



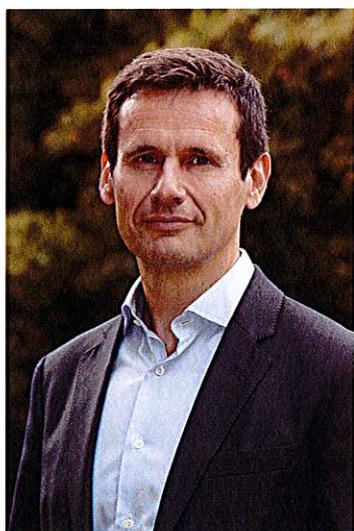
AEF Dépêche n°564336 - Paris, le 29/06/2017 08:00:00
- Enseignement supérieur -

Compte : eric.dutil (59609) - 147.210.238.45 - www.aef.info

Toute reproduction ou transmission de cette dépêche est strictement interdite, sauf accord formel d'AEF.

10 ans de la loi LRU : "Il manque probablement un véritable acte II de l'autonomie" (Éric Dutil, ADGS)

Par Juliette Plouseau



Éric Dutil, président de l'ADGS et DGS de l'Université de Bordeaux

Si, avec la loi LRU, "les établissements disposent indéniablement de marges d'autonomie accrues, il manque probablement un véritable acte II de l'autonomie", estime Éric Dutil, président de l'ADGS, dans une interview accordée à AEF. Un constat qui fait écho au thème du colloque du réseau, les 29 et 30 juin 2017 à Dijon, consacré aux dix ans de la loi LRU (1). Il évoque notamment le sujet du financement et de la gestion de la masse salariale, "qui cristallise le plus les inquiétudes". Par ailleurs, "la situation de l'immobilier universitaire, deuxième poste de dépense de nos budgets, reste encore fragile". "Je ne sais pas trop si cela doit passer par une loi supplémentaire, une adaptation de la législation actuelle ou un droit à expérimenter, mais plusieurs évolutions sont aujourd'hui attendues

pour permettre aux établissements de construire une planification stratégique ambitieuse."

AEF : Quel bilan tirez-vous des 10 ans de la loi LRU, le thème retenu cette année pour le colloque annuel des DGS ?

45 % des personnels Biatss en catégorie C

Éric Dutil explique qu'en 10 ans, malgré la très forte professionnalisation des équipes administratives et techniques, le "repyramidage" des emplois n'a pas suivi la réelle montée en compétence des personnels des universités, à la différence des EPST. "45 % des agents Biatss sont en catégorie C, alors que les exigences et les qualifications induites par les RCE sont de plus en plus élevées. Pour autant, les personnels ont absorbé, souvent à marche forcée, ces transformations induites par l'autonomie. Cet état

de fait créé inévitablement des frustrations, au regard des possibilités de promotions que nous pouvons proposer."

Éric Dutil : Le bilan global que l'on peut tirer de cette loi, 10 ans après sa publication, est très positif. Il s'agit clairement d'une révolution transformatrice et organisationnelle majeure qui s'est inexorablement mise en mouvement, permettant de donner une ambition nouvelle aux universités françaises.

Durant cette période, les DGS ont été des acteurs incontournables de cette transformation, notamment dans la déclinaison opérationnelle des trois "piliers" de l'autonomie universitaire, consacrés par la loi : la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et, pour les établissements qui ont été autorisés à l'expérimenter, la dévolution du patrimoine immobilier.

L'élargissement des responsabilités et compétences universitaires sur ces trois domaines a imposé une professionnalisation d'ampleur de l'ensemble des équipes administratives et techniques de nos établissements.

À l'image des lois de décentralisation de 1982 et de 1992, l'autonomie des universités s'est également traduite par un accroissement des instruments de contrôle et d'évaluation. Il est vrai que si les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur demeurent encore très en deçà des objectifs affichés par le Livre blanc de l'ESR (lire sur AEF), les moyens budgétaires ont globalement augmenté sur la période, dans un contexte de raréfaction des financements publics. En tant qu'opérateur de politiques publiques, il est donc logique de rendre des comptes. Pour autant, les modalités de contrôle et d'évaluation de nos activités, comme la nature de nos relations avec notre tutelle doivent probablement pouvoir encore être ajustées, dans une logique de responsabilisation et de confiance partagée.

AEF : Donc si le bilan de la loi LRU est d'après vous très positif, il reste toutefois des sujets en tension. La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la Mires, a d'ailleurs fait état de 6 universités en situation budgétaire "très dégradée" en 2016 et 9 en "situation dégradée" (lire sur AEF) ?

Éric Dutil : Avant tout chose, il me paraît important de préciser que, comparativement à nombre de pays de l'OCDE, il y a objectivement un sous-financement d'ensemble de l'enseignement supérieur dans notre pays. La situation est particulièrement préoccupante dans le contexte d'explosion démographique des étudiants inscrits à l'université que nous connaissons tous. S'agissant de l'analyse portée par la Cour de comptes, il serait simpliste et caricatural de résumer les difficultés conjoncturelles rencontrées par ces établissements à de la simple mauvaise gestion. La réalité est beaucoup plus complexe que cela. Et je rappelle que globalement, comme la Cour des comptes l'a elle-même souligné dans son rapport de 2015 sur l'autonomie financière des universités, l'essentiel de nos établissements se trouve dans une situation budgétaire saine même si certaines fragilités structurelles subsistent.

Aujourd'hui, le sujet du financement et de la gestion de la masse salariale est celui qui cristallise le plus les inquiétudes. En effet, la règle communément appelée du "décideur-payeur" qui semblait se dégager des principes constitutifs de la loi LRU n'est malheureusement pas totalement respectée par l'État, en particulier quant aux impacts budgétaires des décisions prises par notre tutelle en matière de ressources humaines.

Que les universités aient à assumer budgétairement leurs choix de gestion en matière de politique RH, c'est tout à fait normal, notamment sur le plan indemnitaire ou du recrutement des agents contractuels. Ce sont des décisions qui relèvent de leur responsabilité et donc de leur financement. Cette imputabilité budgétaire est plus contestable lorsqu'il vous est demandé de financer les progressions de carrière des fonctionnaires de l'État, qui relèvent de la simple application des règles statutaires d'avancement et de promotions. Soit les deux tiers du GVT de nos établissements (lire sur AEF). Il me semble que cette nouvelle responsabilité financière relève plus d'un état de fait que d'une décision politique clairement assumée et annoncée aux établissements.

"La diversité et "l'hétérogénéité performantielle" des outils de gestion (SI) et de pilotage mis à leur disposition sont encore en deçà des standards internationaux."

Par ailleurs, si l'expertise de l'administration universitaire, comme la professionnalisation des équipes politiques, se sont incontestablement améliorées, la diversité et "l'hétérogénéité performantielle" des outils de gestion (SI) et de pilotage mis à leur disposition sont encore en deçà des standards internationaux. Même si d'importants efforts ont été conduits dans ce domaine, l'ensemble de nos activités n'est pas encore totalement couvert par des outils efficaces et interopérables. La situation est encore aggravée dans l'environnement multipartenarial de la recherche.

AEF : La question de la gestion du patrimoine immobilier semble également compliquée à appréhender ?

Éric Dutil : En effet, si la capacité des établissements à contenir la dynamique de leur masse salariale est en bonne voie, au prix d'efforts particulièrement difficiles menés par les équipes de direction, la situation de l'immobilier universitaire, deuxième poste de dépense de nos budgets, reste encore fragile. J'y vois deux raisons à cela.

D'une part, la rénovation du patrimoine universitaire menée à travers l'opération campus en 2008 n'a au final concerné qu'une partie du territoire français. Par ailleurs, en dépit des moyens considérables mobilisés sur ces projets de réhabilitation, même les sites sélectionnés ne peuvent satisfaire la globalité de leurs besoins (2). Un nouveau plan global de rénovation du patrimoine sera probablement nécessaire dans les années à venir compte tenu de la pression démographique à laquelle sont confrontées les universités et du besoin urgent de répondre aux enjeux globaux de transition énergétique.

D'autre part, il n'y a pas à proprement parlé de véritable modèle économique développé au sein de nos établissements qui permette d'assurer le financement durable des charges d'infrastructures générées par nos activités de formation et de recherche. L'efficacité économique des frais de gestion prélevés sur les activités de recherche s'avère au final très éloignée des besoins à couvrir et leur acceptabilité politique demeure on ne peut plus sensible, tant en interne qu'avec les organismes de recherche. Les universités de recherche intensive, réputées financièrement solides, ne sont pas épargnées par ces vulnérabilités.

"Sans attendre la dévolution, tout un chacun doit être à même de se mettre en situation d'optimiser l'occupation de ses locaux, de diversifier l'utilisation de ceux-ci sur des périodes de moindre activité."

AEF : La dévolution du patrimoine universitaire est-elle une réponse aux difficultés de gestion dans ce domaine ?

Éric Dutil : À l'image de ce que connaissent déjà la plupart des universités dans le monde, les établissements qui candidatent à la dévolution de leur patrimoine immobilier entendent clairement tirer parti des potentialités offertes par cette nouvelle responsabilité, introduite par loi LRU. En effet, le transfert en pleine propriété du bâti et du foncier universitaires peut offrir des opportunités nouvelles en termes de valorisation, à travers la perception de revenus récurrents (baux à construire, "emphytéotiques" (3), commerciaux, etc.) ou immédiats (processus de cession) issus du domaine privé universitaire, qui pourront ainsi être réinjectés au sein du domaine public dédié aux missions ESR.

Toutefois, si la dévolution peut être une piste intéressante à considérer, il faut être conscient qu'elle n'est pas forcément transposable à tous les établissements. Quoi qu'il en soit, et sans attendre la dévolution, tout un chacun doit être à même de se mettre en situation d'optimiser l'occupation de ses locaux, de diversifier l'utilisation de ceux-ci sur des périodes de moindre activité et de se projeter, dans le cadre de la formalisation de son schéma directeur immobilier, sur l'évolution des besoins et des usages à un horizon de 15 à 20 ans, dans une logique de moindre spécialisation des locaux.

"L'éventail des possibilités offertes par la loi Pécresse n'a pas toujours été déployé de manière approfondie par de nombreux établissements. À cet égard, l'acceptabilité sociale de certaines dispositions demeure encore délicate à mettre en œuvre."

AEF : Que manque-t-il aujourd'hui aux établissements pour passer à la vitesse supérieure ? Quels sont les leviers d'action qui pourraient être activés ?

Éric Dutil : Si avec la loi de 2007, les établissements disposent indéniablement de marges d'autonomie accrues, il manque probablement un véritable acte II de l'autonomie. Il faut néanmoins reconnaître que cette attente n'est pas forcément partagée par toutes les universités et faire le constat que l'éventail des possibilités offertes par la loi Pécresse n'a pas toujours été déployé de manière approfondie par de nombreux établissements. À cet égard, l'acceptabilité sociale de certaines dispositions demeure encore délicate à mettre en œuvre. Pour autant, la France se retrouve encore aujourd'hui en queue de classement des 29 pays identifiés par le baromètre "Autonomy scorecard" 2017 de l'EUA (lire sur AEF [ici](#) et [ici](#)). La loi LRU est une première étape très positive mais elle n'est pas suffisante pour permettre à toutes les universités d'affronter un environnement national et international de plus en plus concurrentiel.

Les domaines sont connus, ils portent sur l'approfondissement de l'autonomie :

- organisationnelle, avec notamment des propositions sur une plus grande liberté d'organisation et de structuration internes de la gouvernance universitaire, d'adhérer ou non, sur la base d'un projet partagé, à des structures de regroupement universitaires,
- RH, avec notamment des propositions renforçant la liberté de gestion, de recrutement et de promotion de tous les personnels, y compris des enseignants-chercheurs,
- financière, avec notamment des propositions facilitant le recours à l'emprunt, la récupération systématique des produits de cession, et la reconnaissance d'une compétence des universités à valoriser leur patrimoine ou à développer, y compris dans le cadre de filiales (lire sur AEF), la formation continue,
- académiques, avec notamment des propositions visant à introduire des prérequis pour s'inscrire en licence.

Enfin, de manière plus transversale, il faudra corrélativement réajuster les mécanismes de régulation portés par l'administration centrale et ses services déconcentrés avec les opérateurs autonomes que nous sommes.

Les DGS en 10 ans de loi LRU

"En 10 ans, les DGS ont évolué d'un rôle de super expert administratif et juridique à un positionnement plus stratégique et polyvalent au cœur de la gouvernance universitaire, en contribuant à la définition des stratégies de l'établissement et en assurant le management de l'ensemble des équipes administratives et techniques. Cette évolution s'est logiquement traduite par un changement de dénomination de SGEPEs à celui de DGS", commente Éric Dutil, qui ajoute que le rôle des DGS "a encore été renforcé par la publication d'un référentiel-métier (lire sur AEF) mais aussi par la publication du décret statutaire du 27 mars 2017". "Notre rôle de conseil va s'intensifier dans les années à venir, pour permettre aux universités de relever les défis évoqués précédemment."

(1) "2007-2017 : 10 ans d'autonomie. Quels modèles économiques pour quelles stratégies de développement des établissements supérieurs ? Place et rôle du DGS face à ces nouveaux défis."

(2) Éric Dutil évoque notamment le cas de l'Université de Bordeaux, dont il est le DGS, où l'opération campus ne concerne que 30 % du périmètre global du bâti.

(3) Un bail emphytéotique est un bail de longue durée, d'au moins 18 ans et d'au plus 99 ans.

