

« La fragilité du modèle économique des universités, obstacle à l'autonomie » (J-R Cytermann à l'ADGS)

Paris - Publié le jeudi 29 juin 2017 à 18 h 18 - Analyse n° 96912

Pour les universités françaises, « une stabilisation des moyens globaux avec une masse salariale en dynamique positive et qui représente 80 % des dépenses signifie une baisse des moyens de fonctionnement et d'investissement. C'est peut être cette fragilité du modèle économique des universités qui est un des obstacles principaux à l'autonomie », déclare [Jean-Richard Cytermann](#), chef de l'Igaenr, lors du colloque de l'association des DGS qui se tient à l'Université de Bourgogne les 29 et 30/06/2017.

Les DGS évoquent cette année les modèles économiques et des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur. « Diversifier ses ressources pour moins dépendre des aléas de financement de l'Etat devient crucial », déclarait [Eric Dutil](#), président de l'ADGS dans un entretien à News Tank, le 19/06/2017. « Cet objectif demeure encore difficile à atteindre car, en dehors de l'emblématique et très polémique levier que constitue la hausse des droits de scolarité, les potentiels réels d'accroissement de ressources extrapubliques sont limités. »

Lors de son intervention, Jean-Richard Cytermann analyse l'impact de dix ans d'autonomie pour les universités - « la loi [LRU](#) a vraiment entraîné une rupture positive par rapport à la situation précédente » - et évoque les pistes pour l'approfondir :

- « Notre système législatif est à la fois trop uniformisant et trop pointilliste. Il entre trop dans les détails. »
- « Il est sans doute envisageable d'arriver à un équilibre un peu différent entre l'Etat et l'agence d'évaluation, le [HCERES](#), qui pourrait devenir une agence d'accréditation. »
- « Il y a surtout la question de la qualification des candidats enseignants-chercheurs, situation très atypique. La solution, telle que proposée dans le rapport Igaenr sur la carrière des enseignants-chercheurs, est de procéder par expérimentation auprès d'universités volontaires. »

News Tank est présent lors du colloque des DGS et retranscrit en détail le discours de Jean-Richard Cytermann.

L'impact de la loi LRU de 2007

La loi [LRU](#) a vraiment entraîné une rupture positive par rapport à la situation précédente.

C'est en matière budgétaire que les progrès ont été les plus nets. L'intégration de la masse salariale dans le budget des universités a eu pour effet de doubler ou de tripler leur montant et de regrouper la quasi-totalité des moyens dont dispose un établissement. Il permet maintenant de mettre en évidence ce que pèse réellement une université, lui donne des marges de manœuvre et des responsabilités accrues.

De véritables interlocuteurs des organismes de recherche

Parallèlement, le caractère global de la subvention pour charges de service public reporte sur l'établissement un certain nombre d'arbitrages qui auparavant relevaient du ministère : répartition des crédits entre recherche et formation et, surtout, **répartition entre unités de recherche des crédits recherche. Je voudrais insister sur ce dernier point qui me paraît fondamental.**

Cette évolution, somme toute récente, a permis aux universités d'être de véritables interlocuteurs des organismes de recherche et au fond de faire vivre pleinement le concept de mixité qui date des années 60 avant d'être généralisé dans les années 90.

C'est sans doute un des grands mérites du président du CNRS, Alain Fuchs, que d'avoir compris ce changement de paradigme et d'avoir modifié profondément, par rapport à ses prédécesseurs, le rapport du CNRS aux universités malgré les réticences qui pouvaient exister au sein de son institution.

« C'est un des grands mérites du président du CNRS, Alain Fuchs, que d'avoir compris ce changement de paradigme »

Grâce à ces évolutions, les universités sont devenues clairement de véritables opérateurs de recherche selon un rythme et une intensité qui, évidemment, varient d'un établissement à l'autre.

Maîtrise de la masse salariale

En matière de gestion des ressources humaines, les avancées sont également non négligeables. L'université est maintenant maîtresse, dans la limite de son plafond d'emploi et de sa masse salariale, de la carte de ses emplois, de leur répartition par corps, grade, mais aussi par discipline, ce qui, là aussi, renforce ses capacités de dialogue avec les organismes de recherche.

Elle a acquis des souplesses en matière indemnitaire. Elle peut recruter des contractuels, y compris dans son cœur de métier, ce qui peut constituer un élément important d'une politique d'attractivité notamment vis-à-vis des post-doctorants.

Clairement, les universités disposent maintenant, avec les compétences élargies, d'une grande partie des attributs d'un employeur.

Charge d'enseignement, recrutement, promotions

« Les universités n'ont pas, ces dernières années, acquis des pouvoirs significativement plus importants en matière de fixation des services d'enseignement, ou dans la répartition des responsabilités entre le niveau national et le niveau local en matière de recrutements et de promotions. Pourtant, la question de l'autonomie accrue pour favoriser des politiques d'attractivité était au cœur des interrogations du jury international qui a examiné les candidatures au label et aux financements Idex. »

Autonomie pédagogique

En matière d'autonomie pédagogique, **peu de progrès significatifs** ont été faits par rapport aux avancées très fortes qu'ont été la mise en œuvre du LMD, la fin du contrôle tatillon des habilitations et surtout l'introduction de la notion de grade, qui de fait atténue la séparation entre diplôme national et diplôme d'établissement. Cependant, je ne suis pas tout à fait persuadé qu'il y ait eu un saut qualitatif important entre la procédure d'habilitation et la procédure d'accréditation.

S'agissant de l'autonomie des établissements de choisir les étudiants les mieux à même de réussir dans un cursus donné, **une avancée importante a été faite en matière d'entrée en master**, qui concilie une autonomie plus grande des établissements avec un rôle régulateur de l'Etat donné au recteur.

Gageons qu'un mouvement est engagé qui touchera progressivement tous les niveaux d'enseignement et permettra de mettre fin à des procédures aussi désuètes, choquantes et injustes que le tirage au sort.

Immobilier



Un marqueur puissant de la progression de l'idée même d'autonomie

En matière immobilière, la dévolution du patrimoine représentée, là aussi, la suite logique de la loi qui a attribué, en 1989, aux universités les droits et obligations du propriétaire.

Je veux voir dans le choix fait par certaines universités de bénéficier de cette dévolution, même dans un contexte qui ne prévoyait pas d'accompagnement budgétaire spécifique, un marqueur puissant de la progression de l'idée même d'autonomie dans l'esprit et les actes des responsables d'établissements.

Éléments de bilan de la loi LRU selon Jean-Richard Cytermann

- Les universités et les établissements d'enseignement supérieur ont su, dans l'ensemble, s'approprier les compétences élargies ;
- la paye des personnels a été assurée ;
- des outils de pilotage ont été développés, parfois avec des productions impressionnantes ;
- beaucoup d'établissements ont su prendre les mesures nécessaires et courageuses pour pallier les difficultés rencontrées - mieux, peut-être, que l'Etat lui-même aurait été en capacité de le faire si le passage aux RCE n'avait pas été réalisé ;
- les expérimentations sur la dévolution du patrimoine ont été jugées positives par un rapport conjoint des inspections Igaenr et IGF.

Fragilité du modèle économique

Une des attentes de la loi LRU, la diversification des sources de financement marquée par la création des fondations, ne s'est pas réalisée, au contraire.

Pour des raisons diverses, les ressources autres liées à des financements publics (subvention pour charge de service public, ANR, etc.) augmentent en valeur absolue, mais continuent de baisser en leur relative.

Parallèlement, la part de la masse salariale sur les recettes encaissables, qui est un marqueur essentiel de la capacité des universités à équilibrer leur budget, augmente régulièrement. C'est au fond cette dynamique de la masse salariale que les établissements peinent à maîtriser qui fragilise la situation des universités dans un contexte qui se caractérise, par ailleurs, par la croissance des effectifs et des besoins de mise à niveau du patrimoine immobilier.

Dans ce contexte, la sanctuarisation des moyens des universités ne suffit pas à moyen terme, alors qu'elle apparaît comme un traitement privilégié en comparaison de la situation d'autres secteurs de l'Etat.

« La sanctuarisation des moyens des universités ne suffit pas »

En fait, une stabilisation des moyens globaux avec une masse salariale en dynamique positive et qui représente 80 % des dépenses signifie une baisse des moyens de fonctionnement et d'investissement. C'est peut-être cette fragilité du modèle économique des universités qui est un des obstacles principaux à l'autonomie.

Les questions qui se posent après dix ans d'autonomie

• Ces réformes ont-elles transformé le management des universités ?

Les concepteurs de la loi LRU avaient l'espoir que l'octroi des compétences et responsabilités élargies **ferait surgir automatiquement une nouvelle génération de présidents** et attirerait sur cette fonction de « grands présidents ». Rappelez-vous les commentaires qui avaient accompagné l'élection d'Axel Kahn, à la présidence de Paris Descartes .

La plupart des présidents ont su faire face à leurs responsabilités et prendre les mesures nécessaires en cas de difficultés.

« Un rôle décisif des présidents appartenant aux disciplines de santé »

Ensuite, un des effets de la LRU a été **un retour des disciplines de santé dans le management et la présidence des universités**. Les premières grandes fusions d'universités ont été faites avec un rôle décisif des présidents appartenant aux disciplines de santé (Bordeaux, Strasbourg, Marseille), même si d'autres ont activement participé à leur préparation.

La loi LRU a initié, à mon sens, **un progrès global réel du niveau de compétence des cadres administratifs supérieurs des établissements**, même si nos audits sur les universités en difficulté ont montré qu'il pouvait parfois exister une pénurie de bons candidats sur certains sites.

Je voudrais également insister sur un point : un très bon manager - et un président d'université est forcément aussi un manager - est quelqu'un qui n'hésite pas à choisir sans crainte les meilleurs, les fortes personnalités sur chacune des fonctions clés de son établissement. Pour moi, dans cet esprit, un grand président doit avoir un très bon DGS.

« Un grand président doit avoir un très bon DGS »

• Le développement de l'autonomie des universités va-t-il changer la relation entre le ministère et ses établissements ?

D'une certaine manière, une partie de la transformation des établissements a été engagée avec le développement de la politique contractuelle et la fin des « guichets ». Cet abandon des guichets a été conforté par la mise en place de la dotation globale de fonctionnement. L'administration des établissements a alors dû et su acquérir une expertise en matière d'analyse financière. Elle a développé, avec l'appui de l'Igaenr, **une fonction d'expertise et de conseil aux établissements**.

L'Etat s'est voulu par ailleurs un Etat stratège, concept facilement mis en avant, mais dont la réalité est difficile à cerner. Le caractère stratégique du contrat par exemple ne m'apparaît pas si évident surtout lorsqu'il n'est pas accompagné de leviers.

« Le rôle régulateur est maintenant partagé entre le rectorat et l'administration centrale

baccalauréat et maintenant en master).

Je partage assez avec Alain Fuchs l'idée qu'établissements et organismes de recherche **ont besoin d'abord d'un Etat régulateur et facilitateur**. Notons à ce propos que le rôle régulateur est maintenant partagé entre le rectorat et l'administration centrale, le rôle du recteur chancelier s'étant développé ces dernières années (contrôle budgétaire, entrée en post

On accuse souvent le ministère de faire de la micro gestion au niveau des établissements. **Ce reproche me paraît totalement infondé** en comparaison avec les tutelles plus intrusives d'autres ministères sur leurs établissements d'enseignement supérieur. Le Mesri apparaît plutôt comme une tutelle bienveillante, non intrusive et respectueuse de l'autonomie.

Cependant, pour que le ministère réussisse sa mue, il convient qu'il s'interroge également, comme ont su le faire les établissements d'enseignement supérieur, sur la nature des activités qu'il doit mener, et en conséquence, sur les compétences dont il a besoin.

Les pistes d'approfondissement de l'autonomie

Accroître l'autonomie d'organisation

Notre système législatif est à la fois trop uniformisant et trop pointilliste. Il entre trop dans les détails. Toute la stratégie depuis 1984 a consisté à élaborer un modèle type d'organisation pour les universités auquel les autres types d'établissements d'ESR peuvent déroger sur certains points.

« Le système idéal consisterait plutôt à fixer quelques règles minimales

Le système idéal consisterait plutôt à fixer quelques règles minimales, à l'instar des principes régissant les statuts des grands établissements (principes de démocratie et d'autonomie) et de laisser les établissements libres de choisir les règles de composition de leurs instances et la nature de leurs composantes, c'est-à-dire au bout du compte, d'admettre des statuts différenciés.

En matière d'autonomie pédagogique

Il y a consensus pour garder un système de reconnaissance par l'Etat de la qualité des diplômes. Même les établissements dont les diplômes bénéficient d'accréditations internationales du type Equis tiennent au grade de master.

Il est sans doute envisageable d'arriver à un équilibre un peu différent entre l'Etat et l'agence d'évaluation, **le HCERES, qui pourrait devenir une agence d'accréditation**.

En matière de gestion de ressources humaines

Il y a bien sûr la possibilité de déconcentrer au niveau des établissements ou de leurs regroupements, une partie des actes de gestion (promotion) concernant les ITRF ou les agrégés. **Il y a surtout la question de la qualification des candidats enseignants-chercheurs**, situation très atypique.

Les débats autour de la loi de 2013 ont montré qu'il n'y avait pas consensus sur l'abandon de la procédure de qualification dans la communauté universitaire.

La solution, telle que proposée dans le rapport Igaenr sur la carrière des enseignants-chercheurs, est de procéder par expérimentation auprès d'universités volontaires et de faire évaluer ensuite les effets de ces expérimentations par le HCERES.

Dans un contexte qui rend toute réforme difficile à mettre en œuvre et à faire accepter par la communauté, **le recours à l'expérimentation** est par ailleurs sans doute la voie optimale pour accroître l'autonomie.

Jean-Richard Cytermann



Date de naissance : 30/08/1952

| Parcours | Depuis | Jusqu'à |
|---|-----------------|---------------|
| Ined Président du conseil d'administration | Juillet 2016 | Aujourd'hui |
| Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Chef du service de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche | Février 2014 | Aujourd'hui |
| Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Directeur adjoint du cabinet de Geneviève Fioraso | Mai 2012 | Février 2014 |
| Direction générale pour la recherche et l'innovation Directeur adjoint | Octobre 2007 | Mai 2012 |
| Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Directeur de la programmation et du développement, | 2000 | 2002 |
| Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, Claude Allègre | Novembre 1997 | Mars 2000 |
| Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Conseiller pour l'administration et le personnel du ministre Claude Allègre | Juillet 1997 | Novembre 1997 |
| Direction générale des enseignements supérieurs Chef du Service des établissements | 1996 | 1996 |
| Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Chef du service de l'emploi scientifique, de la formation et de l'organisation de la recherche | 1992 | 1993 |
| Premier Ministre France - Hôtel Matignon Conseiller du Premier ministre Edith Cresson | Mai 1991 | Avril 1992 |
| MENESR Direction de la recherche Sous-directeur de la politique générale | 1982 | 1985 |
| IGAS Inspecteur | 1980 | 1980 |
| Établissement & diplôme | Année(s) | |
| Ecole Nationale d'Administration Diplômé - Promotion Guernica | 1976 | 1974 |
| HEC Paris Diplômé | 1974 | 1971 |

Fiche n° 8267, créée le 12/01/15 à 10:21 - MàJ le 16/11/16 à 11:44

© News Tank 2017 - Code de la propriété intellectuelle : « La contrefaçon (...) est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Est (...) un délit de contrefaçon toute reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une oeuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur. »