 4,9%), et par ailleurs, les bacheliers seraient moins enclins à s'inscrire dans une formation de l'enseignement universitaire. Ces deux effets cumulés, les effectifs de l'enseignement supérieur, dans son ensemble, devraient fortement reculer en dix ans pour atteindre 2 074 400 étudiants inscrits, c'est-à-dire 153 800 étudiants de moins qu'en 2007 (soit - 6,9%). À l'université, la baisse serait en proportion plus importante, avec 195 700 étudiants en moins (- 15,2%). Cette érosion affecterait l'ensemble des filières, mais particulièrement les lettres et sciences humaines.

	Constat	Prévisions (scénario tendanciel)			Evol.
	2007	2008	2012	2017	10 ans
Cursus L	741 259	723 735	658 280	622 354	-16,0
- dont Sciences économiques, AES	109 224	108 691	100 653	92 242	-15,5
- dont Lettres, sciences humaines	294 364	283 103	245 360	220 532	-25,1
Cursus M *	475 331	470 323	459 856	421 045	-11,4
- dont Sciences économiques, AES	66 166	62 555	57 584	48 284	-27,0
- dont Lettres, sciences humaines	108 083	100 438	75 765	58 421	-45,9
Cursus D	69 998	71 936	60 103	47 459	-32,2
- dont Sciences économiques, AES	4 950	4 685	3 381	2 679	-45,9
- dont Lettres, sciences humaines	24 856	25 676	18 814	12 957	-47,9
Total	1 286 588	1 265 994	1 178 239	1 090 857	-15,2

Source : MESR-DEPP- hors IUT

2-1.8. Les mouvements de contestation

Enfin, l'activité de l'UM3 a été marquée au cours de la période récente, comme celle de l'ensemble des universités, par différents mouvements de contestation étudiante : réforme LMD, contrat première embauche, loi LRU, et plus récemment réforme du statut des enseignants chercheurs. Au cours de ces mouvements, le déroulement des activités universitaires a pu se trouver significativement perturbé, parfois sans fermeture formelle de l'établissement.

2-2. L'environnement local

2-2.1. La maison des sciences de l'homme (MSH-M) et le pôle européen

La maison des sciences de l'homme de Montpellier associe les trois universités montpelliéraines, l'université de Perpignan, le centre national de recherche scientifique et le pôle « Agropolis », au sein d'un groupement d'intérêt scientifique. Les partenaires s'y engagent à mettre leurs moyens en commun en vue de promouvoir leurs équipes de recherche en sciences sociales et humaines. L'université participe également au pôle universitaire européen de Montpellier et du Languedoc-Roussillon, groupement d'intérêt public dont les partenaires sont issus de la communauté universitaire et scientifique ainsi que des collectivités territoriales. Ce pôle a pour objectif de contribuer à la visibilité internationale du site universitaire et scientifique, par des actions d'accueil des étudiants et chercheurs internationaux, de promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'appui à la recherche et à l'enseignement numérique, de diffusion de la culture scientifique, et d'insertion professionnelle des jeunes diplômés.

2-2.2. La contractualisation

La démarche de contractualisation entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur a débuté en 1984. Des contrats, quadriennaux, définissent de grands objectifs et prévoient les moyens nécessaires à leur réalisation. Ils comportent un volet recherche et sont conclus par « vagues », en fonction de l'aire géographique d'appartenance de chaque établissement. Actuellement régi par l'article L. 711-1 du code de l'éducation, le dispositif est devenu obligatoire avec la loi LRU. Les établissements rendent compte de l'exécution de ces contrats dans un rapport soumis à l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur créée par la loi n°2006-450³.

Au cas présent, le contrat qui a régi l'essentiel de la période sous revue a été conclu en mai 2004, pour la période 2003-2006. Il a prévu sept grandes catégories d'objectifs et les moyens afférents, pour un niveau annuel moyen de 3,43 M€. Le contrat a fait l'objet d'un bilan, présenté sous la forme d'une batterie de 86 indicateurs, regroupés en cinq domaines. En matière de pilotage, il peut être observé que la plupart des indicateurs ne sont pas couplés à un objectif défini littéralement, si bien qu'il n'est pas toujours aisé d'y déceler l'objectif poursuivi. Plus généralement, nombre des indicateurs ont plutôt le caractère d'indicateurs d'activité ou de moyens, que celui d'indicateurs réellement stratégiques.

Le contrat actuellement en vigueur prévoit 14,1 M€ sur quatre ans, autour de trois axes : réussir à l'université, structurer une recherche favorable à la politique de site, et renforcer le pilotage pour assurer une gestion efficiente de l'établissement. Un volet interuniversitaire, qui résulte d'une concertation avec les cinq universités de la région, a été prévu. Les moyens prévus pour ce volet approchent les 9 M€. Les objectifs prévus sont plus explicites que pour la période antérieure. Le contrat quadriennal 2011-2014, entré en phase de préparation, devrait être commun aux trois universités.

2-3. Organisation et chiffres clés

2-3.1. Règles de gouvernance des universités

Dans les universités, le président par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire par leurs propositions, assurent l'administration. Plus précisément le président dirige l'établissement, qu'il représente à l'égard des tiers ainsi qu'en justice. Ordonnateur, il conclut les contrats, préside les trois conseils, prépare et exécute leurs délibérations. Il a autorité sur l'ensemble du personnel. Responsable du maintien de l'ordre, il peut faire appel à la force publique. Il est assisté d'un bureau dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement.

Le conseil d'administration, resserré depuis la loi LRU, comprend vingt à trente membres dont huit à quatorze enseignants chercheurs, sept ou huit personnalités extérieures, trois à cinq étudiants, et deux à trois représentants des personnels. Déterminant la politique de l'établissement il approuve le contrat d'établissement, vote le budget et approuve les comptes, approuve les accords et les conventions signés par le président, adopte le règlement intérieur, fixe la répartition des emplois, approuve le rapport annuel d'activité présenté par le président. Il peut déléguer certaines de ses attributions au président.

Le conseil scientifique comprend vingt à quarante membres⁴. Il est consulté, par exemple, sur les orientations des politiques de recherche, de documentation scientifique et technique, sur la répartition des crédits de recherche, sur les programmes, ou sur les mutations des enseignants-chercheurs.

Le conseil des études et de la vie universitaire comprend de vingt à quarante membres⁵. Il est consulté sur les orientations des enseignements de formation initiale et continue, sur les demandes

³ Antérieurement c'est le comité national d'évaluation qui accomplissait cette tâche.

⁴ 60 à 80% de représentants des personnels, 10 à 15% de représentants des doctorants, 10 à 30% de personnalités extérieures.

⁵ 75 à 80% de représentants des enseignants-chercheurs et enseignants, d'une part, et des étudiants, d'autre part, les représentations de ces deux catégories étant égales, 10 à 15% de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, et 10 à 15% de personnalités extérieures.

d'habilitation et les projets de nouvelles filières et sur l'évaluation des enseignements. Il est le garant des libertés politiques et syndicales étudiantes.

Le recteur d'académie, chancelier des universités, assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration et reçoit sans délai communication de leurs délibérations ainsi que des décisions à caractère réglementaire (article L. 711-8 du code de l'éducation). Depuis la loi LRU il est prévu qu'un rapport public est établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des EPSCP (idem).

2-3.2. Statuts et organisation générale

Les universités regroupent diverses composantes définies à l'article L. 713-1 du code de l'éducation, principalement : les unités de formation et de recherche (UFR), les départements et laboratoires, les écoles, les instituts. Les UFR correspondent à la fois à un projet éducatif et à un programme de recherche. Elles sont administrées par un conseil élu et dirigées par un directeur élu, enseignant-chercheur. Les conseils comprennent obligatoirement des personnalités extérieures dans une proportion pouvant aller de 20 à 50%. Ces composantes déterminent leurs statuts, qui doivent être approuvés par le conseil d'administration de l'université, ainsi que leurs structures internes. Elles sont associées par le président à l'élaboration du contrat pluriannuel. Désormais leur création, leur suppression et leur regroupement doivent être inscrits dans ledit contrat au besoin par voie d'avenant (dispositions introduites par la loi LRU).

Au cas présent l'université est dotée de statuts adoptés par le conseil d'administration dans ses séances des 25 juin et 19 octobre 1985, et d'un règlement intérieur adopté en juin 1989. On dénombrait en son sein, au cours de la période examinée, six UFR et un « département », pourvus de statuts :

- UFR 1 : lettres, arts, philosophie, linguistique, psychanalyse
- UFR 2 : études anglo-américaines, germaniques, slaves, néo-helléniques et orientales, et département de langues étrangères appliquées (LEA) rattaché
- UFR 3 : sciences humaines et sciences de l'environnement
- UFR 4 : sciences économiques, mathématiques et sociales
- UFR 5 : sciences du sujet et de la société
- UFR 6 : langues romanes et de la Méditerranée

Les UFR 6 et 2 ont fusionné au cours du contrôle, ramenant l'établissement à la situation qu'il connaissait antérieurement à 1991.

2-3.3. Les sites de Nîmes et de Béziers

Certaines des formations de l'UM3 se déroulaient, en début de période, sur le site de Nîmes, lequel a ensuite acquis son autonomie, d'abord sous la forme d'un centre universitaire de formation et de recherche (CUFR), par décret n° 2002-521, puis sous la forme d'une université de plein exercice, par décret n° 2007-733. Cet établissement proposait à la rentrée 2008-2009 des formations scientifiques mais également des formations ressortissant à la sphère d'activité de l'UM3 : licence et master de psychologie, licence d'arts appliqués, licence de langues anglais-espagnol, licence de lettres modernes, licence d'histoire et patrimoine, licence d'administration économique et sociale, notamment.

Préfigurée en préambule du contrat d'établissement 1995-1998, l'ouverture du centre de Béziers a été décidée en conseil d'administration du 20 septembre 1996. Une « première tranche » a eu pour objet la création d'un DEUG d'Espagnol et d'un Institut d'études supérieures de médiation. L'antenne s'est installée, en 1996, dans des locaux mis à disposition par la ville de Béziers, puis elle a rejoint les locaux du centre Du Guesclin et de nouveaux diplômés y ont été délocalisés, comme le DEUG d'espagnol et des diplômés relevant de la formation continue. En 2004 le centre accueillait 779 étudiants. L'université a demandé l'habilitation, sur le site de Béziers, d'un institut des techno-sciences de l'information et de la communication. Celui-ci a d'abord vu le jour sous la forme d'une école interne (décret 2006-803) puis d'un institut interne (décret 2007-608). A la rentrée 2008, l'offre de formation

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

comprenait : plusieurs licences en lettres, langues et arts, et en sciences humaines et sociales, des licences professionnelles, en formation initiale ou continue, des masters de première et deuxième années, dont des masters professionnels, ainsi qu'un diplôme d'université en formation continue, et un certificat de préparation à l'IUFM. Plusieurs conventions ou avenants ont été conclus avec des collectivités territoriales, la ville de Béziers d'abord, puis la communauté d'agglomération, afin de prévoir la participation de ces collectivités au fonctionnement de l'antenne. A la date du contrôle cette participation se traduisait par la mise à disposition de quatre agents communautaires, ainsi que par la prise en charge des frais de déplacements des enseignants depuis leur résidence administrative jusqu'au centre Du Guesclin.

2-3.4. Principaux indicateurs d'activité

Les constatations qui suivent se fondent sur les statistiques établies par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'enseignement supérieur⁶ et de la recherche, et diffusées en mars 2008.

On peut noter, en premier lieu, que l'université perd plus de 3 500 étudiants entre 2002-2003 et 2006-2007, soit - 17,8%. C'est la filière lettres, langues et sciences humaines, où l'on trouve l'essentiel de l'effectif, qui explique la plus grosse part de l'évolution. La filière sciences et ingénieurs perd 248 étudiants, soit 63,9% de son effectif.

Evolution des effectifs d'étudiants par grande discipline, tous cycles				Evolutions (%)		
	2002-2003	2005-2006	2006-2007	Université Montpellier III	Tertiaires - lettres et sc. humaines	Universités
Total	19 769	17 542	16 245	-17,8	-5,9	1,1
Droit, sciences économiques, AES	1 521	1 509	1 453	-4,5	-0,2	3,9
Lettres, langues et sciences humaines	17 860	15 820	14 652	-18,0	-6,3	-4,8
Sciences et ingénieurs	388	123	140	-63,9	-14,8	-1,9

Source : MESR/DEPP, indicateurs enseignement supérieur, tableau 325, mars 2008

Pour le premier et le second cycle, comme pour l'ensemble de l'établissement, les pertes d'étudiants avoisinent les 18% entre 2002-2003 et 2006-2007, dernière année disponible. Seuls les troisièmes cycles se montrent stables, avec - 1,0%, contre + 20,8% au sein de la catégorie. En matière de formation continue, les informations de référence se limitent aux années 2004 et 2005. L'UM3 enregistre une progression de son volume d'activité, sous l'angle financier, mais le nombre de stagiaires et les volumes horaires diminuent significativement : - 17,9 et - 19,7%, dans un contexte national où l'érosion est moins marquée.

En second lieu, on relève que les baisses d'effectifs affectent toutes les catégories de population, dans des proportions plus élevées toutefois pour les étudiants venant de professions et catégories socio professionnelles (PCS) favorisées (- 21,4%) et plutôt favorisées (- 23,3%). Les statistiques ne donnent que des informations partielles sur la population des boursiers. Il faut relever néanmoins, en 2006-2007, la présence de 5 671 boursiers au total, dont 5 552 boursiers sur critères sociaux, 118 sur critères universitaires, et une bourse au mérite. Parmi les boursiers sur critères sociaux 50,8% bénéficient de l'échelon 5, le plus élevé, contre 43,7% pour les universités de la catégorie et 41,4% au plan national.

En troisième lieu, les indicateurs retracent une perte de rayonnement. L'UPV accueille en 2005 un peu plus du quart des inscriptions dans l'académie, mais cette part relative tend à diminuer puisqu'elle passe de 31,1% en 2002-2003 à 25,8% en 2006-2007. Sur cette période les deux principales filières, lettres sciences humaines d'une part, et droit sciences économiques AES d'autre part, rendent respectivement 1,4 et 1 point. La baisse des effectifs affecte l'ensemble de la population mais, avec la création de l'université de Nîmes, dans des proportions plus élevées pour les étudiants provenant des départements limitrophes : - 25,4% contre - 8,2% pour les universités de la catégorie et - 0,8% pour l'ensemble des universités. En second cycle, la population provenant des départements limitrophes recule même de 39,9%. Sur les flux d'entrée, autrement dit les nouveaux bacheliers, on note surtout le

⁶ MESR/DEPP

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

recul des étudiants provenant des autres départements français. En définitive le département de l'Hérault apporte à lui seul la moitié des nouveaux étudiants.

Evolution des nouveaux bacheliers par lieu de résidence des parents	Evolutions (%)					
				Université	Tertiaires - lettré	Universités
	2002-2003	2005-2006	2006-2007	Montpellier III	et sc. humaines	
Total	3 075	2 656	2 431	-20,9	-1,9	2,7
Département de l'unité d'inscription	1 470	1 314	1 217	-17,2	-3	1,8
Dép. limitrophes de l'unité d'inscription	612	565	558	-8,8	0	5,4
Autres départements français	963	765	650	-32,5	-2,4	2,4
Etranger	30	12	6	-80,0	-17,6	-30,1

Source : MESR/DEPP, indicateurs enseignement supérieur, tableau 471, mars 2008

Si l'on examine la population des étudiants étrangers sur la même période 2002-2003 à 2006-2007, on constate que leur nombre passe de 2 795 à 2 357, ce qui contraste avec l'évolution générale : - 15,7% à l'UPV, + 6,1% pour la catégorie, + 19,9% pour l'ensemble des universités. On note le net recul des étudiants venus du continent américain (- 36%), ainsi que celui des étudiants africains (- 19,1%) traditionnellement nombreux à venir faire leurs études à l'UPV.

La quatrième série de remarques tient au volume du personnel. Le nombre des emplois évolue positivement. S'agissant des personnels non enseignants⁷, l'augmentation est plus importante à Montpellier III (+ 9,2%) qu'au sein de la catégorie (+ 6,7%), ou même par comparaison à l'ensemble des universités (+ 4,8%). Ce personnel de soutien a progressé dans la catégorie ITRF⁸ et ATSS⁹ (+ 17,8 et + 7,8%), le personnel de bibliothèque étant resté relativement stable (- 0,8%). Actualisé à la rentrée 2008, le personnel non enseignant s'établit à 480, dont 133 ATSS, 130 au titre du personnel de bibliothèque, et 217 ITRF. L'évolution est centrée sur les cadres B (+ 16,7% contre + 13,9% au sein de la catégorie et + 9,8% en comparaison nationale), et sur les cadres A (+ 14,8% contre + 15,1% dans la catégorie et + 15,9% en comparaison nationale).

Evolution du nombre d'emplois enseignants et non enseignants	Evolutions (%)					
				Université	Tertiaires - lettres	Universités
	2002-2003	2005-2006	2006-2007	Montpellier III	et sc. humaines	
Total	986	1 034	1 041	5,6	4,4	3,6
Personnels enseignants	552	564	567	2,7	2,9	2,8
Personnels non enseignants	434	470	474	9,2	6,7	4,8

Source : MESR/DEPP, indicateurs enseignement supérieur, tableau 5111, mars 2008

Le personnel enseignant augmente globalement (+ 3,4%), dans les proportions constatées au sein de la catégorie (+ 2,5%) et pour l'ensemble des universités (+ 3%). Toutefois le recours aux enseignants du second degré (+ 11,1%) et dans une moindre mesure l'augmentation des maîtres de conférences (+ 7,1%) compensent la diminution des professeurs des universités (- 4,2%). La proportion des professeurs dans le total du personnel enseignant reste cependant, en 2006-2007, à un niveau supérieur à celui de la catégorie (20,7% contre 19,4%), mais inférieur en comparaison nationale (22,1%). L'âge médian des enseignants chercheurs permanents tend à s'accroître (55 ans en 2002-2003, 57 ans en 2006-2007) et se montre comparable à celui de la catégorie (respectivement : 55 et 56 ans) mais plus élevé que dans l'ensemble des universités (respectivement : 54 et 54 ans). Le personnel enseignant non permanent suit globalement la tendance nationale. Les professeurs invités progressent de 10 postes soit 45,5% (contre 6,9% au sein de la catégorie et 9,3% en comparaison nationale) et se trouvent ainsi en proportion plus élevée que dans l'ensemble des universités de la catégorie (17,7% contre 11,2%), mais dans la moyenne nationale (17,6%).

⁷ Il est important de rappeler que l'université de Montpellier assure le support de la bibliothèque interuniversitaire. Ses effectifs incluent selon l'établissement près de 150 agents qui travaillent en majorité au profit d'autres établissements.

⁸ Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation.

⁹ Administratifs, techniques, sociaux et de santé.

3- LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE

3-1. Le régime budgétaire et comptable des EPSCP

Le régime budgétaire et comptable des EPSCP est fixé par les articles L. 719-4 et suivants du code de l'éducation, notamment les articles L. 719-4 pour ce qui concerne les ressources et L. 719-5 pour le budget. Ces dispositions sont complétées par le décret n° 94-39, texte qui régit l'organisation budgétaire, la préparation et le vote du budget, son exécution, les principes fondamentaux de la comptabilité ainsi que des dispositions particulières aux services d'activités industrielles et commerciales. Ce texte de base vient d'être modifié par le décret n° 2008-619 qui a porté, notamment, sur la mise en place d'un service facturier, sur les opérations financières, et sur la dématérialisation du compte financier. L'ensemble est complété par l'instruction budgétaire et comptable M93, dont les trois tomes sont respectivement consacrés à l'environnement juridique et à l'organisation budgétaire, à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses, et à la comptabilité.

Le régime se caractérise au plan du budget par la présence, en complément du budget de l'établissement au sens usuel, d'un budget dit « de gestion » qui présente les recettes et dépenses par destination et retrace les objectifs de gestion correspondant aux grands axes de développement de l'établissement. On note également que le caractère limitatif des crédits de fonctionnement s'apprécie au niveau des charges de personnel, d'une part, et au niveau de l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement, d'autre part. En investissement les crédits sont limitatifs sur décision du conseil d'administration, au niveau du chapitre ou de l'article. Les reports de crédits sont autorisés dans des conditions propres aux EPSCP, sur lesquelles il sera revenu plus avant.

Le budget est présenté en deux sections. La première, dite section de fonctionnement, décrit les opérations qui déterminent le résultat. Ce dernier se traduira par une augmentation ou par une diminution des capitaux propres de l'établissement. La section de fonctionnement décrit la gestion annuelle soit, en simplifiant, le résultat de l'exploitation. La deuxième section, dite section des opérations en capital, présente l'ensemble des ressources en capital de l'année et l'emploi qui en est fait. Elle renseigne sur l'évolution prévisionnelle de la situation patrimoniale. La présentation du budget s'articule autour de deux concepts que la M93 qualifie de majeurs : la capacité d'autofinancement prévisionnelle et la variation prévisionnelle du fonds de roulement net global.

3-2. Les constatations

3-2.1. Le cycle budgétaire comporte des incohérences

L'examen du calendrier des actes budgétaires a permis de dresser le tableau récapitulatif ci-après.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lettre de cadrage	29-juin-00	18-sept.-01	30-sept.-02	23-sept.-03	21-sept.-04	21-nov.-05	05-déc.-06	22-janv.-08
Remise prévisions par les UB						12-déc.-05		
Date adoption du BP	23-févr.-01	19-déc.-01	20-déc.-02	16-déc.-03	14-déc.-04	10-janv.-06	27-févr.-07 et 2-mai-07	09-avr.-08
DBM Recteur	15-nov.-01	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
DBM Rattachement et reports	12-nov.-01	sans objet	07-mai-03	sans objet	04-mai-05	26-sept.-06	19-juin-07	03-juin-08
Adoption DBM 1	11-juil.-01	24-mai-02	21-févr.-03	30-mars-04	04-mai-05	26-sept.-06	02-mai-07	09-avr.-08
Adoption DBM 2	16-nov.-01	08-nov.-02	07-mai-03	18-mai-04	04-mai-05	17-oct.-06	19-juin-07	03-juin-08
Adoption DBM 3	21-nov.-01		14-oct.-03	18-mai-04	18-oct.-05		19-juin-07	03-juin-08
Adoption DBM 4				15-juin-04	22-nov.-05		19-juin-07	03-juin-08
Adoption DBM 5				19-oct.-04			16-oct.-07	14-oct.-08
Adoption DBM 6						19-déc.-06	16-oct.-07	14-oct.-08
Approbation du compte financier	24-mai-02	07-mai-03	15-juin-04	04-mai-05	11-juil.-06	17-avr.-07	03-juin-08	non approuvé
<i>Source : UM3 / services financiers</i>								

On y constate un glissement progressif de l'envoi de la lettre de cadrage aux composantes, premier acte du cycle budgétaire, au point que celle-ci a fini par perdre son sens. En 2008, cette lettre de

cadrage a même été envoyée après le début de l'exercice. Pour quatre des exercices sous revue, le budget a été adopté postérieurement au premier janvier, obligeant l'établissement à débiter l'exercice sur des bases provisoires, une hypothèse certes prévue par la réglementation mais qui méconnaît une règle élémentaire de bonne gestion. Il a par ailleurs été fait recours à de multiples décisions budgétaires modificatives, parfois groupées à des dates identiques, au point qu'il est permis de douter de leur lisibilité pour l'organe délibérant. En fin de cycle, le compte financier est fréquemment approuvé tardivement, au mois de mai ou de juin de l'année suivant la clôture de l'exercice.

Pour 2008, la procédure budgétaire dans son ensemble a été particulièrement tardive : la lettre de cadrage a été présentée en conseil le 22 janvier ; le vote sur les grands équilibres a eu lieu le 19 février ; le projet de budget, rejeté le 11 mars, a finalement été adopté le 9 avril ; des décisions budgétaires modificatives ont été prises en juin, puis en octobre ; le compte financier n'était pas approuvé à la date du contrôle, et devait être présenté au conseil du 19 juin 2009.

3-2.2. Le poids des décisions budgétaires modificatives vide de son sens le budget primitif

Le tableau ci-après synthétise la réalisation des prévisions budgétaires pour les trois dernières années, par référence au budget primitif (BP) puis au budget après décisions modificatives (DM). Les taux de réalisation, autrement dit le rapprochement des dépenses et recettes effectivement constatées avec les prévisions budgétaires, montrent le manque de fiabilité du budget primitif. Exception faite de l'année 2008, en fonctionnement, le BP n'a pas grand sens.

UPV seule			2006	2007	2008
Dépenses	Fonct.	Taux réal. / BP	161,9%	207,9%	97,3%
		Taux réal. / BP+DM	82,9%	84,0%	83,6%
	Invest.	Taux réal. / BP	45,5%	159,7%	17,8%
		Taux réal. / BP+DM	33,7%	31,3%	16,4%
Recettes	Fonct.	Taux réal. / BP	151,1%	245,4%	100,5%
		Taux réal. / BP+DM	86,7%	90,5%	103,1%
	Invest.	Taux réal. / BP	88,0%	113,2%	233,6%
		Taux réal. / BP+DM	103,0%	79,8%	112,1%
<i>Source : budgets, DM, et comptes financiers</i>					

Un examen plus détaillé montre que les imprécisions affectent l'ensemble des postes clés du budget.

Le tableau ci-après rapproche, pour les recettes de fonctionnement, les prévisions du budget initial et les réalisations constatées au compte financier, pour une sélection de postes qui représentent en moyenne 60% des recettes de fonctionnement. Sur huit exercices, la moitié des postes connaissent un écart supérieur à 15% entre le budget initial et l'exécution, et seul un tiers se situent dans une fourchette de plus ou moins 20%. Pour deux d'entre eux l'écart dépasse même les 50%. En valeur, sur cinq exercices l'écart est supérieur à 1 million d'euros, à rapprocher du total des recettes de fonctionnement, de 18 millions d'euros en 2008. Une budgétisation sur deux de la dotation globale de fonctionnement est nettement erronée, les années 2002 et 2007 revêtant même un caractère qui pourrait être qualifié de « fantaisiste ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

Réalisé BI/CF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DGF	98,98%	44,95%	157,71%	102,94%	93,94%	139,99%	224,72%	100,53%
CQ	97,03%		35,50%	85,35%	73,85%	72,67%	163,92%	141,10%
IEFE		127,53%	119,30%	69,54%	64,32%	95,17%	187,22%	101,59%
7 088	148,18%	50,36%	99,84%	29,16%	37,84%	96,46%	3096,34%	109,71%
70 688	195,90%	16,34%	8,94%	9,98%	27,64%	118,01%	41,01%	5,94%
7 442	102,24%	52,21%	76,67%	103,66%	55,53%	99,20%	98,43%	19,94%
différence BI-BG	-905 721	3 875 603	-920 204	1 707 169	2 767 185	-1 452 850	-5 030 970	-22 931
% de diff BI-BG	-11,85%	66,01%	-9,44%	19,84%	33,96%	-14,67%	-50,23%	-0,22%

DGF : dotation globale de fonctionnement ; CQ : contrat quadriennal ; BI-BG : budget initial / balance générale ; IEFE : institut d'études françaises pour étrangers ; 7088 : autres produits ; 70688 : autres prestations de service ; 7442 : subventions région.

La présidente a précisé, en réponse aux observations provisoires, que la prévisibilité des recettes est affectée par les modifications successives des dotations de fonctionnement (quatre pour 2009), ainsi que par les retards qui peuvent être constatés dans le versement des fonds correspondants.

En dépenses de fonctionnement, le constat est analogue à celui des recettes. Dans le tableau ci-dessous, les dépenses sélectionnées représentent en moyenne 50% des charges. On remarque que sur les sept derniers exercices, quatre voient un écart supérieur à 15% entre le budget initial et l'exécution. Pour deux exercices, l'écart dépasse même les 50%. Seul un quart des postes se situent dans une fourchette de +/- 20% des crédits initialement budgétisés. L'année 2007, pour laquelle le budget initial a été préparé avec l'appui des services rectoraux, voit un doublement des dépenses de personnel entre prévisions et réalisations. En valeur cinq exercices connaissent un écart supérieur à 1 million d'euros, à rapprocher du niveau total des charges, qui a été de 19 millions d'euros en 2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
réalisé BG/BI							
621 pers extérieur	93,4%	139,0%	54,9%	42,1%	182,6%	203,6%	94,0%
623 pub RP	223,6%	51,6%	48,7%	50,7%	60,9%	70,8%	78,6%
6256 missions	53,9%	73,5%	66,3%	52,3%	67,5%	107,0%	92,2%
frais de personnels	64,3%	132,2%	106,0%	95,6%	90,8%	238,4%	110,4%
différence BI-BG	2 641 315	-1 620 524	316 720	1 441 142	1 275 744	-6 120 805	-858 593
% de diff BI-BG	52,8%	-17,5%	3,9%	17,6%	13,8%	-52,7%	-7,5%

En matière de droits d'inscription lorsque l'on rapproche, comme dans le tableau ci-après, les effectifs, les prévisions et les réalisations de recettes, on note des écarts importants sur trois des cinq années. L'université a prévu des recettes réalistes uniquement en 2003 et 2005, avec un écart entre prévisions du budget initial et recettes réalisées inférieur ou égal à 2%. En 2004, 2006 et 2007 en revanche, les écarts sont très importants et la prévision budgétaire est insincère.

	2003	2004	Evol. n/n-1	2005	Evol. n/n-1	2006	Evol. n/n-1	2007	Evol. n/n-1	Evol. 2003/2007
Effectifs université (LMD)	18 647	17 398	-6,70	16 454	-5,43%	15 331	-6,83	14 279	-6,86%	-23,42%
Prévisions budget initial compte 70611 DU UPV	1 946 340	1 076 386	-44,70%	1 802 299	67,44%	2 634 613	46,18%	584 988	-77,80%	-69,94%
DBM compte 70611						2 724		1 539 492		
Recettes constatées au compte financier compte 70611 (€)	1 907 157	1 693 029	-11,23%	1 832 280	8,22%	1 743 888	-4,82%	1 529 360	-12,30%	-19,81%
Ratio BI/CF	-2%	57%		2%		-34%		161%		

Source : UM3/COGE (effectifs) - budgets - comptes financiers

L'établissement a fait observer, en réponse aux observations provisoires, que les chiffres des inscriptions 2009 ont contredit les prévisions générales (+ 13,01% en première année), ce qui montrerait que la possibilité d'anticiper les droits d'inscription doit être relativisée. Il demeure que l'ampleur des écarts relevés par la chambre excède largement ce niveau.

3-2.3. En dépit des ajustements multiples en DBM la réalisation demeure mauvaise en investissement

L'examen de la réalisation des dépenses budgétaires montre une tendance à l'amélioration en ce qui concerne l'UPV et la BIU : les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement cumulées passent de 2002 à 2007 de 43,4 à 80,2% pour l'UPV, et de 68,9 à 80,9% pour la BIU. Le mouvement est inverse pour l'UTT, dont le taux passe de 62,4 à 54% dans le même temps. En dépit de cette dynamique globalement positive on peut noter la faiblesse récurrente de la réalisation des dépenses d'investissement : 22,3%, au pire (en 2002), et 54,4%, au mieux (en 2003) des prévisions sont réalisées. L'absence de programmation pluriannuelle des investissements est un facteur d'explication de la mauvaise prévision et par suite, de la mauvaise exécution budgétaire.

3-2.4. Le budget de gestion n'est pas réellement suivi

Le décret n°94-39 prévoit dans son article 6 que le budget de l'établissement est complété par un budget de gestion « *qui présente les recettes et les dépenses par destination et retrace les objectifs de gestion correspondant aux grands axes de développement* ». L'arrêté du 19 mai 1994, pris pour l'application de cette disposition, précise que ce budget de gestion est élaboré selon les mêmes modalités et le même calendrier que le budget général. Son suivi doit permettre, dans le cadre du contrôle de gestion, « *d'assurer l'information des responsables sur la réalisation des objectifs de l'établissement et d'exercer une mission d'alerte* ». Sa réalisation fait l'objet d'un compte rendu annexé au compte financier. Pour son élaboration et son suivi, il peut être institué des centres de responsabilité, créés par décision du conseil d'administration, lesquels centres peuvent éventuellement être divisés ou subdivisés. Ces centres de responsabilité établissent leurs prévisions de recettes et de dépenses et assurent le suivi de la gestion des moyens mis à leur disposition. L'arrêté de 1994 a été modifié en 2005 pour être adapté aux exigences de la LOLF. La nomenclature doit être mise en cohérence avec les missions, actions et programmes ministériels de rattachement.

Dans les faits, si l'université s'est bien dotée d'une nomenclature des centres et sous-centres de responsabilité, cette nomenclature à dominante organique, les structures, ne sert en fait qu'à un encodage des dépenses qui se combine à leur ventilation par nature. Il n'est pas adopté, effectivement suivi ou fait un quelconque compte-rendu du budget de gestion prévu par les textes. Ne suivant pas réellement le budget de gestion, l'université se prive d'un outil de pilotage.

3-2.5. La nomenclature et l'arborescence budgétaires atteignent un niveau de complexité qui les prive de portée pratique

La nomenclature budgétaire vise à individualiser les dépenses et les recettes en fonction de la structure où elles sont exécutées, dans une logique analytique à plusieurs niveaux : unités budgétaires (UB), correspondant à des services centraux, des services à comptabilité distincte, et des UFR, puis centres de responsabilité (CR), correspondant à des départements et des unités de recherche, notamment, et enfin des sous-centres de responsabilité (sous-CR), correspondant à une structure élémentaire, un diplôme ou une action déterminée. La cellule élémentaire de construction et d'exécution budgétaire est le sous-CR.

Or au fil du temps, la nomenclature s'est enrichie et développée, au point d'atteindre aujourd'hui une extrême complexité. Dans l'arborescence budgétaire 2008/2009, il n'existe pas moins de 213 centres de responsabilité et 355 sous-centres de responsabilité, dont beaucoup correspondent à la gestion financière de la recherche, et particulièrement des conventions. Ce niveau de détail dilue et dénature la démarche de suivi et de construction budgétaire.

3-2.6. La pratique des reports de crédits

Dans les universités la règle de l'annualité budgétaire peut connaître des assouplissements, au nombre desquels la pratique des reports de crédits. L'instruction M93 prévoit ainsi que sont reportables :

- sans limite du dixième de la dotation et sans engagement préalable, les programmes pluriannuels d'investissement, les dépenses sur ressources affectées, les dépenses d'informatique, et les dépenses d'investissement courant ;

- dans la limite du dixième de la dotation et avec engagement préalable, les dépenses de fonctionnement courant autres que de personnel et de réception, ainsi que les crédits d'heures complémentaires. Les crédits de personnels hors heures complémentaires et les crédits de réception ne sont pas susceptibles de report.

Or les documents budgétaires ne permettent pas d'apprécier la qualité des reports de crédits. Il n'existe pas de programme pluriannuel des investissements même si un document, assez littéral, formalise la stratégie immobilière générale. La présentation des documents budgétaires ne permet pas au conseil d'administration de porter un jugement sur la régularité des reports qui lui sont proposés.

3-2.7. Les périmètres budgétaires

L'examen des dépenses budgétaires par unités budgétaires montre une forme de concentration dans les services centraux : sur la période 2001-2007, en moyenne 11,53 M€ de dépenses sont exécutées au sein de l'unité budgétaire 900 « services généraux », alors que dans le même temps seules cinq unités budgétaires dépassent le million d'euros. En 2007, plus de la moitié des dépenses de fonctionnement et près du tiers des dépenses d'investissement ont été exécutées dans l'unité budgétaire « secrétariat général ».

Compte tenu de l'ensemble des constatations qui précèdent, la chambre considère que le respect du principe d'équilibre budgétaire, qui repose sur la sincérité des ressources et des charges inscrites, est incertain sur l'ensemble de la période examinée.

4- LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

Le compte financier 2008 n'ayant pas été approuvé à la date des opérations de vérification, les travaux ont porté jusqu'à l'exercice 2007 inclus.

4-1. Fiabilité des comptes

4-1.1. Comptes de bilan

- L'affectation du résultat

Selon les dispositions de l'instruction M93, les comptes de charges et de produits sont soldés en fin d'exercice et la différence est virée à la subdivision appropriée du compte 12. Dans l'hypothèse d'un résultat excédentaire, cette différence est portée au crédit du compte 120 ; dans l'hypothèse d'un déficit, elle est portée au débit du compte 129. Au cours de l'exercice suivant le résultat ainsi constaté est porté, aux choix du conseil d'administration, soit en report à nouveau (compte 11), soit en réserve au compte 10682, qui ne doit pas comporter de subdivision.

Au cas présent, la technique mise en œuvre méconnaît l'instruction. En début d'exercice, le compte 11 est soldé pour être directement ventilé dans des subdivisions, proscrites, du compte 10682.

• La reprise des subventions d'investissement

Sont inscrites au compte 13 et à ses subdivisions les subventions d'investissement qui présentent un caractère renouvelable. Ces subventions ne peuvent pas s'accumuler au passif du bilan : elles doivent en disparaître tout comme l'immobilisation concernée doit disparaître de l'actif. Ces principes doivent se traduire, au plan comptable¹⁰, par la mise en œuvre d'un mécanisme apurant le passif tout en générant un produit au compte de résultat. En l'absence de reprise au résultat, les comptes 13 peuvent tendre à croître indéfiniment.

Au cas présent, le solde créditeur du compte 13 a effectivement crû de manière continue sur l'ensemble de la période, et l'établissement n'a entrepris de reprendre les subventions d'investissement au résultat qu'à partir de 2005. Un important rattrapage a cependant été opéré en 2006 avec 13,9 M€ de reprises pour l'université, et 4,0 M€ pour la BIU.

• L'agent comptable exerce de fait des attributions dévolues à l'ordonnateur en matière d'inventaire

L'article 36 du décret n° 94-39 dispose que l'établissement tient un inventaire permanent de tous les biens mobiliers et immobiliers dont il dispose. L'instruction M93 précise qu'il appartient à l'ordonnateur principal de prévoir les procédures adéquates pour établir l'inventaire physique, lequel est complété par l'inventaire comptable, tenu par l'agent comptable.

Dans les faits, une partie des biens mobiliers, notamment les matériels informatiques, est suivie, mais ce suivi s'effectue exclusivement au niveau de l'agence comptable, à l'aide d'un logiciel mis en place en 2005 et dénommé Neptune. Cette base est alimentée automatiquement par les mandats émis au débit des comptes d'immobilisations et du compte 605. L'agence comptable complète alors les fiches informatiques par des informations complémentaires, relatives notamment à la situation géographique du bien.

L'agent comptable a ainsi pris en charge une tâche normalement dévolue aux services de l'ordonnateur. Pour autant, il ne dispose pas des informations nécessaires à l'actualisation des informations (changements de localisation, réformes notamment). A la date du 17 décembre 2008, il n'avait reçu que 17 des 86 réponses attendues dans le cadre de l'enquête qu'il mène annuellement. Les réponses reçues n'incluaient qu'une petite partie des services centraux, et aucune UFR.

• Les immobilisations figurant au bilan ne correspondent pas à la réalité du patrimoine

Les soldes figurant dans les comptes de classe 2 ne sont que très incomplètement justifiés. Au 31 décembre 2007, le rapprochement des balances et des données issues du logiciel précité montre des différences à des niveaux significatifs.

Compte		Inventaire (1)	Balances UPV+BIU+U TT (2)	Différence (2)-(1)	% classe 2
205	Concessions et droits similaires, ...	329 170	336 992	7 822	0,0
208	Autres immo. Incorpo.	2 500	2 500	0	0,0
212	Agencements et aménag. de terrains	316 394	316 394	0	0,0
213	Constructions	20 788 012	21 081 549	293 537	0,6
214	Constructions sur sol d'autrui	1 747		-1 747	0,0
215	Instal. techniques, matériel, outillage	2 185 872	4 014 844	1 828 972	4,0
216	Collections	183 802	328 382	144 580	0,3
218	Autres immo. corpo.	15 036 164	27 119 596	12 083 432	26,6
231	Immo. corpo. en cours		29 982	29 982	0,1
232	Immo. incorpo. en cours	1 276	2 872	1 596	0,0
261	Titres de participation		15	15	0,0
275	Dépôts et cautionnements versés		793	793	0,0
Totaux		38 844 938	53 233 920	14 388 982	

¹⁰ M93 tome 3 page 88

Lors de la mise en place de ce logiciel, il a été procédé à une reprise des actifs acquis depuis 1998, mais pas des actifs antérieurs. Cette partie est justifiée par un état de l'actif, produit en dernier lieu en 2005 et contenant des biens acquis entre 1971 et 1998. Il subsiste donc dans les comptes de l'université une masse financière correspondant à des actifs anciens, incomplètement amortis, et pour la plupart probablement obsolètes, cédés ou détruits. Ainsi les soldes des comptes de classe 2 ne donnent pas une image fidèle de la réalité du patrimoine. Le recours au compte 105 « écarts de réévaluation », pour apurer le bilan, a été envisagé mais sans suite.

• La pratique des amortissements est tardive

Le principe de l'amortissement des biens immobilisés est applicable aux EPSCP, mais un aménagement a été jugé nécessaire, compte tenu du statut juridique de certains biens : une procédure spécifique dite des amortissements neutralisés a été prévue pour neutraliser l'impact budgétaire des amortissements relatifs aux biens dont le renouvellement n'incombe pas aux établissements. Les durées d'amortissement sont fixées par le conseil d'administration dans les limites fixées par l'instruction M93, qui donne des durées minimales et maximales d'amortissement par catégories de biens.

On constate à l'UM3 que la pratique des amortissements est tardive : l'établissement n'a été doté aux amortissements de manière significative qu'à partir de 2005. Il a pu financer ces dotations par sa politique d'apurement des subventions d'investissement. Tardive, la pratique des amortissements a en outre été partielle, puisque la technique des amortissements neutralisés n'est pas utilisée : il n'a été noté aucune écriture au débit du compte 102, avant contrepartie au compte 776, au cours de la période sous revue.

	2005	2006	2007
Débets 68	955 273	13 310 575	1 990 227
Crédits 28	955 273	13 310 575	1 991 452
Débets 139	812 924	13 049 539	1 586 324
Crédits 777	812 924	13 049 539	1 586 324
<i>Source : balances générales</i>			

Si la question a été abordée en conseil d'administration à plusieurs reprises, et notamment le 4 mai 2005, il n'a pour autant pas été trouvé trace d'une délibération fixant les durées et méthodes d'amortissement. De fait il est procédé à un amortissement linéaire, basé sur les durées minimales prévues par la M93, exception faite des logiciels, amortis sur 5 ans alors que l'instruction prévoit une fourchette de 1 à 3 ans.

Au budget 2008, la dotation a été écartée. Cette mesure a été déterminante pour donner une apparence d'équilibre. Selon l'ancien président, elle aurait été conseillée par la tutelle.

• Les procédures de sortie des comptes des immobilisations ne sont pas mises en œuvre

La simple observation des mouvements sur le compte 28 montre que les procédures comptables de sortie des immobilisations ne sont pas mises en œuvre : il n'est pas constaté de débits au compte 28, établissant la reprise des amortissements à la sortie du bien.

Les conséquences des constatations qui précèdent sont de plusieurs ordres : méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration, entorse au principe de prudence et au principe de permanence des méthodes, insincérité du bilan et du compte de résultat.

• Le suivi des conventions de recherche

Les universités sont liées à des partenaires par de multiples conventions : programmes de recherche, organisation de colloques, co-tutelles de thèses, notamment. Dans ces cas les établissements doivent faire un usage spécifique des fonds qui leur sont alloués ; la recette n'est acquise que lorsque la dépense prévue a bien été effectuée, et acceptée par le cocontractant, lequel peut la refuser et

demander le remboursement de l'avance versée. Pour le suivi, la méthode mise en œuvre est, en principe, celle dite des ressources affectées précisée par les instructions n°93-59-M9 du 18 mai 1993 et 93-135-M9 du 7 décembre 1993. Schématiquement il s'agit de suivre dans des comptes de tiers spécifiques les recettes et dépenses liées à la vie des conventions. Ce suivi est donc neutre sur le plan du résultat comptable. Au plan budgétaire la procédure des ressources affectées présente l'avantage d'autoriser le report des crédits, si bien qu'il a pu être constaté, dans certains établissements, un recours abusif. Pour pouvoir recourir à cette technique trois conditions sont posées : des obligations réciproques entre les parties, la production d'un compte rendu financier, et le reversement des sommes inemployées.

L'université n'utilise pas cette procédure. Un suivi extra-comptable est effectué depuis 2005, côté ordonnateur, par les services de la direction de la recherche et des études doctorales, contrairement avec l'agence comptable. Ce faisant les conventions, à caractère fréquemment pluri-annuel, ne figurent pas au bilan. Les titres sont émis d'emblée pour la totalité de la recette attendue. Il s'ensuit un manque de sincérité du résultat, faussé d'autant.

• *Le défaut de maîtrise de l'opération Saint-Charles*

Ce projet, ancien, a désormais été intégré au plan campus. Le bien immobilier a été acheté à la SERM¹¹ par l'Etat, l'université étant désignée à l'acte comme tiers intervenant. Dans les comptes de l'université cette opération s'est traduite par l'encaissement d'une subvention d'investissement versée par l'Etat en mai-juin 2003, pour 5,018 M€, et par un règlement effectué à la SERM en janvier 2004 (exercice 2003). Dans le même temps le bien est entré dans le patrimoine de l'université. En juin 2005 il a été constaté par certificat administratif que ces opérations comptables étaient erronées, et il a été procédé à une sortie du patrimoine du bien par constatation d'une charge exceptionnelle.

Le défaut de maîtrise de cette opération, sur le plan de la technique comptable, a durablement affecté le bilan à hauteur de 5 millions d'euros, et faussé d'autant le compte de résultat l'année de la régularisation, obligeant l'établissement à une double présentation de ses états financiers.

• *La gestion des impayés*

La gestion des créances douteuses ne se fait pas par l'intermédiaire du compte ad hoc (416), qui n'est jamais mouvementé au cours de la période. Au-delà du formalisme comptable, la question se pose de la lisibilité du bilan, puisqu'à l'évidence des créances de fait douteuses restent dans les comptes de tiers clients sans y être isolées, et ne réapparaissent qu'au moment de la constatation de leur caractère irrécouvrable, avec une écriture de charge exceptionnelle. A l'examen du compte 6714 en 2007, il apparaît que le débit trouve principalement son origine dans un mandat qui tend à apurer en les créditant, d'une part différents comptes de tiers, et d'autre part le compte de chèques impayés. Il a été procédé à d'autres régularisations, correspondant cette fois à des facturations internes jamais réglées, par débit du compte 6583 « Charges de gestion courante provenant de l'annulation d'ordres de recettes des exercices antérieurs » et crédit du compte 5811 « virements internes de comptes ».

Sans méconnaître leur poids financier modeste, la chambre relève que ces pratiques altèrent la sincérité du bilan et du compte de résultat.

4-1.2. Au compte de résultat

• *Les rattachements et autres opérations de fin d'exercice*

Les charges à payer et les produits à recevoir sont des dépenses et des recettes dont le service est fait avant le 31 décembre, mais pour lesquels l'établissement n'a respectivement pas encore reçu les justificatifs nécessaires au paiement (dépenses) et pas procédé à la liquidation (recettes).

Une éventuelle sous-évaluation des charges à payer peut résulter d'une volonté de reporter irrégulièrement certaines charges de fonctionnement ou d'investissement en raison d'une insuffisance de crédits, ou bien d'une défaillance de la comptabilité des engagements. Inversement une surévaluation des charges à payer peut résulter d'une volonté de pratiquer une mise en réserve irrégulière de crédits.

¹¹ Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine.

Au cas présent, les charges à payer sont bien comptabilisées, pour un montant annuel moyen de 577 k€, si l'on excepte l'année 2003 (opération Saint-Charles). Toutefois il n'est pas établi que le rattachement soit complet : par exemple, les primes de responsabilité pédagogique et administrative pour l'année 2006-2007 ont été votées en 2008 sans avoir été rattachées. Les produits à recevoir, eux, ne sont pas comptabilisés.

Les charges et les produits constatés d'avance correspondent à l'étalement de dépenses et de recettes sur plusieurs exercices. Pour les universités, cette technique est d'autant plus importante qu'il existe un décalage entre l'année universitaire, d'une part, et l'exercice budgétaire et comptable basé sur l'année civile, d'autre part. Cet étalement de l'imputation sur plusieurs exercices influence le résultat. Plusieurs méthodes peuvent être mises en œuvre. Elles ont en commun de faire jouer des comptes spécifiques qui, au cas présent, ne sont pas mouvementés.

Le défaut de comptabilisation des produits à recevoir, ainsi que des charges et produits constatés d'avance, spécialement en matière de droits universitaires, conduisent à une imparfaite application du principe de rattachement et, par suite, à une altération de la sincérité du résultat.

L'établissement indique avoir procédé, en 2009, aux régularisations requises.

4-1.3. Conclusion sur la fiabilité des comptes

Une affectation du résultat qui ne s'effectue pas dans les conditions prévues par l'instruction comptable, des subventions d'investissement qui n'ont été reprises que récemment, et en masse, des immobilisations qui ne correspondent pas à la réalité du patrimoine, avec une pratique des amortissements tardive et discontinue, une opération immobilière non maîtrisée sur le plan de la technique comptable, et des opérations de fin d'exercice perfectibles nuisent à la fiabilité des comptes et, partant, sont de nature à influencer l'analyse financière qui suit.

4-2. La situation financière

4-2.1. Principes

L'instruction M93 présente plusieurs façons d'analyser la situation financière : une approche statique dans laquelle la situation financière est appréhendée à la fin d'un exercice, dite « analyse patrimoniale », à partir du bilan ; une démarche dite « dynamique » qui vise à expliquer et à comprendre les changements intervenus entre deux exercices. Dans cette seconde conception dynamique, les deux agrégats majeurs sont la capacité d'autofinancement (CAF) et la variation du fonds de roulement net global (FRNG). La capacité d'autofinancement correspond au surplus monétaire potentiel dégagé par l'activité de l'université. Elle est le résultat des seules opérations susceptibles d'avoir une action sur la trésorerie et se distingue donc du résultat, qui est la différence entre tous les produits et toutes les charges. Elle permet de mesurer les ressources financières internes générées par l'activité et peut s'analyser comme une ressource stable qui permet de mesurer la capacité de l'établissement à financer son développement. Le fonds de roulement net global est déterminé pour sa part à partir du « bilan fonctionnel », par différence entre les ressources stables et les emplois stables. Selon l'instruction, le fonds de roulement net global est « l'indicateur des conditions de conduite de l'université ».

En fin d'exercice, la capacité d'autofinancement est calculée à partir du résultat de fonctionnement pour un exercice donné, c'est-à-dire à partir d'une méthode additive. La capacité d'autofinancement est reportée ensuite en recettes de la section des opérations en capital, car elle constitue une recette durable pouvant éventuellement être utilisée pour l'acquisition d'immobilisation ou pour le remboursement d'emprunts. S'il s'agit d'une insuffisance d'autofinancement, le montant est reporté en dépenses de la section des opérations en capital et doit être couvert par un prélèvement sur les réserves effectivement disponibles.

4-2.2. L'investissement

Les plus importantes opérations d'investissement sous maîtrise d'ouvrage de l'université ont porté sur la construction de la maison des étudiants (2,9 M€ entre 2001 et 2004), la construction d'un bâtiment pour l'IEFE (2,5 M€ en 2002-2004), et des travaux de mise en sécurité centrés sur le début de la période (2,3 M€ entre 2001 et 2004).

Principales opérations d'investissement 2001-2008	
Maison de l'étudiant	2 905 790
Bâtiment IEFÉ	2 458 138
Mises en sécurité	2 327 070
Préfabriqués (dont Béziers)	950 869
Théâtre La Vignette	630 775
Extensions de locaux d'enseignement (Béziers)	455 959
Climatisation	231 722
Total	9 960 323
<i>Source : UPV/DLI</i>	

Compte tenu des tensions sur sa situation financière, l'établissement réduit désormais ses dépenses d'investissement. Fin 2007 ces dépenses n'atteignent pas 600 k€, dont plus de la moitié au titre du compte 218 « autres immobilisations ». Au total, en dépit de la progression importante des immobilisations incorporelles, dont le poids au bilan est multiplié par près de 8 entre 2002 et 2007, l'essentiel des immobilisations réside dans les immobilisations corporelles, dont la valeur brute dépasse 45 M€. Ces immobilisations corporelles sont concentrées sur le compte 213 constructions (46,7%), 218 autres immobilisations (45,9%) puis 215 installations techniques (6,2%). Au sein du compte 218 l'évolution la plus remarquable concerne le matériel informatique (+ 20,7% soit 2,4 M€ entre 2002 et 2007). On note également la progression du matériel de transport (+ 0,2 M€, soit 136%). Hors immobilier le matériel informatique constitue, de loin, le premier poste d'actif immobilisé. Il y sera revenu plus avant.

4-2.3. Les charges et les produits

L'examen des postes de charges en 2007 montre une nette concentration sur quelques uns : cinq postes concentrent les deux tiers des charges, et douze plus de 90%. Ces charges suivent en valeur des évolutions contrastées : très forte progression des rémunérations, cours complémentaires, charges sociales ; apparition de charges d'amortissement significatives ; réduction de certains autres postes de charges, comme les charges diverses de gestion courante, les frais postaux et de télécommunications, ou divers autres postes.

Dans l'attente de son accès aux responsabilités et compétences élargies, prévu par la loi LRU, l'établissement ne supporte sur son budget propre que les charges du personnel contractuel et la rémunération des cours complémentaires des enseignants, vacataires comme statutaires. De ce fait, le périmètre budgétaire ne recouvre qu'une partie du poids financier réel en n'intégrant pas ces charges qui correspondent à 51 M€ en 2007 :

Université (hors BIU et UTT)	20,52
Salaires versés par l'Etat	51
- dont IATOSS	10,79
- dont enseignants	40,21
Total	71,52

Source : compte financier 2007

A la rentrée 2008, la situation du personnel (hors BIU) pouvait se résumer à un emploi sur budget propre pour deux postes d'Etat, et dans une approche statutaire, à 346 titulaires pour 124

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

contractuels. Les deux derniers présidents ont indiqué avoir mené, au profit des personnels contractuels, une politique active de préparation aux concours.

Postes d'Etat			Budget propre	
Prog. LOLF 150	Prog. LOLF 231	Rompus de temps partiel	Postes gagés	Contractuels
291	10	13	45	111
Total 314			Total 156	

Source : UM3/SG

• Les charges de personnel

Globalement, le niveau moyen des dépenses totales de personnel (hors charges) s'élève à 6,9 M€ par an en moyenne sur la période 2001-2007, mais l'évolution est importante : + 89,3% sur la même période, avec une stabilisation autour de 9,9 M€ en 2006 et 2007.

Ces dépenses sont concentrées sur les rémunérations du personnel sur budget propre de l'université (53,3%) et sur les cours complémentaires (22,7%).

	Débits	%
641 Rémunérations du personnel	5 257 227,73	53,3
642 Cours complémentaires	2 245 457,68	22,7
645 Charges de sécurité sociale et de prévoyance	2 183 659,65	22,1
Autres 64	184 225,99	1,9
	9 870 571,05	100,0

Source : balance générale 2007

Les rémunérations recouvrent essentiellement des salaires et appointements (4 M€ soit 75,7% en 2007) ainsi que des vacances administratives et techniques (0,5 M€ soit 10,7%).

A l'UM3 comme au plan national, des contractuels ont été titularisés dans les universités à l'occasion de plans dits de « déprécarisation » comme celui qui a été mis en œuvre entre 2001 et 2006 avec la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Les lauréats de ces concours ont été titularisés soit sur des emplois vacants du budget de l'Etat soit sur des emplois « gagés » sur les ressources propres des établissements. En France 1 500 emplois de ce type ont été créés en 2002, puis 750 en 2003, 250 en 2004 et 750 en 2005.

• Les cours complémentaires

En 2007, les heures complémentaires représentent 2,25 M€ de dépenses à la charge du budget de l'établissement, soit près de 21,3% des dépenses de personnel et près de 11,3% des charges de fonctionnement. C'est dire si leur maîtrise représente un enjeu dans l'université. Au cas présent on note que les dépenses ont plus que quadruplé entre 2001 et 2007. La progression la plus marquée est celle du personnel extérieur non enseignant : + 439%.

UPV seule	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
6421 - Personnel de l'établissement	197 371	292 178	296 903	309 575	243 404	889 517	800 507
6422 - Personnel extérieur à l'établissement	317 224	340 380	397 125	375 188	319 642	1 403 770	1 444 951
- dont 64221 - Extérieur enseignant	138 335	220 752	215 782	147 557	153 421	556 342	480 396
- dont 64222 - Extérieur non enseignant	178 890	119 628	181 343	227 630	166 221	847 428	964 555
Total compte 642 - cours complémentaires	514 596	632 558	694 028	684 763	563 046	2 293 287	2 245 458

Source : balances définitives

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

A partir de 2004, des subdivisions facultatives de la nomenclature comptable ont été ouvertes pour retracer, au-delà des distinctions ci-dessus, les heures ressortissant à la formation initiale et celles ressortissant à la formation continue. On peut constater la nette prédominance des dépenses afférentes à la formation initiale.

	2004	2005	2006	2007
Formation initiale	563 072	440 671	2 138 720	2 078 346
Formation continue	107 366	119 354	133 975	132 709
Autres non ventilées	14 325	3 021	20 592	34 402
Total	684 763	563 046	2 293 287	2 245 458
<i>Source : balances définitives</i>				

Les heures complémentaires ont appelé des développements spécifiques en sixième partie.

• Les dotations aux amortissements

L'université n'a substantiellement doté aux amortissements qu'à partir de 2005. Elle a procédé à un rattrapage massif en 2005, avec 13,3 M€ de dotations financées à concurrence par des reprises sur subventions. En 2007 les dotations approchent les 2 M€ et en 2008¹² elles ont été, comme prévu au budget, suspendues.

• Les produits des subventions

Les subventions d'exploitation, première ressource de l'établissement, proviennent principalement de l'Etat, avec près de 90%, et sont en hausse continue. La part de la DGF domine, avec 61,9% en 2007. Les ressources contractuelles s'établissent à 21,8% à la même date.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% 2007	Moy. 04-07
Etat	4 851 710	11 397 025	8 446 695	7 850 270	9 348 450	9 777 861	86,9	8 855 819
- dont DGF	3 093 001	6 858 548	4 959 184	4 873 782	6 799 527	6 961 693	61,9	5 898 547
- dont contrat d'établissement	1 364 545	1 557 769	2 990 683	2 398 504	2 256 224	2 455 292	21,8	2 525 176
- dont autres	394 165	2 980 708	496 828	577 984	292 699	360 876	3,2	432 097
Région, départ., comm. et group.	332 551	512 641	412 752	231 157	606 911	496 564	4,4	436 846
Autres	1 141 276	1 710 105	1 131 445	1 003 104	960 872	977 401	8,7	1 018 206
Total	6 325 537	13 619 771	9 990 892	9 084 531	10 916 232	11 251 826	100,0	10 310 870
<i>Source : balances générales</i>								

• Les droits d'inscription

Les droits d'inscription, second poste de produits, évoluent défavorablement et représentent 3,8 M€ en 2007 (- 5,6% entre 2002 et 2007). Ils sont principalement constitués par les droits universitaires, dont la tarification est fixée nationalement, dans un contexte de démographie défavorable. La part des boursiers exonérés de droits est également à prendre en considération. Pour les droits dont les produits sont fixés par l'établissement, notamment l'IEFE et le SUFCO, les produits reculent également (- 5,7% pour l'IEFE, et - 27% pour le SUFCO).

¹² Compte de gestion provisoire.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

Crédits (nets), UPV seule	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% 2007	2002>2007 %
70611 Droits univ UPV	1 693 950	1 882 882	1 693 030	1 832 281	1 743 889	1 529 360	40,0	-9,7
70612 Droits dipl. univ.	0	0	60 416	0	0	0	0,0	NS
70614 Droits univ. Sport	4 693	29 778	16 733	27 904	21 092	16 185	0,4	244,9
70615 Droits univ. SUFCO	852 495	1 030 292	827 061	733 869	756 871	622 339	16,3	-27,0
70616 DIU IEFÉ	1 278 268	1 620 729	1 255 188	1 245 807	1 258 114	1 205 731	31,5	-5,7
70617 DIU SRI	24 238	95 708	594 581	232 104	239 551	288 233	7,5	1 089,2
70618 DIU METICE	164 195	161 076	82 328	153 686	101 678	93 069	2,4	-43,3
70619 autres DIU	30 800	102 731	188 087	80 601	77 439	67 142	1,8	118,0
Total	4 048 641	4 923 196	4 717 424	4 306 251	4 198 633	3 822 060	100,0	-5,6

Source : balances

4-2.4. Les résultats et l'autofinancement

L'observation des résultats comptables montre un déficit sur quatre des sept exercices examinés, que l'on regarde l'UPV seule ou que l'on y adjoigne les structures rattachées.

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UPV	Charges	14 574 354	14 664 780	25 783 512	19 637 605	20 684 638	33 079 776	19 928 881
	Produits	16 551 724	14 245 936	28 730 455	19 845 454	17 530 952	31 576 682	19 040 060
	Résultat	1 899 633	-418 845	2 946 943	207 848	-3 153 686	-1 503 094	-888 820
BIU	Charges	2 766 970	3 364 103	3 454 550	3 495 189	3 779 697	7 614 489	3 556 279
	Produits	3 401 245	3 234 570	3 067 743	3 429 905	3 574 316	7 539 920	3 702 652
	Résultat	634 046	-129 533	-386 808	-65 283	-205 381	-74 569	146 373
UTT	Charges	178 174	221 850	192 896	190 798	184 467	221 189	201 147
	Produits	166 623	239 078	216 494	212 668	208 360	226 870	239 560
	Résultat	-11 551	17 228	23 598	21 869	23 893	5 682	38 412
Ensemble		2 522 129	-531 149	2 583 733	164 434	-3 335 174	-1 571 981	-704 035

Source : comptes financiers

Alors qu'elle doit permettre, comme indiqué précédemment, de mesurer la capacité de l'établissement à financer sa croissance, la capacité d'autofinancement n'est pas systématiquement présentée dans un tableau de financement ou dans une annexe aux comptes. Sans réellement respecter la présentation prévue par la M93, le compte financier en donne une mesure depuis 2006 seulement. Compte tenu des mouvements qui ont affecté les postes concourant à l'autofinancement au cours de la période (rattrapage des reprises de subventions d'investissement et dotations aux amortissements en 2006, suspension des amortissements en 2008), la lecture doit toutefois être effectuée avec prudence. L'autofinancement est négatif sur les dernières années.

	2006	2007
Excédent (+) ou déficit (-) de fonctionnement de l'exercice	- 1 689 531	- 888 820
+ dotations aux amortissements c\ 68	13 310 575	1 990 227
- reprises des SI au résultat c\ 777	- 13 049 539	- 1 586 324
Capacité (+) ou insuffisance (-) d'autofinancement	- 1 428 494	- 484 917

Source : comptes financiers

4-2.5. La variation du fonds de roulement, le fonds de roulement et la trésorerie

Le résultat de l'exercice, ou solde de la 1^{ère} section de fonctionnement, apparaît au compte 12. En revanche, le solde net correspondant aux opérations de fonctionnement et d'investissement, autrement dit la variation de fonds de roulement net global, n'apparaît dans les documents comptables que dans la mesure où un tableau de financement de l'exercice est produit : or cette production n'est en pratique pas systématique au sein des universités. Au cas présent, depuis 2006 un tableau sommaire est établi. Il montre que le fonds de roulement est en érosion sur les années récentes, traduisant un excédent durable des emplois stables sur les ressources stables, qui trouve ici sa source dans les déficits de fonctionnement successifs.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

	2006	2007
Excédent (+) ou déficit (-) d'investissement de l'exercice	186 437	46 787
Capacité (+) ou insuffisance (-) d'autofinancement	-1 428 494	-484 917
Variation du fonds de roulement	-1 242 058	-438 130

Source : comptes financiers

Le compte financier inclut depuis 2006 également une présentation fonctionnelle du bilan et du fonds de roulement. Ce fonds de roulement s'établissait à 4,386 M€ fin 2006 et 3,948 M€ fin 2007. La trésorerie en fin d'exercice tend à diminuer mais demeure en permanence au-delà de 4 M€.

Selon une pratique qui ne lui est pas propre, l'établissement dresse en outre une analyse de son fonds de roulement pour établir ce qu'il qualifie de « fonds de roulement disponible ». Ce calcul déduit du fonds de roulement constaté des engagements non mandatés en année n qui devront faire l'objet de reports sur n+1, ou certaines immobilisations qui seront financées en n+1, ou encore le solde financier des contrats de recherche. En sens opposé le fonds de roulement est abondé des titres restant à émettre. On constate que cette présentation aboutit à diminuer le fonds de roulement qui passe en 2007 de 3,949 à 0,552 M€.

Cette conception du fonds de roulement disponible consiste à retirer du fonds de roulement, sans justification, les recettes qui correspondent à des opérations normalement enregistrées dans l'année, ou encore à considérer que l'activité de recherche est par principe totalement engagée (ligne « recherche »), ou enfin à estimer que le fonds de roulement doit financer une part significative des dépenses de fonctionnement qui auraient dû être rattachées. Pour être pertinente, la démarche devrait prendre en compte l'apport de la variation du fonds de roulement prévisionnelle, ce qui supposerait que l'établissement soit en mesure de chiffrer son autofinancement prévisionnel. En définitive, l'analyse du « fonds de roulement disponible » ne correspond pas à un véritable tableau de financement prévisionnel emplois-ressources. Elle tend à accréditer l'idée que le fonds de roulement, en définitive, est réduit.

En synthèse, et avec les réserves portant sur la fiabilité des comptes, la chambre constate une dégradation d'ensemble de la situation financière de l'université sur la période récente.

5- LA GOUVERNANCE

Ainsi que la loi LRU vient de le réaffirmer clairement, le conseil d'administration est la seule instance véritablement décisionnelle au sein des universités. La chambre a examiné son fonctionnement.

5-1. Le fonctionnement général du conseil d'administration

5-1.1. Les attributions légales du conseil d'administration

Les attributions du conseil d'administration sont principalement régies par l'article L. 712-3 du code de l'éducation qui dispose, dans sa rédaction issue de la loi LRU : « *Le conseil d'administration détermine la politique de l'établissement. A ce titre : 1° Il approuve le contrat d'établissement de l'université ; 2° Il vote le budget et approuve les comptes ; 3° Il approuve les accords et les conventions signés par le président de l'établissement et, sous réserve des conditions particulières fixées par décret, les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales et de fondations prévues à l'article L. 719-12, l'acceptation de dons et legs et les acquisitions et cessions immobilières ; 4° Il adopte le règlement intérieur de l'université ; 5° Il fixe, sur proposition du président et dans le respect des priorités nationales, la répartition des emplois qui lui sont alloués par les ministres compétents ; 6° Il autorise le président à engager toute action en justice ; 7° Il adopte les règles relatives aux examens ; 8° Il approuve le rapport annuel d'activité, qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président. Il peut déléguer certaines de ses attributions au président à l'exception de celles mentionnées aux 1°, 2°, 4° et 8°. C elui-ci rend compte, dans les meilleurs délais, au conseil d'administration des décisions prises en vertu de cette délégation* ». C'est la loi LRU qui a introduit la fixation de la répartition des emplois sur proposition du président, d'une part, et l'exigence d'un rapport d'activité accompagné d'un projet, d'autre part. Diverses

dispositions du code de l'éducation prévoient d'autres attributions pour le conseil, notamment en matière de fixation des dotations des unités et services communs au sein des universités en responsabilités élargies (article L. 712-10), pour la fixation du budget des écoles, instituts et services communs (L. 719-5), en matière disciplinaire (L. 712-4), pour la détermination des statuts des composantes (L. 711-7), pour la création de fondations universitaires (L. 719-12), ou pour l'accès aux responsabilités élargies (L. 712-8).

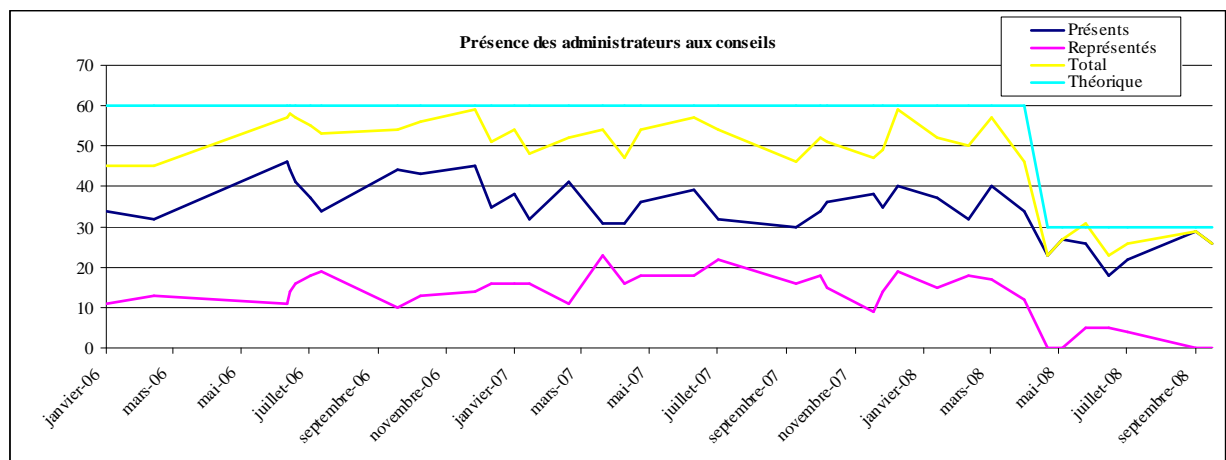
Comme prévu par le règlement intérieur plusieurs commissions ont été créées à l'effet d'émettre des avis et propositions au conseil d'administration : commissions des finances, des structures, des relations internationales, des étudiants étrangers, par exemple. Présidées par le président de l'université ou son représentant, elles sont renouvelées à chaque changement de conseil d'administration. Leur composition est paritaire. Certaines ne se sont pas réunies de longue date. A la date du contrôle, les commissions des équipements et des étudiants étrangers ne s'étaient pas réunies depuis le 24 octobre 2006¹³ ; la commission campus ne s'était pas réunie depuis deux à trois ans¹⁴.

5-1.2. La fréquence des séances

Le conseil d'administration se réunit à une fréquence élevée, très supérieure au minimum prévu par les statuts (article 32 : les conseils se réunissent au moins trois fois par an) : 11 réunions ont eu lieu en 2006, 14 en 2007, et pas moins de 15 en 2008. Cette fréquence élevée implique des difficultés matérielles, en amont comme en aval des réunions. Au nombre de ces difficultés, figurent celles de la préparation des séances et de la diffusion en temps utile des documents de travail nécessaires aux administrateurs. Les comptes rendus sont rédigés de manière synthétique et leur élaboration nécessite une phase de révision qui en compromet la rapidité. Fréquemment, les comptes rendus du conseil précédent ne sont pas prêts lorsque le conseil suivant se réunit. Ils sont même approuvés, parfois, de manière très différée. Il n'est pas rare que trois, voire quatre comptes rendus¹⁵ soient examinés pour approbation lors d'un même conseil ultérieur. Dans un cas extrême, neuf¹⁶ comptes rendus ont été vus au cours d'un même conseil. Dans ces conditions, la démarche de formalisation des travaux du conseil perd un peu de son sens.

5-1.3. L'assiduité aux séances : une participation globalement élevée

L'examen des comptes rendus montre une bonne participation globale des administrateurs, qui sont présents personnellement dans 50 à 97% des séances du conseil. Leur participation totale (présents ou représentés) ne descend jamais en deçà de 75%.



Source : comptes rendus de CA

¹³ Source : service des affaires juridiques.

¹⁴ Source : débats du CA en date du 11 mars 2008.

¹⁵ Plus précisément : sur la période courant du 10 janvier 2006 au 25 novembre 2008, il a été présenté au CA deux comptes rendus antérieurs dans 6 cas, 3 dans quatre cas, 4 dans 2 cas, 9 dans un cas.

¹⁶ CA du 11 mars 2008.

Toutefois tous les administrateurs ne font pas preuve de la même assiduité. A l'examen des chiffres détaillés par collège¹⁷, on constate que les professeurs, et plus encore les maîtres de conférences, sont la plupart du temps présents aux conseils (respectivement 74,5 et 79%) ; quand ils ne sont pas présents, ils se font représenter (respectivement 16,2 et 16,4%). Le constat est différent pour les administrateurs étudiants, en tout cas dans l'ancienne composition du conseil. Ces administrateurs sont présents ou représentés dans moins de la moitié des cas, mais depuis le renouvellement du conseil et l'entrée en application des nouvelles règles, la participation semble s'être améliorée (présents 71,4%, représentés 2,9%). La participation des personnels IATOSS est stable et élevée.

Les personnalités extérieures, qui étaient présentes moins d'une fois sur quatre dans l'ancien conseil, sont revenues à une meilleure pratique.

	Ancien CA	Nouveau CA
Collège A : nombre théorique	13	7
Collège A : % présents	74,5	79,6
Collège A : % représentés	16,2	4,1
Collège B : nombre théorique	13	7
Collège B : % présents	79,0	95,9
Collège B : % représentés	16,4	4,1
Etudiants : nombre théorique	15	5
Etudiants : % présents	35,6	71,4
Etudiants : % représentés	19,3	2,9
IATOSS : nombre théorique	7	3
IATOSS : % présents	90,1	90,5
IATOSS : % représentés	6,4	9,5
Personnalités : nombre théorique	12	7
Personnalités : % présents	23,0	57,1
Personnalités : % représentés	64,9	16,7

Source : comptes rendus des CA (janv 06 > sept 08)

Au sein de cette dernière catégorie, les organisations syndicales sont très présentes (83,3% de présence), de même que la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) (66,7% de présence, 16,7% de représentation) et que les représentants du MEDEF (66,7% de participation personnelle, 8,3% de représentation) ; l'une de ces deux personnalités n'a manqué aucun des six conseils. La participation des collectivités locales, en revanche, est plus ponctuelle. Sur les six derniers conseils¹⁸ la région a été représentée dans deux cas, absente dans tous les autres ; le département a participé à deux conseils, et a été représenté dans quatre. Au-delà des administrateurs, on constate une participation régulière des invités permanents (directeurs des composantes, vice-présidents des CEVU et CS...) : jusqu'à seize dans un même CA.

5-1.4. L'exercice effectif des attributions

A l'examen de son activité, il a pu être constaté que le conseil n'exerce pas la plénitude des attributions prévues par la loi, les règlements ou instructions.

- Les résultats comptables ne sont pas affectés

Il a pu être constaté que le conseil n'a jamais été appelé à se prononcer sur l'affectation du résultat, que celui-ci ait été excédentaire ou déficitaire. Les affectations ont été effectuées à la seule initiative du comptable. Cette remarque n'est pas formelle : il revient à la seule assemblée délibérante de déterminer l'emploi des résultats de l'année.

¹⁷ Les 35 conseils tenus entre janvier 2006 et septembre 2008, pour lesquels le compte rendu était disponible à la date de l'instruction. Les sept plus récents conseils s'étaient tenus sous l'empire des nouvelles règles de composition.

¹⁸ Juin à novembre 2008.

• La conversion des primes en décharges

Les enseignants peuvent obtenir la conversion de certaines de leurs primes en décharges de service. Il en va ainsi de la prime de responsabilité pédagogique régie par le décret n° 99-855¹⁹. Le texte prévoit que « *Les bénéficiaires d'une prime de responsabilités pédagogiques peuvent être autorisés à convertir, pour tout ou partie, leur prime en décharge de service, par décision du chef d'établissement, selon des modalités définies par le conseil d'administration* ». Le décret n° 90-50²⁰ instituant la prime pour charges administratives contient une disposition analogue : « *Les bénéficiaires d'une prime de charges administratives peuvent être autorisés à convertir, pour tout ou partie, leur prime en décharge de service, par décision du président ou du chef d'établissement, selon des modalités définies par le conseil d'administration* ».

Il n'a pas été trouvé trace d'une délibération du conseil définissant les conditions de conversion des primes en décharge. La présidente a indiqué, en réponse, que cette délibération a été prise en 2009.

• Les comptes rendus annuels des services ne sont pas systématiquement présentés au conseil

Les statuts des services prévoient, dans la plupart des cas, qu'un rapport annuel est établi pour être présenté au conseil d'administration. Certains rendent compte régulièrement de leurs activités, mais dans d'autres cas l'obligation a été perdue de vue. Le centre de ressources informatiques et télématiques (CRIT), pourvu d'un budget de 922 k€ en 2007, n'établit pas le compte rendu annuel d'activité au CA prévu par ses statuts (article 2). Le service commun d'actions sociales, culturelles, sportives et de loisirs des personnels (SCUAS) ne produit pas le rapport annuel d'activité prévu par l'article 5 de ses statuts. L'université du tiers temps (UTT), quant à elle, produit un compte rendu très succinct qui contient des informations chiffrées à caractère budgétaire et sur les inscriptions, mais qui ne permet pas d'appréhender l'activité dans son ensemble. L'établissement ne respecte donc pas complètement les règles statutaires qu'il s'est fixées.

• Les contrats et conventions ne sont pas soumis au conseil

Le code de l'éducation disposait, dans sa rédaction en vigueur avant la loi LRU (article L. 712-3) que le conseil « *approuve les accords et les conventions signés par le président, et, sous réserve des conditions particulières fixées par décret, les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales, l'acceptation de dons et legs et les acquisitions immobilières. Il peut déléguer certaines de ses attributions au président de l'université* ». Le texte a légèrement été modifié avec la loi LRU et il dispose désormais que le conseil « *3° (...) approuve les accords et les conventions signés par le président de l'établissement et, sous réserve des conditions particulières fixées par décret, les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales et de fondations prévues à l'article L. 719-12, l'acceptation de dons et legs et les acquisitions et cessions immobilières ; (...) Il peut déléguer certaines de ses attributions au président à l'exception de celles mentionnées aux 1°, 2°, 4° et 8°. C elui-ci rend compte, dans les meilleurs délais, au conseil d'administration des décisions prises en vertu de cette délégation* ». La disposition nouvelle a étendu l'obligation de rendre compte au conseil. Le périmètre de cette obligation d'approbation n'est précisé, à la connaissance de la chambre, par aucun texte. Il y a donc lieu de considérer que les contrats de toute nature (contrats d'engagement de vacataires, de contractuels, et marchés publics notamment) doivent en principe être soumis au conseil dès le premier euro.

Un éventuel défaut d'approbation nuit évidemment à l'information du conseil et est également porteur d'un risque juridique. L'acte d'approbation est un préalable indispensable à l'exécution des actes. Le juge administratif a été amené²¹ à considérer que des conventions non approuvées par un conseil d'administration étaient dépourvues d'effets juridiques. Le recouvrement des créances détenues sur les cocontractants peut s'en trouver compromis.

¹⁹ Décret n° 99-855 du 4 octobre 1999 instituant une prime de responsabilités pédagogiques dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

²⁰ Décret n° 90-50 du 12 janvier 1990 instituant une prime d'administration et une prime de charges administratives attribuées à certains personnels de l'enseignement supérieur.

²¹ Tribunal administratif de Paris, 22 février 1999, n° 98274547 et cour administrative d'appel de Bordeaux, 6 novembre 2007, n° 04BX01532.

Au cas présent, il n'a pas été trouvé trace au cours de la période sous revue d'approbation de contrats ou conventions autres que, pour l'essentiel, de partenariat avec d'autres établissements notamment étrangers. Et ceci, alors même que le président ne disposait jusqu'à un passé récent²² d'aucune délégation. A titre d'exemples, ni l'acquisition d'un véhicule de transport en commun, ni les conventionnements avec l'union des groupements d'achat public (nettoyage 766 k€ en 2008 ; téléphonie 75 k€ en 2008), ni a fortiori les dépenses réalisées auprès du même établissement hors convention (261 k€ en 2008), ni les marchés formalisés n'ont été soumis au conseil. Il en est allé de même pour les contrats des enseignants vacataires, et plus généralement des contrats d'embauche.

La chambre appelle l'attention de l'université sur les conséquences que peuvent entraîner ces lacunes, tant du point de vue de la gouvernance que sous celui de la sécurité juridique. La présidente a indiqué, en réponse, que la question des délégations a été entièrement reprise lors de l'entrée en fonctions de la nouvelle équipe de direction, et que le conseil d'administration approuve désormais les conventions.

• *Il n'est pas présenté de programme pluriannuel des investissements à l'appui du budget*

Le décret financier n° 94-39 prévoit qu'il est établi des programmes pluriannuels d'investissement, qui « font l'objet d'un document annexé au budget de l'établissement » et qui « sont votés par le conseil d'administration de l'établissement ». Ces programmes n'ont pas été présentés au conseil d'administration au cours de la période sous revue. Le conseil d'administration est informé des opérations d'investissement dans le cadre de différents dispositifs (dotations annuelles, contrats quadriennaux, plans de mise en sécurité, contrats de plans Etat-région), mais aucun document chiffré ne permet de synthétiser ces actions et de vérifier leur articulation avec le budget. Un document a été présenté au conseil d'administration du 3 juin 2008, et un autre intitulé « stratégie immobilière globale 2009-2013 » a plus récemment été établi, mais ni l'un ni l'autre ne sont articulés avec le budget. Ainsi, lors de la discussion budgétaire, la politique d'investissement reste, de fait, aux mains des services.

• *Le rapport annuel du président n'est pas établi*

La loi LRU a modifié l'article L. 712-3 du code de l'éducation en vue d'affirmer le rôle de pilotage stratégique dévolu au conseil d'administration. Il est prévu que « *Le conseil d'administration (...) approuve le rapport annuel d'activité, qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président* ».

A la date du contrôle, ce rapport n'était pas établi. L'établissement a fait savoir que cette action a été conduite en 2009.

5-1.5. L'offre de formation

L'offre de formation de l'UM3 tend à se simplifier sur la période récente. Dans le domaine des licences « arts lettres langues » par exemple, les arrêtés d'habilitation actent une réduction du nombre des mentions qui passent de 23 à la rentrée 2007-2008, à 18 en 2008-2009²³. Toutefois, les licences de langues se déclinent en sous-spécialités qui portent en fait à 27 le nombre des diplômes délivrés. Un phénomène comparable affecte la totalité des masters qui, pour 17 mentions, recouvrent en fait 87 diplômes.

²² Délibérations des 13 mai 2008 et 2 décembre 2008

²³ Hors licences professionnelles

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

		Licence	Master
Arts, lettres, langues	Nombre de diplômés	27	40
	Effectif total	4168	1413
	Effectif mini	6	1
	Effectif moyen	154,4	35,3
	Effectif maxi	694	284
Sciences de l'homme, des territoires et de la société	Nombre de diplômés	/	6
	Effectif total	/	455
	Effectif mini	/	17
	Effectif moyen	/	75,8
	Effectif maxi	/	282
Sciences humaines et sociales	Nombre de diplômés	10	41
	Effectif total	4379	2088
	Effectif mini	64	4
	Effectif moyen	437,9	50,9
	Effectif maxi	1293	439

Source des données : UM3 - service de l'offre de formation

Quelques masters n'ont qu'un faible effectif. On note par exemple des masters professionnels en langues étrangères appliquées (9 comptent 1 ou 2 inscrits, 7 comptent entre 3 et 8 inscrits), ou un master « esthétique et modernité » avec 9 inscrits.

Certains libellés de master n'offrent pas la plus grande des lisibilités : un master recherche mention « patrimoine » est intitulé « identités et territoires en Méditerranée et en Orient » ; un master de recherche en philosophie est intitulé « héritages et transitions » ; un autre master de recherche en philosophie est intitulé « esthétique et modernité ». Cette forme d'hermétisme serait propre aux masters transdisciplinaires.

Les diplômés d'université, par ailleurs, étaient au nombre de 27 à la rentrée 2008. Dix sont suspendus et n'ont pas d'effectif, d'autres enregistrent des inscriptions mais avec un effectif réduit. Huit comptent moins de dix étudiants.

	1ère année	1ère ann. EAD	2ème année	3ème année	Total
Langue et civilisation arabes	3		2	4	9
Langue et civilisation chinoises	3		1		4
Grec ancien	1	4		2	7
Langue et civilisation de la Grèce moderne		2			2
Langue et civilisation d'Israël	6		2	1	9
Langue latine		2			2
Langue et civilisation roumaines	1		1		2
Langue et civilisation russes	4		1		5

Source : UM3 - service de l'offre de formation

Si ces diplômés d'université s'appuient souvent sur des enseignements existants et ne représentent pas forcément un coût supplémentaire en charge d'enseignement, la chambre note néanmoins que lors des créations, demandes d'habilitations, ou discussions sur les diplômés, le conseil d'administration ne dispose jamais d'un projet chiffré (charges d'enseignement, coûts) qui lui permettrait de se prononcer en pleine connaissance de cause.

5-1.6. La qualité de l'information remise aux administrateurs est perfectible

La chambre a procédé à l'examen de dossiers de conseil d'administration des 11 mars 2008, 9 avril 2008 et 3 juin 2008. Ces conseils ont porté, notamment mais pas exclusivement, sur les principales décisions à caractère budgétaire de l'exercice 2008. L'examen a été complété par l'audition des enregistrements des débats. Certaines lacunes, de nature à compromettre le correct exercice de leur mandat par les administrateurs, ont pu être relevées.

En premier lieu, le calendrier de préparation du conseil est parfois serré. Le règlement intérieur prévoit que la convocation du conseil a lieu « *au moins dix jours à l'avance, sauf en cas d'urgence* » et que « *sont joints à la convocation tous documents nécessaires aux délibérations* ». Or le premier examen du budget 2008 n'a été inscrit à l'ordre du jour du conseil du mardi 11 mars 2008 qu'à la faveur d'un additif en date du vendredi 7, soit un préavis d'un jour franc. Pour le conseil du 9 avril, qui a eu pour objet le réexamen du budget 2008, une réunion préparatoire de la commission des finances a été prévue l'avant-veille : les documents de travail ne pouvaient être finalisés avant cette date. Pour le conseil du 3 juin 2008, les convocations ont été adressées aux administrateurs le 21 mai, mais plusieurs documents, dont les projets de décisions budgétaires à voter, n'ont été envoyés que le vendredi 30 mai, pour un conseil prévu en début de matinée du mardi suivant, soit un jour franc. Ces difficultés sont identifiées dans l'établissement. L'anomalie, jugée grave, a entraîné l'adoption d'une motion critique.

En second lieu, l'examen des documents soumis au conseil en matière budgétaire montre que leur présentation est lacunaire. Lors du conseil du 11 mars, ont été présentés aux administrateurs un projet de budget initial, un état sur l'origine des recettes, un état des postes. Or l'instruction M93 prévoit un modèle d'élaboration du budget distinguant section de fonctionnement et section d'investissement, remettant le budget en perspective par rappel des données n-1 et n-2, mettant en avant les éléments concourant à l'autofinancement, faisant apparaître clairement l'autofinancement ou l'insuffisance d'autofinancement prévisionnels, ainsi, en fin de section d'investissement, que la variation du fonds de roulement. Le budget doit enfin être récapitulé en un tableau synthétisant en cinq chiffres les recettes et dépenses des sections de fonctionnement et d'investissement, ainsi que la variation prévisionnelle du fonds de roulement. L'ensemble de ces éléments doit permettre aux administrateurs d'appréhender l'articulation globale du budget et son exécution prévisionnelle, tout en le mettant en perspective par référence aux exercices antérieurs.

Aucune des règles de présentation n'a été respectée dans les documents remis aux administrateurs, ni pour la séance du 11 mars 2008, ni pour les suivantes. Il est simplement présenté des états par nature, puis par destination, d'abord pour le budget d'ensemble regroupant l'université et les services à comptabilité distincte, puis pour les services centraux seuls. Aucun tableau de bord, aucune analyse ne sont fournis à l'appui. Les budgets des autres années souffrent des mêmes insuffisances. Pour l'examen de la décision budgétaire modificative de reports, comme relevé plus haut, les documents fournis ne permettent pas de vérifier le caractère régulier des propositions : les dépenses n-1 ne sont pas rappelées (règle des 10%) ; les engagements réalisés ne sont pas présentés (report des dépenses de fonctionnement courant autres que de personnel et de réception, ainsi que les crédits d'heures complémentaires). A titre d'exemple, sur le compte 61834 il a été prévu 509 k€ de reports pour abonnements électroniques (BIU), un montant qui conduit à s'interroger sur la nature du report, sans que les documents remis puissent apporter une réponse.

La présidente a indiqué en réponse que les documents budgétaires ont été revus et mis en conformité avec les dispositions réglementaires.

5-2. Les services et des fonctions

5-2.1. Les services communs universitaires et interuniversitaires

La loi de 1984, aujourd'hui codifiée aux articles L. 714-1 et s. du code de l'éducation, a prévu que des services communs internes aux universités peuvent être créés, notamment pour assurer l'organisation des bibliothèques et des centres de documentation, le développement de la formation permanente, l'accueil, l'information et l'orientation des étudiants, ou encore l'exploitation d'activités industrielles et commerciales. Par délibération statutaire des conseils d'administration il peut également être créé des services communs à plusieurs établissements. Neuf décrets sont venus préciser les modalités de création et de gestion de ces services communs universitaires ou interuniversitaires. Au nombre de ces textes figurent, par exemple, le décret n° 95-50 relatif aux services généraux des universités et le décret n° 2002-549 relatif aux services d'activités industrielles et commerciales.

Au cas présent on relève, en premier lieu, deux services interuniversitaires dont l'UM3 constitue le support. L'université du tiers temps dite UTT, d'une part, a été créée par convention conclue

entre les trois universités montpelliéraines le 9 février 1989. Elle cible principalement les retraités et futurs retraités au profit desquels elle organise des enseignements, conférences, visites et voyages sur des thématiques variées, par exemple : arts, histoire de l'art, histoire des religions, philosophie, bioéthique, environnement, littératures étrangères. La bibliothèque interuniversitaire de Montpellier (BIU), d'autre part, a été créée par convention du 17 février 1993. Ce service comprend les bibliothèques universitaires des trois universités de Montpellier et a vocation à mettre en œuvre « *la partie de la politique documentaire commune à ces trois établissements* », la coordination des moyens et l'évaluation des prestations offertes aux utilisateurs.

Il existe par ailleurs douze services communs universitaires : un service commun de documentation, un service commun interuniversitaire d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants (SCUIO), un service commun universitaire d'actions sociales, culturelles, sportives et de loisirs des personnels (SCUAS), un institut d'études françaises pour étudiants et professeurs étrangers, un service commun de la formation permanente (SUFÇO), un centre de ressources télématiques et informatiques (CRIT), un service multimédia, enseignement, technologies de l'information et de la communication éducative (METICE), un service général de gestion administrative et financière (SGAF), un service des relations internationales (SRI), un service de la gestion financière et des études doctorales (SGFRED), un service commun d'action culturelle (SCAC), un service commun universitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), et enfin, un service commun, créé en avril 2007, dénommé « Presses universitaires de la Méditerranée » (PULM).

La chambre a pu constater, au sein de cet ensemble, que certains processus élémentaires ne sont pas suffisamment maîtrisés.

5-2.2. Des processus administratifs élémentaires sont insuffisamment maîtrisés

- *Le suivi des régies est lacunaire*

L'institution d'une régie permet de confier à des agents qui n'ont pas la qualité de comptable public, le soin d'effectuer certaines dépenses ou d'encaisser certaines recettes, afin d'apporter au service une plus grande souplesse de fonctionnement. En application de l'instruction M9-R relative aux régies des établissements publics nationaux, ces dernières font l'objet de mesures de surveillance d'ordre administratif et comptable non seulement par l'agent comptable, mais également par l'ordonnateur.

Au cas présent il a pu être constaté qu'il n'existe aucun suivi dans les services de l'ordonnateur qui n'exerce, pas plus que le comptable, aucun contrôle sur les quelques vingt-cinq régies d'avance ou de recettes qui ont existé au cours de la période examinée.

La présidente de l'université a indiqué en réponse aux observations provisoires que la question des régies a été revue, sans préciser la nature des mesures prises sinon la suppression de la régie de la cafétéria et le transfert du service de restauration au CROUS²⁴.

- *Les réquisitions de l'agent comptable*

Le comptable public a la charge du contrôle des dépenses dans les conditions fixées par les articles 12 et 13 de la loi du 23 février 1963. Un contrôle défaillant est susceptible d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il peut donc être amené à refuser le paiement d'une dépense. Dans cette hypothèse, l'ordonnateur peut le requérir de payer, le déchargeant ainsi de sa responsabilité. Le décret du 29 décembre 1962 indique que « *lorsque (...) l'ordonnateur a requis l'agent comptable de payer, celui-ci défère à la réquisition et rend compte au ministre des finances. L'ordre de réquisition est transmis à la Cour des comptes par le ministre des finances* ».

Il a pu être constaté au cours du contrôle que cette obligation a été perdue de vue : des réquisitions ont eu lieu, mais n'ont pas été transmises au juge des comptes. Selon le comptable, ces réquisitions ont porté sur le recrutement des étudiants vacataires, pour des durées maximales de travail non respectées, des erreurs de calcul sur les règles de proratisation applicables, et des chevauchements de contrats, sur le recrutement de vacataires contractuels, chargés de cours, ou d'agents temporaires,

²⁴ Centre régional des œuvres universitaires et scolaires.

pour des autorisations de travail non fournies ou non-conformes, pour des cumuls d'activités non réglementaires, ou pour des reconductions illicites de contrats de lecteur, sur le paiement d'heures complémentaires dans le cadre des activités d'enseignement à distance. Il est donc régulièrement recouru aux réquisitions pour pallier des lacunes en matière de gestion du personnel.

• Les recrutements d'étudiants sont insuffisamment formalisés

L'article 22 de la loi LRU a complété l'article L. 811-2 du code de l'éducation par deux alinéas disposant, d'une part, que les chefs d'établissement d'enseignement supérieur peuvent recruter dans des conditions fixées par décret tout étudiant, notamment pour des activités de tutorat ou de service en bibliothèque, et, d'autre part, que ce recrutement s'opère « *prioritairement sur des critères académiques et sociaux* ». Le décret n° 2007-1915 du 26 décembre 2007 fixe des modalités d'application. Les étudiants sont recrutés par contrat par les présidents pour accomplir des tâches variées, telles que l'accueil des étudiants, l'assistance et accompagnement des étudiants handicapés, le tutorat, ou l'appui aux personnels des bibliothèques, par exemple. La durée des contrats, le durée de travail, la rémunération sont précisées par le décret qui impose en outre trois règles tendant à garantir la transparence et l'objectivité du recrutement : les offres d'emploi, la procédure et les conditions de recrutement doivent être rendues publiques, selon des modalités définies par le chef d'établissement ; un dossier de candidature comprenant un curriculum vitae et une lettre de motivation doit être déposé auprès de ce dernier ; la candidature est appréciée prioritairement au regard de critères académiques et sociaux.

A l'UM3 il est fait recours aux emplois étudiants majoritairement pour l'accueil, à la rentrée, et pour les fonctions de tutorat, d'animation et d'appui aux bibliothèques pour la période ultérieure, ceci pour des durées généralement inférieures à un mois.

	Septembre 2008	Janvier - juillet 2008
Accueil des étudiants	59	44
Assistance et accompagnement des étudiants handicapés	7	13
Tutorat	12	55
Animations culturelles, scientifiques, sportives et sociales	16	78
Appui aux personnels des bibliothèques	15	50
Aide à l'insertion professionnelle	3	10
Total	112	250

Source : UM3 – chiffres 2008

La formalisation des recrutements se limite à l'établissement d'une fiche de renseignements, et d'un contrat selon un modèle type. Une note du 14 mars 2008 a été adressée aux directeurs et responsables de service pour préciser la procédure administrative et rappeler la nécessité de conclure les contrats préalablement à l'entrée en fonctions. Mais il n'y a eu ni délibération du CA, ni un quelconque document venant préciser les orientations de l'établissement, pas plus que de publicité de la procédure et des conditions de recrutement, ou de définition des critères académiques et sociaux prévus par la loi. Les modalités de publicité sont laissées à l'initiative des UFR, et les garanties prévues par la loi pour assurer la transparence et l'objectivité de ces recrutements ne sont pas respectées.

• Le comité d'hygiène et de sécurité n'a pas été constitué et il n'a pas été désigné d'ingénieur de sécurité

En leur qualité d'établissements publics, les universités sont soumises au décret n° 82-453 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique. Ce texte prévoit la constitution de comités locaux d'hygiène et de sécurité (CHS). Il est obligatoire, également, de désigner un agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO), communément dénommé « ingénieur de sécurité ». Cet agent assiste et conseille le chef d'établissement, en vue de prévenir les dangers et d'améliorer les méthodes et le milieu du travail. Associé au fonctionnement du CHS, obligatoirement formé, l'ACMO doit être placé auprès du chef de service.

A l'UM3, le CHS n'était pas constitué à la date du contrôle. Le conseil d'administration a examiné la question à trois reprises : une première fois, en septembre 2006, pour arrêter sa composition ; une seconde fois, en octobre 2006, pour constater une divergence d'interprétation du décret et constater la nécessité d'un examen complémentaire par le service des affaires juridiques ; une dernière fois, en décembre 2006, pour constater la nécessité « *de consulter dans un premier temps les différentes parties concernées* ». Depuis cette date la question n'a plus été abordée en conseil. De la même manière il n'existait pas, à la date de l'instruction, d'ingénieur de sécurité.

La direction de l'université s'est donc trouvée dépourvue de l'expertise nécessaire à une appréhension globale de la sécurité du travail dans un domaine porteur de risques juridiques, y compris pénaux. La présidente a indiqué que le comité d'hygiène et de sécurité est désormais constitué et qu'un ingénieur de sécurité vient de prendre ses fonctions.

• La gestion des salles d'enseignement n'est pas maîtrisée

En avril 2008, l'université disposait de 184 salles répertoriées. Une première catégorie consiste en 103 salles dites banalisées, non fermées et simplement équipées de tables et de chaises. Sur cet ensemble 78 salles sont dites à priorité, c'est-à-dire attribuées aux départements, 12 salles sont dites sans priorité et exclusivement gérées par le bureau du planning central, sans priorité, 6 sont des salles de réunion, et sept des amphithéâtres (264 à 800 places). Une seconde catégorie consiste en 81 salles dites spécialisées, généralement équipées de matériels spécifiques (par exemple, laboratoires de langues), qui sont gérées directement par les UFR. En définitive, une partie seulement des salles est gérée par le bureau du planning central. Pour celles-ci, une procédure est établie afin de préparer, dès le mois d'avril, la réservation pour l'année universitaire à venir. Le planning central part chaque année d'une base nouvelle, ce qui exclut a priori les effets indésirables qu'apporterait une reconduction d'une année sur l'autre : le maintien de réservations sans objet, correspondant à des enseignements n'existant plus et / ou des enseignants partis. Il n'est toutefois pas établi que la logique soit la même pour la moitié de salles dont la gestion est assurée par les composantes.

Le service du planning dispose de statistiques d'occupation pour les salles dont il assure la gestion. Il s'agit de statistiques de réservation, dans la mesure où il n'est pas mis en place de vérification systématique de l'occupation effective. Pour l'année 2007-2008, les taux de réservation ne sont pas particulièrement élevés. Pour les amphithéâtres, ils vont de 52 à 90% et pour les autres grandes salles, de 36 à 74%. D'une manière générale les taux de réservation sont plus élevés au 1^{er} semestre.

	Capacité	1er semestre	2nd semestre
Amphi A	800	61	58
Amphi B	350	90	67
Amphi C	350	84	75
Amphi D	200	75	52
amphi E	200	90	75
Amphi F	200	84	61
Amphi H	264	63,5	63
Préfa. 2.4	120	60	46
Préfa. 3.3	120	69	47
D106	110	74	56
D107	110	72	51
BUG	115	67	36
BN1	80	58	55
Total	3019		

Source : UM3/planning

La dernière enquête d'occupation a été effectuée en 2007, mais il n'a pas été possible d'en retrouver la synthèse. L'exercice mériterait d'être renouvelé. Le jour de la visite sur place, il a été constaté en début d'après-midi que les amphis A et B étaient libres d'occupation alors que des cours de sociologie et de sciences économiques y étaient respectivement prévus. Au-delà de ce constat ponctuel,

il demeure que le service du planning n'est pas systématiquement informé des annulations de cours, et donc des libérations de salles qui en résultent.

Depuis trois années universitaires au moins, les enseignements débutent en deuxième ou troisième semaine de septembre pour se terminer en deuxième quinzaine d'avril. Les mois de mai et de juin, voire le début du mois de juillet sont dépourvus d'enseignements et sont consacrés aux examens, aux corrections, et aux saisies informatiques associées. Ce calendrier revient à concentrer les enseignements sur une période de sept mois et demi, et tend mécaniquement à accroître les tensions sur l'occupation des salles. Sur le terrain des horaires, les cours sont susceptibles de se dérouler entre 8 h 15²⁵ et 20 h 15, et ces plages ne paraissent pas pouvoir être raisonnablement étendues. Il est prévu dans le règlement intérieur, en revanche, que les cours peuvent avoir lieu en fin de semaine jusqu'au samedi 14 h 15, mais cette possibilité est rarement exploitée. Selon les statistiques fournies par le service du planning, les réservations du samedi n'utilisent que 1 à 7% du potentiel.

• Les prêts de salles

Il arrive que l'université prête ses locaux pour des spectacles, des débats, des projections cinématographiques éventuellement suivies de débats, des conférences, voire des repas de l'amicale du personnel. L'examen des 19 demandes de réservation déposées depuis le début de l'année 2008 montre une assez grande variété de bénéficiaires : association du personnel, association à caractère historique, associations théâtrales, syndicats. Une délibération du conseil d'administration en date du 25 janvier 2005 fixe une tarification en fonction de la salle, par exemple 838 euros pour l'amphi A et 259 euros en tarif préférentiel, ou 69 euros pour une salle de 40 places, soit 38 euros en tarif préférentiel. La grille ne précise toutefois pas les conditions dans lesquelles le tarif préférentiel ou la gratuité sont accordés. Il n'a d'ailleurs pas été trouvé trace récente d'émissions de titres de recettes pour ce motif. La demande suit un simple circuit administratif, avant d'être mise à la signature du secrétaire général sans que l'auteur soit toujours nominativement identifié, ou sans que la tarification applicable soit renseignée. Elle est fréquemment paraphée, sans qu'il soit clairement fait mention de l'accord. Il n'est pas établi de convention régissant les conditions d'utilisation des locaux et les questions relatives aux responsabilités réciproques, alors même que ces manifestations se déroulent fréquemment en soirée, parfois en débordant au-delà des heures ouvrables. Le jour où l'équipe de contrôle s'est rendue sur place une réunion publique était organisée à 19 heures en amphi A²⁶, sans que l'établissement soit en mesure de justifier qu'une quelconque autorisation écrite ait été préalablement établie.

Au total, la gestion du prêt des salles laisse l'image d'un certain manque de rigueur préjudiciable à l'université, qui se prive de recettes décidées par son conseil d'administration, sans que les risques juridiques auxquels elle s'expose soient maîtrisés.

• Le statut des presses universitaires de la Méditerranée (PULM)

L'université s'est dotée en 1983 d'un service des publications qu'elle a souhaité individualiser en 2007. Ses statuts ont été adoptés en conseil d'administration du 17 novembre 2007 sur rapport de la commission des structures. Il a pour mission « *d'éditer et de diffuser l'information scientifique résultant des propositions des composantes et des services de l'université* ». Cette mission comporte la production, la publication, la promotion et la diffusion sur tous supports des travaux individuels et des travaux présentés par les équipes de recherche de l'Université, ainsi que des actes de colloques, congrès, journées d'études et plus généralement de toute manifestation à caractère scientifique et culturel. Le service est dirigé par un directeur nommé par le président, parmi les enseignants chercheurs titulaires, pour une durée de trois ans. Ce directeur est assisté par un organe consultatif, le comité de gestion, et par un comité éditorial qui a pour mission de définir l'orientation générale des publications en garantissant une politique d'indépendance et de qualité.

Le catalogue comportait, fin 2008, 914 références d'ouvrages et revues, dont plus de la moitié au titre de la présente décennie, laquelle a connu un rythme de publication assez élevé avec 55 titres par an entre 2000 et 2007. Les publications sont organisées en cinq domaines (arts, sciences

²⁵ Les débuts de cours ont été repoussés de 15 minutes, pour éviter les engorgements des transports en commun.

²⁶ Conférence débat intitulée « Halte au massacre du peuple palestinien ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

humaines et de l'environnement, sciences sociales informatiques et nouvelles humanités, littératures, langues et sciences du langage), chacun étant décliné en collections.

Période	1960 à 1969	1970 à 1979	1980 à 1989	1990 à 1999	2000 à 2008	Total
Nombre de titres	2	17	79	349	467	914

Source : catalogue des PULM (pulm.fr) – A la date du 4 décembre 2008

Un décret n° 2002-549 a été pris pour régir les conditions de création et de fonctionnement du service chargé d'assurer, au sein de chaque université, l'exploitation de ses activités industrielles et commerciales. Chargé de gérer « *toutes les activités industrielles et commerciales* », le service d'activités industrielles et commerciales est également chargé de « *gérer des activités d'édition* ». Il semble que l'autonomie donnée à ces services, ainsi que l'obligation de compte rendu faite au conseil, aient conduit l'établissement à autonomiser ses presses universitaires non sous la forme d'un SAIC, mais par référence à un autre décret, qui régir les services généraux. Ce dernier renvoie en effet aux statuts adoptés par le CA pour déterminer « *les activités de ceux-ci, les conditions de désignation et la durée du mandat du directeur, ainsi que, le cas échéant, la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de l'instance consultative* ». Il a été décidé d'arrimer assez solidement les PULM au conseil scientifique : directeur nommé par le président sur proposition du CS, compte rendu annuel au premier chef devant le conseil scientifique, mise sur pied, outre le comité de gestion, d'un comité éditorial.

Cette analyse est corroborée par les explications fournies par l'actuel directeur qui indique que « *ce choix a été guidé par l'inexpérience de l'établissement en matière de SAIC ; la crainte portait également sur le fait qu'un SAIC donne aux futures PULM une autonomie trop grande, ce qui risquait d'inquiéter le Conseil d'administration, vu le potentiel élevé en personnel investi par l'établissement (...) la création des PULM appelait alors une majorité des 2/3 au Conseil d'administration et que la création d'une structure d'un type nouveau se serait probablement heurtée à un refus* ». Ces aspects statutaires, d'ailleurs, n'ont pas été développés lors des débats du CA dans sa séance du 17 avril 2007, pas plus que les aspects financiers en dépit de la question posée par un administrateur.

Une autre observation peut être faite sur le terrain comptable. Selon l'inventaire fourni, arrêté à la date du 25 février 2008, 53 310 articles étaient comptabilisés à la date du contrôle, pour une valeur de 1 035 655,47 euros. Ces stocks n'apparaissent pourtant pas au bilan de l'établissement.

• Le décompte de jours de grève

Il a pu être relevé que, dans l'établissement, aucun décompte des journées de grève n'a été opéré au moins sur les trois dernières années, et que par voie de conséquence, aucun décompte sur le traitement n'a été effectué, ni concernant le personnel administratif, ni concernant le personnel enseignant. Une procédure a été mise en place à cet effet au cours du contrôle, sur une base déclarative.

L'ancien président a précisé, en réponse aux observations provisoires, que seules deux déclarations émanant d'enseignants lui sont parvenues au cours de son mandat.

5-2.3. Les efforts récemment accomplis

Les constatations qui précèdent doivent être mises en perspective avec certains efforts accomplis par ailleurs.

Une cellule dite COGE (contrôle de gestion) a été mise en place au cours de la période et a progressivement étendu le champ de ses attributions. Comptant 6 personnes et animée par un ingénieur de recherche, cette structure a commencé par contribuer à l'élaboration du contrat quadriennal, puis a intégré l'observatoire de la vie étudiante. Elle participe activement à des enquêtes nationales ou locales en matière d'insertion professionnelle et répond à des demandes ponctuelles pour lesquelles elle a développé une expertise en matière d'exploitation des systèmes d'information. Elle a également coordonné, en 2008 et en 2009, l'établissement des bilans sociaux qui faisaient défaut jusque là. Si la COGE a développé des savoir-faire qui concourent indubitablement à une meilleure connaissance des

activités au niveau central, elle n'en a pas pour autant atteint la maturité qui permettrait de dire que son action s'inscrit dans une véritable démarche de contrôle de gestion²⁷.

Une autre illustration des efforts accomplis réside dans la création, fin 2007, d'un service d'administration générale, la direction de l'enseignement et de la recherche (DRED). L'action de cette structure s'articule en cinq points : administration, valorisation de la recherche, études et écoles doctorales (au nombre de deux), presses universitaires de la Méditerranée, et gestion financière associée. Sa création a permis de rationaliser la gestion administrative et financière des conventions de recherche, jusque là suivies dans les unités. Elle a également permis de mettre au point différents indicateurs de suivi d'activité. Si la démarche de constitution d'indicateurs reste inachevée, et si le suivi des conventions gagnerait à évoluer sur le plan comptable, il demeure que la création de la DRED constitue un point positif en termes d'organisation.

Un espace sanitaire et social, par ailleurs, a été constitué au sein d'une maison des étudiants. Ouvert à tous, il propose des actions de conseil médical, psychologique, social, dans objectif général de lutte contre l'échec et la précarité. Plusieurs services y sont regroupés : médecine préventive, aide psychologique, service social, accueil des étudiants en situation de handicap, égalité des chances, et vie sociale étudiante (avec notamment l'animation du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes, FSDIE). L'initiative est présentée comme pilote et a été accueillie favorablement par un rapport d'information de l'Assemblée Nationale qui considère que « *Cette démarche consistant à regrouper sur un lieu unique et identifié par les étudiants un ensemble de services a semblé particulièrement intéressante* »²⁸.

L'établissement s'est, enfin, doté d'un service des affaires juridiques.

5-3. La gouvernance financière

5-3.1. La présentation formelle du compte financier

La présentation du compte financier est régie par le décret n° 94-39, article 46, qui renvoie aux articles 183, 184 et 187, décret portant règlement général sur la comptabilité publique. La confection du compte relève de la responsabilité de l'agent comptable, en application de l'article 183 précité qui dispose qu'« *à la fin de chaque exercice, l'agent comptable en fonctions prépare le compte financier de l'établissement pour l'exercice écoulé* » et que « *le compte financier comprend : la balance définitive des comptes, le développement, par chapitre, des dépenses et des recettes budgétaires, le développement des résultats de l'exercice, le bilan, la balance des comptes des valeurs inactives* ». L'instruction M93 précise que les documents de synthèse forment un tout qui comprend le bilan, le compte de résultat et l'annexe, dont font partie le calcul de la CAF et le tableau des emplois et ressources de l'exercice. Cette annexe se définit comme « *l'état qui comporte les explications nécessaires pour une meilleure compréhension des autres documents de synthèse et complète, pour autant que de besoin, ou présente, sous une autre forme, les informations qu'ils contiennent* »²⁹. Elle comporte une série de documents, listés, dont aucun n'est joint au compte financier, exception faite d'un calcul de la capacité d'autofinancement depuis 2006. L'instruction M93 régit également la présentation d'annexes telles que le tableau des immobilisations, l'état des créances et des dettes selon leur niveau d'exigibilité ou de liquidité, ou les éléments significatifs de la gestion de l'établissement au cours des cinq derniers exercices. Aucun de ces éléments n'est présent dans les comptes produits.

Le compte financier est normalement visé par l'ordonnateur, soumis au conseil d'administration par ce dernier, et arrêté avant la fin du mois d'avril n+1. Il doit être présenté au juge des comptes en état d'examen, c'est-à-dire complet et régulièrement présenté, avant l'expiration du dixième mois qui suit la clôture de l'exercice. Cette dernière règle n'a été respectée pour aucun des exercices sous revue.

²⁷ Selon le plan comptable général le contrôle de gestion se définit comme l'activité visant la maîtrise de la conduite d'une organisation en prévoyant les événements et en s'adaptant à l'évolution, en définissant les objectifs, en mettant en place les moyens, en comparant les performances et les objectifs, en corrigeant les objectifs et les moyens.

²⁸ Rapport d'information sur la santé et la protection sociale des étudiants, Assemblée nationale, décembre 2006.

²⁹ M93 tome 3 chapitre 9.

5-3.2. L'absence de comptabilité analytique et la méconnaissance des coûts

Le caractère obligatoire de la comptabilité analytique est posé par le décret n° 94-39, qui prévoit que « *Chaque établissement se dote d'une comptabilité analytique dont les procédures et méthodes sont conformes à celles proposées par le plan comptable général* ». Cette comptabilité a pour objet de faire apparaître les éléments de calcul du coût des services rendus, ou du coût de revient des biens et produits fabriqués et de permettre le contrôle du rendement des services.

A la date du contrôle, la comptabilité analytique n'était pas en place. Dans l'attente du déploiement d'un nouveau progiciel, prévu à partir de l'année 2009, l'université se trouve dans l'incapacité de remplir ses obligations. Par voie de conséquence, elle ne peut cerner ses coûts autrement que dans une approche par nature de dépense, ou par structure. Elle ne peut déterminer le coût de ses formations.

Par délibération du 27 février 2007, le conseil d'administration a décidé que « *toute nouvelle mesure ayant une incidence financière devra être chiffrée avant d'être présentée au conseil d'administration* ». Mais cette décision a été rapidement perdue de vue. Le conseil a avalisé, le 16 octobre 2007 par exemple, la création de deux diplômes d'université et de deux licences professionnelles, sans examen de l'impact budgétaire. Un autre exemple : l'acquisition récente d'un véhicule de transport en commun a été décidée et a entraîné un recrutement sans évaluation des coûts budgétaires et sans recherche de solutions alternatives. D'une manière générale, le défaut de mesures chiffrées des décisions est une difficulté identifiée au sein de l'établissement, ainsi qu'en attestent les débats qui se sont tenus en conseil du 11 mars 2008.

Si le coût des formations n'est pas connu, certains indices montrent qu'une réflexion est amorcée. Fin 2008, sous l'égide de la cellule « contrôle de gestion », une étude a été menée pour cerner les coûts en heures d'enseignement ; ce travail a donné lieu à une restitution dans le bilan social 2007. Même partielle, la démarche constitue une première étape vers une meilleure connaissance des coûts. Par ailleurs, il a pu être noté que le coût de l'accueil et du suivi d'un stagiaire en formation continue a fait l'objet d'un essai de chiffrage, présenté en conseil d'administration du 17 avril 2007.

5-3.3. Le logement du secrétaire général

L'université dispose sur le campus d'un logement de type F6 qu'elle affecte à son secrétaire général. S'agissant d'une facilité qui présente un intérêt pour la bonne marche du service sans pour autant être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, il a été recouru à la formule de la concession de logement pour utilité de service, prévue par les articles R. 92 et suivants du code du domaine de l'Etat. Par délibération du conseil d'administration en date du 23 novembre 2001, l'établissement a attribué le logement à son secrétaire général d'alors. Une concession a été établie le 1^{er} décembre 2001, pour effet à compter du 1^{er} janvier 2002, à titre précaire et révocable. Elle devait prendre fin « *en tout état de cause à la date où son bénéficiaire cessera de remplir les fonctions justifiant l'octroi de la concession* ».

Selon les éléments transmis par l'université, l'intéressé a exercé deux fois les fonctions de secrétaire général au cours de la période sous revue, d'abord du 15 octobre 2001 jusqu'au 11 janvier 2003, puis du 1^{er} juillet 2003 jusqu'au 3 août 2007. Selon l'établissement « *il se peut qu'il y ait eu des décalages de l'exercice effectif de la fonction* ». Sur la gestion de la concession de logement, de multiples anomalies ont pu être relevées :

- la concession de décembre 2001 n'a pas été rapportée à la fin du premier mandat, alors qu'elle était consentie à raison de l'exercice effectif des fonctions ;
- il n'a été procédé à aucun état des lieux du logement, ni à l'entrée, ni à la sortie : outre le manquement à une règle élémentaire de bonne gestion, ce défaut d'état des lieux interdit de cerner avec précision la période d'occupation effective des lieux ;
- accessoirement les loyers n'ont pas été mis en recouvrement mensuellement, comme prévu dans l'arrêté de concession, mais semestriellement ;

- enfin, et principalement, les titres de recettes effectivement mis en recouvrement n'ont pas embrassé la totalité de la période.

En effet :

- il n'a pas été trouvé trace de titre de recettes au titre du 1^{er} semestre 2002 ; il semble que cette période ait correspondu à des travaux pendant lesquels l'intéressé a occupé les lieux de manière discontinue ;

- le titre correspondant au 1^{er} semestre 2003 paraît avoir été rejeté, pour un motif non précisé ; toutefois cette période correspond quasiment à l'intervalle qui a séparé les deux mandats de l'intéressé ;

- le titre correspondant au 1^{er} semestre 2004 aurait été rejeté pour un motif inconnu, sans avoir été réémis, et le titre correspondant au second semestre semble n'avoir jamais été émis ;

- le titre du second semestre 2006 semble n'avoir jamais été émis.

Au regard des éléments disponibles il apparaît que cinq semestres, pour un total de 10 080 euros, n'ont pas été recouverts sans justification précise.

5-3.4. L'organisation de la commande publique

• Les règles de publicité et de mise en concurrence et les dispositions décidées localement

Le code des marchés publics détermine les règles qui s'appliquent aux achats des collectivités publiques. Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, applicables dès le premier euro, tendent à garantir l'efficacité de la commande et le bon emploi des deniers publics. Des seuils financiers déterminent les mesures de publicité et les procédures qui doivent être mises en œuvre. S'agissant des seuils de publicité pour les achats de toute nature d'un montant compris entre 20 000³⁰ euros HT et 90 000 euros HT, le pouvoir adjudicateur choisit librement les modalités de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché. Au-delà du seuil de 90 000 euros, il y a lieu de distinguer les fournitures et services d'une part, et les travaux d'autre part. Dans le premier cas, entre 90 000 euros HT et 133 000 euros HT (206 000 euros HT pour les collectivités), le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un avis d'appel public à la concurrence, soit dans le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), soit dans un journal habilité d'annonces légales. Le pouvoir adjudicateur apprécie de plus si une publication dans un journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné est par ailleurs nécessaire. Au-delà de 133 000 euros HT (206 000 euros HT pour les collectivités), le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un avis d'appel public à la concurrence, non seulement dans le BOAMP mais également au journal officiel de l'union européenne (JOUE). Dans le cas des travaux, entre 90 000 euros HT et 5 150 000 euros HT, le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un avis d'appel public à la concurrence soit dans le BOAMP, soit dans un journal d'annonces légales. Il apprécie de plus, comme précédemment, s'il y a matière à publication dans un journal spécialisé. Au-delà de 5 150 000 euros HT, la publication au BOAMP se double d'une publication au JOUE.

S'agissant des seuils de procédure, les marchés peuvent être passés selon une procédure adaptée lorsque le montant estimé du besoin est inférieur aux seuils suivants : 133 000 Euros HT en matière de fournitures et services (206 000 euros HT pour les collectivités) ; 5 150 000 € HT pour les travaux.

A l'UPV, le conseil d'administration a délibéré le 25 janvier 2005, afin de déterminer les modalités de mise en concurrence en fonction du montant du marché, dans le cadre défini par le code. Même si le texte a évolué depuis, les dispositions de principe prises en 2005 demeurent régulières.

• Un service achats embryonnaire

Le service achats publics (SAP), ou cellule marchés, n'a longtemps été constitué que d'un agent, aujourd'hui deux. De fait, il se trouve loin de couvrir l'ensemble du champ de la commande

³⁰ Depuis le décret n°2008-1536 du 19 décembre 2008 ; antérieurement le seuil était fixé à 4 000 euros.

publique. Les marchés qui ont trait aux bâtiments et aux infrastructures sont conduits, de bout en bout, par le service de la logistique immobilière, exception faite des mesures de publicité qui sont publiées avec l'appui du service achats. De fait, le SAP ne conduit complètement que quelques procédures : achats de titres de transport, d'ouvrages, et de matériels de reprographie, notamment. Pour le reste, sa mission est réduite à la portion congrue. Elle se décline comme suit selon l'établissement : « *L'université a identifié en son sein un bureau des Marchés publics, confié à un Attaché d'administration scolaire et universitaire, dont la mission se décompose de la façon suivante : veille réglementaire, conseils et consignes aux services en matière d'achat, montage de marchés publics, responsabilité d'éléments de procédure, comme celle des publications d'appels d'offre (...)* ». En fait ce service demeure, quand il n'est pas rédacteur intégral d'une consultation, cantonné à des tâches purement administratives en ne disposant ni des moyens notamment humains, ni du positionnement et de l'autorité nécessaires pour influencer sur les pratiques des composantes et pour les inciter à mieux évaluer et gérer leurs achats.

Au titre des éléments de procédure, le SAP a la charge de publier la liste annuelle des marchés conclus par l'établissement, formalité imposée par le code des marchés publics. S'il a pu justifier avoir publié cette liste pour ce qui concerne sa propre activité, le SAP n'a en revanche reçu aucune réponse des composantes et services de l'université.

• *Le suivi automatisé des seuils ne permet pas à l'établissement de s'assurer qu'il respecte les règles qu'il s'est fixées*

Le progiciel de gestion financière et comptable assure un suivi des achats par référence à un seuil paramétrable et à une clé, laquelle détermine le niveau d'agrégation des dépenses. Au cas présent, le seuil d'alerte a été fixé à 137 000 euros. La clé résulte d'une nomenclature éditée par l'agence de mutualisation des universités (AMUE). Elle comporte 14 caractères, dont 4 marquent in fine les « codes opération », c'est-à-dire le niveau effectif d'agrégation des dépenses et par suite, le niveau auquel l'alerte est déclenchée. Cette pratique a pour effet de multiplier les niveaux d'agrégation, alors que les seuils doivent réglementairement s'apprécier à l'échelle de l'établissement. Pour ne prendre que le domaine de la micro-informatique, 5 familles (N4001 ; N4004 ; N4011 ; N4012 ; N4021) dépassent le montant de 4 000 € à l'échelle de l'établissement. Il y aurait matière à mettre en œuvre les formalités de publicité et de mise en concurrence déterminées par le conseil d'administration, mais aucune alerte n'est prévue en deçà de 137 000 euros. En outre, les dépenses de la famille N4001 sont réparties en 18 clés en 2007, soit autant de niveaux d'agrégation, et 20 clés en 2008.

• *Le recours à l'UGAP*

Les marchés généraux sont, parfois, remplacés par un conventionnement avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Tel est le cas de la téléphonie (57 k€ en 2007 et 75 en 2008) ou du nettoyage des locaux (638 k€ en 2007, et 766 en 2008). Mais il est également fait recours à cette centrale pour des achats divers incluant notamment mobilier et micro-informatique, et ceci à des niveaux significatifs : 408 k€ en 2007 et 261 k€ en 2008. Ces dépenses diverses, qui sont largement réparties sur les différentes unités budgétaires de l'établissement, ne sont encadrées par aucun conventionnement particulier. Il a été indiqué, au cours des entretiens, que le recours à l'UGAP pour le matériel informatique présente un caractère systématique, sauf dérogation justifiée par un besoin particulier. Il a pu être constaté, à l'examen du fichier des mandats émis en 2007 et 2008³¹, qu'en fait seules 55% des commandes, soit 60% des dépenses, sont effectuées auprès de la centrale d'achats. Sur 247 entrées l'UGAP représente 136 commandes, correspondant en dépenses à 286 311,76 euros, sur un total de 472 479,12 euros. L'analyse des pièces justificatives de dépenses de l'exercice 2007 montre que les justifications apportées pour déroger à la règle de l'établissement, lorsqu'elles sont jointes, présentent un caractère formel. Le plus souvent un courriel de l'UGAP est joint à la facture, indiquant que la centrale d'achats n'est pas en mesure de fournir le matériel qui lui a été demandé, lequel a été défini avec une extrême précision (marque et modèle, ou spécifications techniques très détaillées).

• *Les achats des micro-ordinateurs*

La chambre a cherché à prendre une mesure des achats de micro-ordinateurs. A cette fin, l'état du patrimoine à fin 2008 a été exploité par traitement informatique. Le tableau qui suit constitue une

³¹ comptes 605 et 2187

6- LA GESTION DES HEURES COMPLEMENTAIRES

La question des heures complémentaires, enjeu financier important, a fait l'objet d'un examen en trois points : l'articulation entre obligations de service et décharges de service, la maîtrise des heures complémentaires au regard de l'évolution des effectifs et la régularité de certains versements.

6-1. Les obligations de service et décharges de service

Les obligations de service des enseignants chercheurs sont régies par le décret n°84-431³² modifié³³. Dans la rédaction du texte applicable à la période examinée, ces obligations sont arrêtées annuellement par le président sur proposition du conseil d'UFR, en référence à une durée annuelle d'enseignement, en présence d'étudiants, de 128 heures de cours ou 192 heures de travaux dirigés ou 288 heures de travaux pratiques ou toute combinaison équivalente. Dans le vocabulaire commun le service de référence est donc de 192 heures HETD (heures équivalent travaux dirigés). La règle des 192 heures ne connaissait pas, à l'origine, d'exception, mais des décharges de service ont été prévues, d'abord pour les présidents, vice-présidents ou directeurs, puis pour les fonctions de direction d'institut ou d'école, la fonction de directeur d'UFR et les missions d'expertise auprès du ministère. Le bénéficiaire d'une décharge de service ne peut être autorisé à effectuer des enseignements complémentaires.

Tous les enseignants ne relèvent pas du décret de 1984. Il existe une grande variété de situations statutaires, et donc de services de référence. Les enseignants du second degré doivent 384 heures (toujours HETD), les attachés d'enseignement et de recherche 192 heures, les moniteurs 64 heures. Les cours peuvent également être dispensés par des enseignants vacataires, exerçant par ailleurs une activité salariée, par des allocataires de recherche dans la limite de 64 heures, ou des étudiants de troisième cycle dans la limite de 96 heures. Au total le tiers environ des enseignants est soumis à l'obligation de 192 heures.

Nombre d'enseignants	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Service de référence : 64 h	40	38	41	35	32	34	32
Service de référence : 96 h	25	37	47	74	33	65	46
Service de référence : 192 h	463	465	443	417	473	445	461
Service de référence : 200 h	22	24	21	19	21	21	21
Service de référence : 384 h	58	50	45	47	50	52	51
Autres situations statutaires	0	1	2	16	1	0	0
Vacataires	879	782	718	830	837	880	730
Total	1487	1397	1317	1438	1447	1497	1341

Source : UM3/CRIT

Au-delà des décharges consenties pour l'exercice de responsabilités particulières prévues par le décret, d'autres ajustements des obligations de service sont jugés nécessaires par différentes situations particulières, telles que des arrivées en cours d'année, des congés de conversion, des temps partiels, des situations de maladie ou de maternité, par exemple. Ces situations ne sont pas expressément prévues par le décret 84-431, même si une note de service du 7 novembre 2001³⁴ tend à considérer que l'ensemble des congés légaux prévus par le statut général des fonctionnaires³⁵ entraînent une dispense de service.

Il demeure qu'au total une soixantaine de personnes sont déchargées chaque année d'une partie de leurs obligations de service, pour un volume horaire total important, d'environ 5 900 heures en moyenne.

³² Fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

³³ Articles 6 et 7, modifiés en dernier lieu par le décret n°2009-460 du 23 avril 2009.

³⁴ MEN / direction des personnels enseignants.

³⁵ Par référence à l'article 34 de la loi n°84-16 portant statut général de la fonction publique d'Etat.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy.
Nombre d'enseignants	84	18	37	41	105	69	84	63
Total des heures déchargées	8 696	1 634	4 328	3 499	10 239	5 769	7 091	5894

Source : UM3/CRIT

6-2. La maîtrise et l'évolution des heures complémentaires

La maîtrise des heures complémentaires a constitué un objectif du contrat d'établissement 2003-2006 puisque celui-ci prévoit une réduction du ratio heures complémentaires / dépenses de personnel³⁶. Le contrat ultérieur fixe un nouvel objectif, cette fois exprimé en heures (objectif stratégique 4, pilotage et animation de l'établissement). Il est prévu de réduire le volume de 40 945 heures constatées en 2006, à 20 000 heures en 2010.

La chambre ne méconnaît pas la complexité de la gestion de ces heures complémentaires, qui s'effectue formation par formation, ni l'impact de la professionnalisation des filières, ni les efforts entrepris pour une meilleure maîtrise. Toutefois, on ne peut que constater qu'à l'échelle de l'établissement, la réduction des dépenses n'a pas suivi la réduction du nombre des étudiants. Le tableau ci-dessous rapproche ces deux grandeurs³⁷. Les effectifs totaux diminuent de 5,5 à 6,4% par an alors que dans le même temps, les dépenses de cours complémentaires diminuent de 1,5 à 2,3% par an.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Licence	NC	13 088	12 180	11 512	10 589	9 611
Master	NC	4 674	4 301	4 005	3 849	3 777
Doctorants et HDR	NC	885	917	937	893	891
Autres formations (certificat de langue française, DU, DAEU, préparations...)	NC	2 490	2 203	2 069	1 946	1 897
Total inscriptions principales	NC	21 137	19 601	18 523	17 277	16 176
Evolution annuelle %			-7,3	-5,5	-6,7	-6,4
Dépenses de cours compl. (c_ 642)	794 070	4 153 393	2 374 733	2 320 483	2 280 283	2 245 458
Evolution annuelle %			-42,8	-2,3	-1,7	-1,5

Source : UM3/COGE (effectifs) et balances (dépenses HC)

Pour autant, le lien entre nombre des étudiants et heures complémentaires n'est pas mécanique et on peut considérer que la mise en place du système LMD, avec la semestrialisation et l'introduction de la notion de parcours, ont nécessairement généré un besoin accru en heures complémentaires sans pour autant que cet effet soit évaluable.

6-3. Les heures complémentaires irrégulièrement payées

A l'occasion des opérations de vérification il a pu être relevé des paiements irréguliers : des paiements d'heures complémentaires en situation de décharge de service, expressément exclus par le décret statutaire, et des paiements d'heures complémentaires pour enseignement à distance, également interdits.

6-3.1. Heures complémentaires et décharges de service

Sur la base des états informatiques transmis par les services de l'ordonnateur, la chambre a procédé à des traitements visant à rapprocher les services statutaires, les décharges, et d'éventuels paiements d'heures complémentaires. Les vérifications ont été circonscrites aux situations de décharge prévues par le statut des enseignants chercheurs. Il a pu être relevé deux irrégularités : un paiement de 427,35 euros par mandat n°480 du 3 novembre 2005, et un paiement par mandat n°405 du 8 novembre

³⁶ Ratio 642 / (64 + charges : 631, 632, 633).

³⁷ Etant précisé que le niveau des dépenses de 2003 indique un rattrapage des dépenses par référence à l'année antérieure, traduisant une anomalie au regard du principe de spécialisation des exercices.

2004 pour 4 543,99 euros. Dans le cadre de l'instruction, le comptable public a fait savoir que des titres de recette ont été émis pour le recouvrement de ces sommes irrégulièrement payées.

6-3.2. Heures complémentaires et enseignement à distance

Le service commun METICE³⁸ a pour fonction d'assurer l'accès des étudiants et des enseignants aux technologies de l'information et de la communication. Aux enseignants, il propose une aide à la réalisation de supports, une plate-forme de formation à distance, un service de prêt de matériel, et des formations. A destination des étudiants, il fournit un espace de travail « tuteuré », un espace de libre accès aux micro-ordinateurs, des salles d'enseignement informatique, et enfin un enseignement à distance (EAD). L'EAD est une mission pédagogique dans laquelle l'université s'est engagée depuis les années 1970. Il s'adresse aux étudiants géographiquement éloignés, ou dans l'impossibilité de se conformer aux contraintes du campus, ainsi qu'aux adultes en reprise d'études. La formation EAD vise des diplômes ou des années de diplômes complets. A la rentrée 2008-2009 l'offre comprenait :

- des diplômes d'université (grec ancien, grec moderne, latin, didactique du français langue étrangère),
- des licences (lettres classiques, lettres modernes, langues, littératures et civilisations étrangères et régionales, occitan, sciences du langage, sciences de l'éducation),
- une licence professionnelle (ressources documentaires et bases de données),
- des masters (études culturelles, sciences du langage, lettres, philosophie, information et communication).

Les modalités d'accès aux cours, ainsi que le suivi pédagogique, varient selon les professeurs et les unités d'enseignements.

En l'état de la réglementation applicable à la période examinée, les obligations de service des enseignants, quel que soit leur statut, se comprennent comme des obligations en présence d'étudiants. Une note de la tutelle³⁹ a répondu le 3 novembre 2005 aux interrogations formulées par la direction de la comptabilité publique. Le ministère a alors indiqué que l'élaboration par les universités de dispositifs indemnitaires propres à la rémunération des enseignements réalisés au moyen des NTIC ne lui apparaissait pas nécessaire. Il a précisé que ces activités n'entrent pas dans le champ de l'obligation de service « *et ont le caractère d'activités accessoires réalisées en sus des obligations de service* ». Il a rappelé les possibilités offertes par la réglementation pour les rémunérer : primes de responsabilités pédagogiques pour les titulaires, et aucune possibilité de rémunération pour les non titulaires.

En dépit de ce rappel réglementaire, l'établissement comptabilise l'EAD comme un enseignement normalement présentiel. Cet enseignement est intégré dans l'obligation de service et au-delà, il est rémunéré en heures complémentaires. Jusqu'au changement d'application informatique intervenu en 2008⁴⁰, les déclarations de services distinguaient ceux qui étaient rattachés à l'EAD ; il a donc été possible d'en prendre une mesure. Sous réserve de la fiabilité des données transmises, de 2001 à 2006⁴¹ quelque 153 enseignants en moyenne ont effectué des services en EAD, pour un total de 20,7% de l'ensemble des services qu'ils ont réalisés. Pour partie, ces services sont venus alimenter l'accomplissement des obligations de service et au-delà, ils ont été rémunérés en heures complémentaires. Ces rémunérations présentent un caractère irrégulier.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy. 01>06
Nombre d'enseignants EAD	148	142	140	154	166	165	10	153
Services réalisés	36 168	34 776	33 081	31 307	34 302	35 855	1 954	34 248
- dont services EAD	7 406	7 317	6 719	6 416	7 109	7 554	444	7 087
HETD payées	7 914	6 107	5 375	5 472	6 034	5 826	208	6 121

³⁸ Multimédia Enseignements Technologies de l'Information et de la Communication pour l'Education.

³⁹ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁴⁰ Abandon de l'application GESE et déploiement de l'application GEISHA.

⁴¹ Compte tenu du calendrier de paiement, les heures complémentaires de l'année 2007-2008 n'avaient pas été mises en paiement en totalité lors des opérations de contrôle.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

Les états joints aux pièces de dépenses ne permettent pas d'isoler les heures spécifiquement EAD. En 2007 toutefois l'agent comptable, ayant identifié l'irrégularité, a exigé une réquisition pour prendre en charge l'un des paiements. Une réquisition a été établie, état nominatif à l'appui, et signée par le président de l'université le 27 juin 2007. Ce document, synthétisé ci-après, fait apparaître un total de 2 097,30 heures, soit 84 017,84 euros, irrégulièrement payées.

	Total mandaté	dont EAD	Nombre d'enseignants
UFR 1	291 085,98	34 151,21	34
UFR 2	150 886,79	29 749,76	23
UFR 3	166 506,19	1 562,34	2
UFR 4	230 465,19	10 375,55	10
UFR 5	181 560,33	751,13	1
UFR 6	108 664,50	7 427,94	6
Total	1 129 168,98	84 017,93	76

Il a pu être constaté, à l'examen des dossiers remis aux administrateurs lors du conseil du 3 juin 2008, que la pratique perdure et que des normes sont mêmes convenues. Le document, intitulé « charte d'engagement pédagogique pour l'E.A.D. » entend manifestement normaliser l'engagement des enseignants qui interviennent en EAD⁴² et il prévoit, en parfaite contravention avec la réglementation, les conditions dans lesquelles l'EAD est rémunéré en fonction de l'effectif :

Base de rémunération

En fonction des effectifs :

- CM comptés en TD si effectif < 45 étudiants
- Effectif de 35 à 45 étudiants : toutes les heures TD
- Effectif de 20 à 34 étudiants : 2/3 des heures TD
- Effectif de 10 à 19 étudiants : 1/3 des heures TD
- Effectif < 10 étudiants : forfait par année pour l'ensemble du diplôme (13h TD)

Pour les formations où le nombre d'étudiants est strictement défini et limité (licence professionnelle, master professionnel,...), il conviendra de calculer le taux de paiement en fonction du nombre d'étudiants attendus ; si la formation atteint son taux plein, le paiement sera calculé à 100%, s'il atteint moins de 50% du taux attendu, il sera calculé sur une base de 50%.

Source : document de travail – CA du 3 juin 2008

Les enseignants vacataires, pour lesquels aucune forme de rémunération des services en EAD n'est possible, bénéficient néanmoins d'une rémunération sous forme d'heures complémentaires. Selon un état transmis par l'établissement, ces paiements ont concerné dix-sept enseignants pour l'année 2006/2007, rattachés aux UFR I (15 cas) et III (2 cas), pour un total de 455 heures (soit 18 227,30 euros au taux horaire de 40,06 euros).

Enfin la chambre relève que la nouvelle application informatique génère des états liquidatifs moins complets que précédemment. Les documents listent pour un enseignant et pour une période, les différents diplômes au titre desquels ledit enseignant est intervenu avec en regard, globalement, les cours complémentaires effectués. Il ne figure plus, notamment, aucune indication de date. Cette perte d'information prive la chaîne de contrôle interne des informations qui lui seraient nécessaires pour le contrôle de la réalité et de l'origine des heures effectuées. Au surplus l'état ne répond pas aux prescriptions posées par le ministre de l'éducation nationale en matière de justification de la dépense, aux termes d'une circulaire n° 917/MEN/DGES du 9 décembre 1985, qui exige « (...) la description des

⁴² Mise à disposition d'un parcours pédagogique, mise à disposition de ressources, engagements de réponse aux étudiants et d'animation d'un forum, engagements en termes d'évaluation.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Université Montpellier III Paul Valéry (34)

interventions complémentaires, comprenant notamment : objet, date, nombre d'heures ou de séances, tarif unitaire, montant à payer ».

Le décret n° 2009-460 du 20 avril 2009 est venu autoriser, pour l'avenir, la prise en compte de l'enseignement à distance dans l'accomplissement des obligations de service. Ce texte légitime les pratiques pour les enseignants statutaires mais ne règle pas la question des vacataires.

La présidente a souligné, en réponse aux observations provisoires, que la modification du statut des enseignants chercheurs et le référentiel des fonctions permettent pour l'avenir de corriger ce problème, en ajoutant que l'établissement ne peut accepter d'être tenu pour responsable des errements de son ministère de tutelle. Elle a précisé qu'en délibérant sur ce point, l'université a souhaité fixer des règles précises et transparentes.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 17 décembre 2009.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse de Madame Anne FRAISSE, Présidente de l'Université Montpellier III

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».