

Rapport à madame la ministre de l'Enseignement supérieur,
de la Recherche et de l'Innovation

L'encadrement administratif supérieur des universités : les directeurs généraux des services

N° 2021-107 – juin 2021

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

L'encadrement administratif supérieur des universités : les directeurs généraux des services

Juin 2021

Jean-Pascal BONHOTAL

Olivier ENGEL

Philippe MARCEROU

Antoine MIOCHE

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

Laure VAGNER-SHAW

Chargée de mission

*à l'inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des recommandations	5
Introduction	8
1. Les DGS d'université : une identité professionnelle en mutation, à l'instar des universités dans lesquelles ils exercent, avec un positionnement encore incertain	10
1.1. Du secrétaire général chef des services administratifs au directeur général de services d'université : la lente affirmation d'une fonction	10
1.2. Les DGS : une identité professionnelle encore en construction et laissant place à une grande diversité et à quelques incertitudes	15
1.2.1. <i>La féminisation ne progresse pas</i>	15
1.2.2. <i>L'origine professionnelle des DGS se diversifie parmi les fonctionnaires</i>	17
1.2.3. <i>Une formation initiale de haut niveau mais une formation continue relativement faible</i>	22
1.2.4. <i>Des jugements très différents sur leurs propres compétences</i>	24
1.2.5. <i>Une situation financière et des conditions matérielles très variables, où la part indemnitaire est prépondérante</i>	26
1.3. Les conditions d'exercice sont variables, parfois incertaines et étroitement dépendantes des choix des présidents	30
1.3.1. <i>Une absence généralisée de lettre de mission</i>	30
1.3.2. <i>L'environnement de travail du DGS dépend largement de l'organisation de l'université</i>	31
1.3.3. <i>La fréquence des réunions formalisées et/ou régulières est importante</i>	34
1.3.4. <i>Les pratiques et le positionnement du DGS manager</i>	36
1.3.5. <i>Le DGS dans les instances statutaires de l'université : une implication variable</i>	38
1.3.6. <i>Le retrait d'emploi s'avère toujours douloureux et constitue un phénomène moins marginal que les statistiques ministérielles ne l'indiquent et qui précarise l'image de la fonction de DGS</i>	39
2. Les DGS à la fois experts et stratèges, à la frontière de l'administration et du politique, au centre de la gouvernance universitaire	42
2.1. Expert, manager, stratège : les visions convergentes des fonctions et du rôle des DGS entre les différents acteurs	42
2.1.1. <i>Une fonction dépendante des choix de gouvernance de l'établissement et soumise à une exigence d'adaptabilité permanente</i>	43
2.1.2. <i>Les modalités de recrutement du DGS suscitent de nombreuses interrogations et sont perfectibles</i>	44
2.1.3. <i>Positionnement et posture du DGS : un métier ou une fonction ?</i>	46
2.1.4. <i>Les compétences du DGS : portrait composite d'un personnage idéal</i>	48
2.2. Les regards extérieurs confirment les tendances lourdes constatées sur la place des DGS dans les universités françaises	50
2.2.1. <i>Les regards de chercheurs interrogent l'opposition entre administration et politique au sein de la gouvernance universitaire</i>	50
2.2.2. <i>L'éclairage de comparaisons internationales met en évidence un mouvement général de renforcement et de déplacement de la fonction administrative centrale au sein des universités</i>	52

3. Quelle gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour les DGS dans l'université du 21^{ème} siècle ?	55
3.1. Élargir le vivier pour résoudre une équation difficile dans un contexte statutaire à adapter aux nouveaux enjeux	55
3.1.1. Étendre et diversifier le vivier, en s'appuyant sur l'identification de hauts potentiels.....	56
3.1.2. Développer les outils pour constituer et piloter le vivier	58
3.1.3. Adapter le statut des DGS aux évolutions récentes pour répondre aux nouveaux enjeux	59
3.1.4. Mieux accompagner et donc mieux valoriser la carrière des DGS	60
3.2. Clarifier les attentes et les responsabilités de l'employeur	62
3.2.1. Les incertitudes des employeurs : ministère et/ou CPU ?.....	62
3.2.2. Enjeu et risques du pouvoir de nomination des DGS.....	64
3.3. Proposition de scénarios	65
Conclusion	73
Annexes	75

SYNTHÈSE

L'origine de cette mission résulte du constat d'un « mal-être » des directeurs généraux des services (DGS) des universités relevé en 2019 par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)¹. Ce mal-être est assez paradoxal puisque ce groupe professionnel, dont les effectifs sont limités (67 personnes), a vu ses missions significativement renforcées depuis la loi sur les libertés et les responsabilités des universités (LRU) qui, à partir de 2007, a conduit à une professionnalisation de l'administration universitaire et, en son sein, à un renforcement des services centraux autour des DGS. Les DGS sont issus de l'évolution des secrétaires généraux d'université mis en place en 1971 dans les nouvelles universités créées par la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur de 1968, et sont passés, par une série d'évolutions successives, d'un rôle de simple chef des services administratifs à des fonctions beaucoup plus managériales et de pilotage et, dans la dernière période, à un positionnement d'aide à la définition et de mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de leur université.

Cette mission a donc visé à objectiver la situation de ce groupe professionnel afin d'apprécier le niveau d'adéquation entre les besoins, actuels et futurs, des universités en termes de compétences, à évaluer les politiques nationales et locales de ressources humaines dédiées à ces cadres de haut niveau et à analyser la pertinence des textes statutaires et des référentiels professionnels et, plus généralement, à mesurer les difficultés d'exercice professionnel des DGS.

Pour fonder ses analyses, la mission s'est appuyée sur un questionnaire d'enquête auprès de l'ensemble de la population concernée, complété par des visites dans douze universités.

Les principales questions abordées au cours de la mission sont les suivantes :

L'identité professionnelle des DGS est encore en cours de construction : la composition du groupe des personnes occupant des emplois fonctionnels de DGS, comme l'origine de leurs titulaires, se sont très sensiblement modifiées depuis 2013 (la seule constante étant une insuffisante féminisation). La mission constate en particulier le passage de parcours professionnels assez homogènes (attachés d'administration, CASU²), à une situation beaucoup plus diversifiée, avec notamment une croissance forte et régulière de la part des DGS issus de l'administration des collectivités locales (directeurs et administrateurs territoriaux notamment), ce qui amène à s'interroger sur l'origine du phénomène : homologues entre fonctionnement et culture professionnelle des collectivités locales et des universités et/ou mobilités au sein d'un marché du travail local ?). Cette diversité d'origine conduit également à soulever la question des perspectives professionnelles à l'issue de la période d'occupation des emplois de DGS, par nature temporaire s'agissant d'emplois fonctionnels, et sur la formation continue des DGS qui est très limitée.

Les contours du métier de DGS ne sont pas encore stabilisés et les compétences clés nécessaires pour l'exercice des fonctions pas toujours clairement identifiées. Les DGS formulent des interrogations sur leurs propres compétences : ils sont tous conscients du fait que des compétences managériales solides, allant de pair avec une capacité à se positionner sur des questions stratégiques (ce pour quoi tous ne se sentent cependant pas préparés), de grandes qualités relationnelles dont une bonne capacité d'écoute, sont essentielles, alors qu'il est accordé une moindre importance que par le passé à la maîtrise des sujets techniques. Si les DGS sont à l'aise avec les questions relatives à la formation et à la vie étudiante, l'enquête révèle qu'ils se sentent peu armés, voire pas légitimes en matière de recherche. Il s'agit là d'une carence importante alors même que les universités s'affirment de manière croissante comme des opérateurs de recherche et que les questions relatives à la gestion de la recherche, celles des unités qui en ont la charge comme celle des projets compétitifs qui assurent une part prépondérante de son financement (appels à projets de l'Agence nationale de la recherche – ANR –, programmes d'investissements d'avenir, programmes européens) et qui ne peut laisser indifférents ni les DGS eux-mêmes ni *a fortiori* les chefs d'établissement. Une montée en compétence des DGS en ces domaines et une reconnaissance de leur légitimité à y intervenir est une exigence urgente tant pour les intéressés que pour leurs établissements.

¹ Un autre groupe professionnel a retenu l'attention de la DGESIP, celui des directeurs des ressources humaines, qui sera l'objet d'une autre mission.

² Conseillers d'administration scolaire et universitaire.

Les DGS ont une perception très hétérogène des moyens d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions (en dehors de l'expérience qui semble être le seul chemin possible, laissant peu de place à l'erreur de parcours) et ils ne se sentent pas soutenus dans leur démarche éventuelle de formation, d'où un grand sentiment de solitude pour certains et de relatif désintérêt des acteurs (et d'abord de leurs propres employeurs) à leur égard.

La situation financière des DGS, où la part indemnitaire est prépondérante, et les conditions matérielles associées sont variables. Elles apparaissent comme globalement satisfaisantes mais insuffisamment transparentes.

Les conditions d'exercice de missions des DGS révèlent également un positionnement incertain mais étroitement dépendant des choix des présidents : il est constaté une absence généralisée de lettre de mission, et un environnement très variable, avec des relations de travail très différentes selon le cas avec le président, les vice-présidents, les DGS adjoints (qu'ils soient ou non placés sur emploi fonctionnel), les directeurs de services centraux, les responsables élus et administratifs de composantes. La plupart des acteurs identifient bien le DGS comme un « chef d'orchestre », mais cette fonction est parfois vue de manière conflictuelle ou concurrentielle avec, notamment, les vice-présidents et plus rarement les directeurs de cabinet autour du « double pilotage » des services centraux par des directeurs relevant de l'autorité du DGS et par des vice-présidents en charge de domaines fonctionnels. L'ensemble des acteurs considère toutefois qu'une relation de confiance absolue, et un travail en binôme entre le président et le DGS, qui peuvent prendre des formes différentes, sont un point critique pour le bon fonctionnement des universités.

Leur positionnement comme chef de l'administration constitue une charge de travail particulièrement lourde, mais elle se concentre principalement autour des services centraux et communs : si les DGS participent généralement au choix des responsables administratifs de composantes, les réunions avec ces derniers sont peu fréquentes et ils ne se perçoivent le plus souvent pas – et ne sont pas perçus – comme leur supérieur hiérarchique. La situation est identique à l'endroit des responsables administratifs des unités de recherche. Ces constats de faible implication dans l'animation administrative des composantes et des unités de recherche constituent une carence importante préjudiciable au bon fonctionnement des établissements à laquelle les DGS et les équipes de direction doivent remédier en s'emparant de ces domaines.

Enfin, un des traits importants des conditions d'exercice du DGS est la possibilité de son voir retirer son emploi : les statistiques ministérielles indiquent un nombre très limité de situations de cette nature, mais le phénomène est moins marginal que ne l'indiquent ces statistiques, ce qui tend à précariser l'image de la fonction de DGS et à nuire à son attractivité.

La fonction de DGS, entre expertise, management opérationnel et management stratégique, reflète la tension – et parfois la confusion – dans les universités issues de réformes lancées depuis 2007 entre administration et politique. Tous les acteurs rencontrés s'accordent à reconnaître que pour les DGS, l'image de « chefs des services administratifs » des universités est largement dépassée et qu'ils sont pleinement investis dans la définition et l'application de la stratégie de leur établissement. Mais cette dimension politique de la fonction, en tant qu'elle est centrée sur la mobilisation de l'administration et des ressources de l'université au profit des projets stratégiques de l'établissement, est assez instable : elle obéit à différents modèles dans un monde universitaire connaissant un processus de différenciation avancé et ses contours dépendent essentiellement du binôme constitué par le président de l'université et le DGS, dans une relation *intuitu personae* dont les modalités de mise en œuvre ne sont ni clairement formalisées, ni évaluées objectivement.

Dans ce cadre, la fonction de DGS est très liée au président, qui le choisit mais aussi détermine, dans son style de gouvernance, le périmètre d'intervention du DGS. De même, les modalités de recrutement des DGS, très variables et parfois informelles, sont perfectibles.

À la fois technique, managériale, intellectuelle mais aussi politique, la fonction de DGS impose à celui qui l'exerce de nombreuses qualités : un champ de connaissance très étendu portant tant sur l'environnement des universités que sur l'ensemble des domaines de leur gestion mais tout aussi essentiellement des qualités personnelles, notamment un savoir-faire relationnel, et des capacités d'animation et de proactivité.

Les analyses de plusieurs chercheurs confirment le positionnement stratégique du DGS qui trouve à présent un fondement solide par son rôle d'interface entre les différents acteurs de la vie universitaire, membre à part entière de l'équipe présidentielle, non relégué à un rôle de chef de l'administration, et jouant un rôle spécifique d'ensemblier. Sa relation avec le « *politique* » de l'établissement et sa forme de « *loyauté* » envers le président donnent un contenu à la confiance qui doit fonder le binôme président-DGS, facteur-clé du bon fonctionnement du management universitaire.

Une comparaison avec les fonctions équivalentes à celle du DGS dans le reste du monde et notamment en Europe illustre l'affirmation d'un champ de compétence assez similaire à celui des DGS français et un profil assez homogène. Cette comparaison met toutefois en lumière quelques traits spécifiques de la situation française : une nomination par l'autorité ministérielle, la relative précarité de leur statut et un malaise ressenti sur la question politique / administratif qui s'exprime notamment dans les relations avec les vice-présidents, problème qui ne se pose dans aucun autre pays.

En réponse aux nombreuses questions que soulève l'examen de la situation présente des DGS d'université, la mission s'est attachée à proposer des **voies d'amélioration de la gestion des DGS, à travers une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences** (GPEEC).

Cette GPEEC suppose d'abord **d'identifier un vivier de recrutement**, moins limité quantitativement et plus diversifié que le vivier actuel, en s'appuyant sur un travail de détection des hauts potentiels, au niveau des établissements, des regroupements, et des régions académiques avec un pilotage national qui devrait être assuré par la direction de l'encadrement en cours de constitution au sein du ministère chargé des universités, en relation avec les autres acteurs. Elle implique également certains **aménagements statutaires notamment** pour encadrer la situation de ceux des DGS qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire, créer un cadre statutaire commun aux DGS et aux DGS adjoints et préciser les conditions de fins de fonctions. Elle passe enfin par une **amélioration de l'accompagnement et de la valorisation de la carrière des DGS**, avec une formation plus modulaire et plus ouverte et, en tant que de besoin, un *coaching* individualisé.

Mais la mise en œuvre de cette GPEEC nécessite de **clarifier les attentes et les responsabilités des employeurs qui sont encore floues**. Ces responsabilités sont réparties entre le ministère et les présidents, à titre individuel mais aussi regroupés au sein de la conférence des présidents d'universités (CPU). Pour le premier, des efforts ont été entrepris mais la mission constate encore une dispersion des initiatives, à laquelle toutefois la création prochaine d'une direction de l'encadrement devrait remédier. La CPU peine à s'affirmer comme un véritable « syndicat d'employeur » en raison de ses hésitations à s'emparer pleinement et à assumer le contenu du référentiel des fonctions de DGS pour en faire un instrument collectif de gestion des ressources humaines. La CPU souhaite accroître la responsabilité des présidents en revendiquant, depuis peu, le transfert à ces derniers du pouvoir de nomination des DGS, position récusée par l'association professionnelle des DGS qui craint, à tort ou à raison, de perdre un filet de sécurité protecteur à travers l'intervention du ministère dans leur nomination. La mission prend acte de la position de la CPU, cohérente avec une volonté exprimée par les présidents de maîtrise accrue de l'ensemble de leurs ressources humaines, mais estime que l'amélioration du management des universités gagnerait d'abord à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

La mission propose deux scénarios d'évolution de la gestion des DGS, l'un s'appuyant sur un rôle fort de la nouvelle direction de l'encadrement et de ses relais régionaux – les missions académiques à l'encadrement – et l'autre laissant davantage l'initiative aux présidents.

Le premier scénario s'appuie nécessairement sur la création d'un dispositif RH au niveau régional, qui dépasse largement la seule question de la filière DGS, mais embrasse l'ensemble de l'encadrement supérieur administratif et technique des universités, qui pourrait relever des nouvelles missions académiques de l'encadrement. Cette approche favoriserait une vision interministérielle et inter-fonctions publiques, plus horizontale, et s'inscrit assez logiquement dans les perspectives actuelles de mutation de la haute fonction publique mais conduirait à des parcours de carrière moins spécialisés sur le domaine universitaire : ce scénario permettrait plus aisément l'insertion progressive du nouveau corps des administrateurs de l'État dans l'administration universitaire, occupant, sous réserve que les effectifs soient suffisamment nombreux, le vide laissé par la disparition du corps des CASU et qui n'a été que partiellement comblé par les administrateurs territoriaux.

Le second scénario en cohérence avec l'autonomie croissante des universités et leur volonté de s'emparer de leurs nouvelles responsabilités, devrait, quant à lui, nécessairement s'appuyer sur des réseaux professionnels robustes, qui deviennent des interlocuteurs incontournables pour les universités comme pour le ministère. Elle donne une vision plus verticale de la filière, plus spécialisée, mais qui s'ouvrirait plus facilement vers des recrutements à l'international ou issus du secteur privé.

Quel que soit le scénario retenu, ou les éléments de scénario retenus, l'évolution de la gestion des DGS, qui doit accompagner la transformation des universités et la professionnalisation de leur gestion, ne pourra ignorer la réforme de la haute fonction publique de l'État lancée en mars 2021, et ce, pour deux raisons : d'une part, la création d'un nouveau corps d'administrateur de l'État qui a vocation à fournir les futurs cadres des services de l'État, mais aussi de ses opérateurs et donc, potentiellement des universités et d'autre part, la nécessité d'inscrire le parcours professionnel des DGS sur l'ensemble de leur carrière dans un cadre plus large que celui des seules universités.

Liste des recommandations

Nota bene : l'ordre de présentation des recommandations ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais à celui de leur apparition dans le corps du texte.

Recommandation n° 1

Engager un travail conduit par le ministère et la CPU afin d'analyser les facteurs de blocage dans l'accès des femmes aux fonctions de DGS dans les universités en vue d'y remédier.

Recommandation n°2

Mettre en place un suivi de carrière individualisé par le ministère incluant une information systématique sur les possibilités de débouchés au sein du MESRI et en dehors de celui-ci. Ce suivi devra notamment inclure un accompagnement à la préparation de candidatures et tenir compte des évolutions annoncées dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique de l'État.

Recommandation n° 3

- Renforcer l'effort de formation durant l'exercice des fonctions de DGS par la fixation conjointe d'objectifs d'amélioration des compétences des DGS par le MESRI et la CPU. Ces objectifs se traduiront notamment par la reconnaissance d'un droit à la formation et la définition des modalités pratiques de son exercice telles que la mise en place d'un cycle d'approfondissement pour les DGS ayant quelques années de fonction ;
- Inciter des DGS à participer aux cycles d'auditeurs de l'IHE2F, de l'IHEST ou d'autres cycles d'instituts des hautes études avec un objectif annuel chiffré de participants ;
- Inscrire l'action de l'association des DGS dans le domaine de l'accompagnement et de la formation dans le cadre d'une convention d'objectifs financée par le MESRI.

Recommandation n° 4

Au niveau national, inscrire en priorité au sein d'un plan de formation des DGS la connaissance des enjeux de la recherche et affirmer la légitimité et le rôle des DGS en matière de gestion de la recherche dans leur référentiel.

Au niveau de chaque établissement, inciter le DGS à s'investir davantage dans les questions liées à la gestion de la recherche notamment en assistant aux séances de la commission recherche, et identifier des objectifs spécifiques en matière de soutien et gestion de la recherche dans son projet d'administration, sa lettre de mission ou sa feuille de route annuelle.

Recommandation n° 5

Favoriser l'harmonisation de la culture professionnelle des DGS autour des deux dimensions de la connaissance experte du monde universitaire et de la maîtrise des enjeux sociétaux et managériaux du secteur public et des politiques publiques par l'organisation de cycles de formation croisée entre DGS.

Recommandation n° 6

Établir annuellement un bilan national de la situation financière des DGS permettant d'objectiver le rapport entre les rémunérations globales versées et les profils de poste.

Recommandation n° 7

Attribuer une lettre de mission à chaque DGS, établie par le président, au moment de son recrutement ou de son renouvellement, et servant de base à un entretien annuel d'évaluation.

Recommandation n° 8

Clarifier dans les lettres de mission respectives des directeurs de cabinet et vice-présidents, la répartition des compétences et les relations fonctionnelles entre ces derniers et le DGS, conformément au référentiel des DGS.

Recommandation n° 9

Faire évoluer les pratiques dans le groupe minoritaire d'universités qui n'accordent pas la place que la loi et leur statut confèrent aux DGS. Cette responsabilité incombe au ministère qui doit rappeler les obligations juridiques des chefs d'établissement et à la CPU qui doit rappeler que le rôle renforcé du DGS est une bonne pratique, favorable à un fonctionnement efficace des établissements.

Recommandation n° 10

Inviter fortement l'ensemble des DGS à s'emparer de l'animation administrative des composantes et des unités de recherche, en reconnaissant leur légitimité à exercer cette responsabilité et en l'inscrivant systématiquement dans leur lettre de missions.

Recommandation n° 11

- Inscrire les principes généraux du retrait d'emploi dans le texte statutaire ;
- Veiller au respect d'un protocole de fin de fonctions, notamment en cas d'interruption anticipée, consolidant les éléments de procédure établie par le ministère et ceux figurant dans le référentiel et intégrant notamment un entretien préalable et une procédure contradictoire ;
- S'assurer du respect du protocole de fin de fonctions, à travers la création d'une structure conjointe ministère-CPU appelée à jouer un rôle de régulation ;
- Instaurer une garantie de maintien de rémunération globale (y compris le régime indemnitaire) pendant six mois.

Recommandation n° 12

- Renforcer la qualité de la procédure de recrutement des DGS par la constitution d'une commission de choix incluant des personnalités extérieures à l'établissement et la définition d'un protocole comportant la formulation préalable explicite :
 - des attentes du président en matière d'attributions et de compétences ;
 - de la définition des modalités d'examen des candidatures par la commission des dossiers de candidatures.
- Inscrire ce processus dans le référentiel des DGS ;
- Maintenir le choix final du DGS par le président mais conforter la légitimité de son choix par la présentation d'un rapport sur ce choix devant le conseil d'administration.

Recommandation n° 13

Développer au niveau des établissements et/ou des regroupements de sites la « détection de cadre à haut potentiel » et mettre en place des parcours de formation et d'accompagnement spécifiques à destination de ces profils, en s'inspirant de l'expérience du CNRS ou de certains établissements expérimentaux.

Mettre en œuvre une détection de cadres à hauts potentiel et un suivi à l'échelon de la région académique, assurée par les missions académiques à l'encadrement en s'appuyant sur les recteurs délégués pour l'ESRI, les services régionaux de l'enseignement supérieur, les EPSCP et délégations régionales des EPST et autres organismes de recherche implantés sur leur territoire.

Recommandation n° 14

Créer une cellule nationale tête de réseau associant le ministère (notamment la future direction de l'encadrement) et les autres acteurs concernés, pour coordonner le travail des cellules régionales de détection et de suivi des cadres à haut potentiel.

Recommandation n° 15

Faire évoluer le décret n° 2010-175 du 23 février 2010 modifié relatif à l'emploi de DGS afin :

- d'encadrer la situation des DGS contractuels ;
- d'établir un cadre statutaire commun aux DGS et DGS adjoints ;

- de préciser le cadre général des modalités de fin de fonctions (entretien, avis motivé, période transitoire de six mois) ;
- de mentionner le principe de l'existence d'un référentiel.

Recommandation n° 16

Concevoir et développer une offre de formation et de lieux d'échanges afin d'encourager la diversité des profils des cadres à haut potentiel, s'appuyant notamment sur :

- des modules communs de formation avec d'autres instituts ou écoles des fonctions publiques d'État, hospitalière ou territoriale qui pourraient être davantage déployés ;
- le recours à des prestations individualisées d'accompagnement (*coaching*) ;
- le développement à plus grande échelle de l'expérience menée par l'IH2EF, en lien avec l'IGÉSR, de reconnaissance de certification des acquis en formation avec la délivrance de badges ouverts (*Open Badges*).

Recommandation n° 17

Associer plus systématiquement des DGS ou des représentants de leur association professionnelle dans des groupes de travail sur toute mesure importante préparée par l'administration centrale et relative à la gestion des établissements.

Introduction

Depuis une quinzaine d'années et l'adoption de la loi sur les libertés et les responsabilités des universités (LRU) et des « responsabilités et compétences élargies » (RCE)³, les universités ont considérablement renforcé leurs équipes d'encadrement supérieur administratif et technique, particulièrement celles en charge des fonctions de support et de soutien, du fait de la place très importante donnée aux fonctions financière et de ressources humaines, comme de la nécessité de disposer de systèmes d'information et de pilotage performants, mais aussi celles apportant un soutien à la formation, à la recherche et à sa valorisation. Cette évolution a entraîné l'installation d'un nouvel équilibre entre les fonctions d'encadrement exercées par des enseignants-chercheurs chargés de responsabilités, qu'ils soient élus (présidents, certains vice-présidents, directeurs de composantes) ou nommés par le président (d'autres vice-présidents, chargés de missions), et celles exercées par les cadres supérieurs des métiers administratifs et techniques. Ces derniers font l'objet d'exigences croissantes de la part des équipes présidentielles des établissements comme des services relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). À cet égard, le transfert aux universités de la responsabilité de la gestion de leur masse salariale, entraînant en moyenne presque le quadruplement des budgets des établissements, est emblématique de l'accroissement des missions des directeurs généraux des services, de la lourdeur et de la complexité de celles-ci.

Le secrétaire général d'université devenu, au cœur de ce mouvement de transformation, le directeur général des services (DGS) se voit soumis à une tension qui interroge son identité, sa pratique professionnelle et son positionnement dans la structure organisationnelle et le pilotage de l'établissement, d'autant que les pratiques managériales des présidents et des équipes présidentielles sont disparates, et que les établissements connaissent dans la dernière décennie un mouvement de différenciation sans précédent. Jusqu'alors, il existait, au-delà d'un régime juridique et institutionnel homogène, de fortes disparités entre universités du fait de leur taille et de leur composition disciplinaire ; ces disparités, qui demeurent, se doublent désormais de nouvelles disparités institutionnelles (universités fusionnées ayant des formes d'organisation interne originales, choix du statut de grand établissement ou d'établissement expérimental) et de nouveaux types de différenciation fonctionnelle en matière de formation et de recherche promus par les programmes d'investissements d'avenir (PIA) successifs. Ces transformations ont des incidences importantes sur la gestion et les services des établissements et produisent également, de fait, une différenciation de la nature des fonctions des DGS qui y exercent.

Le programme annuel 2019-2020 de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)⁴ a prévu une mission intitulée « *l'encadrement supérieur à l'université : bilan, focus sur les fonctions RH, sur la fonction de DGS* ». La crise sanitaire du printemps 2020 a retardé la conduite de cette mission, relancée à l'été 2020. Le présent rapport se concentre sur la fonction de DGS ; celle de DRH fera l'objet d'une étude ultérieure.

Les DGS des universités représentent un peu plus de la moitié du total des DGS d'établissements publics d'enseignement supérieur⁵, tous régis par le même statut, mais une étude spécifique sur leur situation est justifiée par leur importance particulière : les universités représentent près de 95 % du total des étudiants inscrits dans des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du MESRI et un peu plus de 90 % du total des personnels enseignants de ces mêmes établissements⁶. Ce sont donc les universités qui concentrent les enjeux principaux de l'enseignement supérieur public, et ce sont également elles qui connaissent depuis quinze ans un processus de transformation important. Les fonctions de DGS d'autres EPSCP et d'écoles nationales d'ingénieurs ont été approchées en cours de mission en tant qu'elles sont souvent, à l'instar des fonctions de DGS adjoint des universités, un élément du parcours professionnel des DGS d'université, dont certains y ont occupé un emploi antérieurement.

³ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

⁴ https://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=144704 (consulté le 15 mai 2021).

⁵ 67 DGS d'universités au moment du lancement de la mission (novembre 2019) sur 120 DGS au total.

⁶ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques*, édition 2020, pages 151 et 301.

Dans le présent rapport, sont toutefois désignées par « universités » et intégrées directement dans l'étude l'ensemble des établissements comportant le vocable « université » dans leur dénomination, qu'il s'agisse des universités *stricto sensu*⁷, au nombre de 58, mais aussi de deux grands établissements⁸ et de neuf établissements publics expérimentaux⁹, cette différenciation statutaire constituant en elle-même un des enjeux de la transformation des universités françaises.

La méthode retenue par la mission a consisté à adresser un questionnaire¹⁰ détaillé à l'ensemble des DGS d'université¹¹, entendus au sens mentionné *supra*, après mise au point de celui-ci, notamment avec d'anciens DGS. Ce questionnaire a permis de réaliser un état des lieux précis des caractéristiques des titulaires de la fonction et de leurs conditions d'exercice à la fin de l'année 2019. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche avait déjà fait réaliser, en 2013, par un cabinet de consultants, une étude¹² sur la fonction de DGS. Le présent rapport reprend certains éléments du rapport de 2013 et les compare avec ceux issus de l'enquête administrée par la mission, lesquels ont été eux-mêmes actualisés chaque fois que possible grâce aux données fournies, pour les deux dernières années, par les services ministériels en charge de la gestion des DGS.

Ces données d'enquête directe ont été complétées, dans une démarche d'investigation plus qualitative, par des entretiens conduits auprès des responsables de douze universités¹³, choisis pour la diversité de leurs profils. Ces entretiens¹⁴ ont été menés dans chaque établissement sur la base d'un guide en interrogeant sur leur perception du rôle, des missions, des compétences et du positionnement du DGS, le DGS lui-même, le président, un ou plusieurs vice-présidents, plusieurs DGS adjoints et directeurs fonctionnels et, lorsque la fonction existait, le directeur de cabinet.

Dans le même temps, les avis de la conférence des présidents d'université (CPU), de l'association professionnelle des DGS (ADGS) et des services centraux du MESRI ont été sollicités, ainsi que ceux des responsables d'autres universités professionnelles (fonctions publiques territoriale et hospitalière, École nationale d'administration). Des informations permettant des éléments de comparaison internationale ont été recueillies tant dans un ensemble de publications¹⁵ qu'auprès de responsables d'associations internationales regroupant les titulaires de fonctions équivalentes à celles des DGS dans le monde. Enfin, la mission s'est également nourrie des travaux de chercheurs qui observent les pratiques de pilotage des universités, au travers de leurs publications et d'un séminaire interne organisé début décembre 2020 par le collège enseignement supérieur, recherche et innovation de l'IGÉSR.

Ce rapport s'attache à décrire l'identité, en transformation, du groupe professionnel des DGS (première partie), avant d'analyser leur positionnement au sein des universités en l'éclairant d'une approche comparatiste (deuxième partie) et les priorités d'une gestion des ressources humaines les concernant (troisième partie), chaque partie comportant des recommandations découlant de ces constats et analyses.

⁷ Régies par le chapitre II du titre 7 du code de l'éducation.

⁸ Université de Paris-Dauphine et université de Lorraine, régies par le chapitre VII du titre VII du code de l'éducation.

⁹ Créées en 2019-2020 en application de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche : il s'agit de l'université de la Côte d'Azur, de l'université Clermont-Auvergne, de l'université Grenoble Alpes, de l'université Gustave-Eiffel, de l'université de Paris, de l'université polytechnique des Hauts-de-France, de CY (université de Cergy), de l'université Paris-Saclay, de l'université Paris sciences et lettres.

¹⁰ Les résultats sont restitués en annexe 2.

¹¹ En conformité avec l'intitulé de la mission centrée sur les DGS d'université, seuls les établissements qualifiés d'« université » ont été retenus dans le champ de cette étude : cela inclut les deux « universités » ayant un statut de grand établissement (Paris-Dauphine et Lorraine) et les neuf établissements expérimentaux relevant du MESRI. Les autres EPSCP sont donc exclus du champ de la mission, même si beaucoup d'observations peuvent également être pertinentes à leur égard.

¹² Étude sur les évolutions des fonctions de directeur général des services (DGS) exercées dans les établissements autonomes – cabinet Plein Sens (septembre 2013).

¹³ Université de Bretagne Sud, université de Lorraine, université Lyon 2, université du Mans, université de Montpellier, université de Nîmes, université de Paris, université Paris-Dauphine, université de Paris-Saclay, université Paris sciences et lettres, université de Rouen, université de Strasbourg.

¹⁴ Certains ont été conduits en visioconférence en raison des consignes sanitaires applicables au moment où ils se sont déroulés.

¹⁵ Analysées dans l'annexe 6.

1. Les DGS d'université : une identité professionnelle en mutation, à l'instar des universités dans lesquelles ils exercent, avec un positionnement encore incertain

Le cadre statutaire dans lequel les DGS exercent leurs fonctions a connu des évolutions importantes, qui reflètent les évolutions des fonctions elles-mêmes. Mais au-delà de ce constat, l'enquête menée par la mission révèle une identité de groupe professionnel qui a connu de très importantes évolutions en une décennie, ce processus de transformation étant encore inabouti.

1.1. Du secrétaire général chef des services administratifs au directeur général de services d'université : la lente affirmation d'une fonction

L'émergence et l'évolution de la fonction de « *directeur général des services* », appellation qui succède en 2013 à celle de « *secrétaire général d'université* »¹⁶ sont parallèles à celle de la notion d'université en France¹⁷. Avant 1968, l'administration des universités créées en application de la loi du 10 juillet 1896 se confondait au niveau central, sous l'autorité du recteur d'académie, président du conseil de l'université, avec l'administration académique, dirigée dans chaque rectorat par le « *secrétaire général de l'académie et de l'université* » et reposait, dans les anciennes facultés, sur des secrétaires généraux placés auprès des doyens.

La loi n° 68-578 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur ne mentionne pas l'existence d'une fonction de secrétaire général d'université (SGU), qui est instituée tardivement, à la fin du processus de création des universités nouvelles, définitivement mises en place au 1^{er} janvier 1971¹⁸, à travers le décret n° 70-1094 du 30 novembre 1970 qui ouvre plus largement le vivier des candidatures, alors que jusque-là les emplois supérieurs de l'administration universitaire étaient réservés aux administrateurs civils et aux conseillers administratifs des services universitaires (CASU)¹⁹. Il prévoit que le président de l'université dispose d'un pouvoir d'initiative pour la nomination, l'article 3 énonçant que si « *les nominations (...) sont prononcées par le ministre de l'éducation nationale* », ces nominations sont précédées d'une « *proposition du président de l'université* ». Les emplois de SGU sont des emplois fonctionnels dont la durée de fonction n'est pas statutairement limitée mais l'article 6 prévoit que « *tout fonctionnaire nommé dans un emploi (...) peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service* ». Le même article précise que « *le retrait d'emploi est prononcé par le ministre de l'éducation nationale, après consultation du président de l'université* ».

S'agissant des contours des fonctions, le décret de 1970 assure une continuité avec la situation des anciennes facultés en définissant, en son article premier, le SGU comme « *chef des services administratifs de l'université* ». La loi Savary²⁰ sur l'enseignement supérieur marque une évolution importante : elle donne un statut légal à la fonction de secrétaire général (élargie à l'ensemble des EPSCP et non aux seules universités) en introduisant une disposition spécifique : « *Le secrétaire général de chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est nommé par le ministre de l'éducation nationale sur proposition du président ou du directeur de l'établissement. Sous l'autorité du président ou du directeur, il est chargé de la gestion de cet établissement* »²¹.

Cette disposition a pour effet de conforter l'ambivalence de la fonction : elle devient une fonction obligatoire de l'établissement fixée par la loi et avec un champ particulièrement étendu qui correspond à l'ensemble de la gestion de l'université, sans exclure aucun domaine, soit une compétence beaucoup plus large que celle de « *chef des services administratifs* » prévue par le statut de 1970, mais elle est également la seule fonction

¹⁶ Par l'intervention de l'article 48 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 modifiant l'article L. 953-2 du code de l'éducation. Mais l'article 2 du décret n° 2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur avait introduit le nom de « *directeur général des services* » en tant qu'appellation de la fonction en disposant : « *les fonctionnaires nommés dans l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur (...) prennent le titre de directeur général des services* ».

¹⁷ Voir pour une analyse plus détaillée, annexe 3 « *historique de la fonction de DGS, 1968-2017* ».

¹⁸ Décret n° 70-1174 du 17 décembre 1970 portant érection en établissements publics à caractère scientifique et culturel et centres universitaires.

¹⁹ Devenus « *conseillers d'administration scolaire et universitaire* » en 1983, mais toujours avec l'acronyme de CASU.

²⁰ Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

²¹ Article 59 de la loi ensuite codifié dans l'article L. 953-2 du code de l'éducation.

centrale interne à l'établissement (avec celle de l'agent comptable) qui procède d'une nomination ministérielle.

Toutefois, cette évolution législative n'a pas eu de conséquence pendant longtemps sur le plan statutaire, le décret de 1970 demeurant en vigueur pendant trois décennies. La première mesure de changement de la situation des SGU résulte de la mise en place en 1992 d'un régime spécifique d'indemnité pour charges administratives d'un montant significatif pour l'époque et qui prend en compte le processus de différenciation des universités avec deux groupes de taux, le groupe le plus élevé étant réservé aux dix universités les plus importantes. Le texte statutaire de 1970 ne sera modifié que neuf ans plus tard. Le décret n° 2001-283 du 29 mars 2001 innove en :

- créant un statut d'emploi unique pour tous les secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur (SGEPES) et en modifiant le titre du décret du 30 novembre 1970 en conséquence ;
- hiérarchisant les emplois en deux groupes (le groupe I étant doté d'un échelon supplémentaire terminant en hors échelle A), avec des conditions d'accès différenciées ;
- fixant une durée strictement limitée aux nominations dans le même emploi : *« les nominations sont prononcées pour une période maximale de cinq ans renouvelable. Nul ne peut exercer consécutivement dans un même établissement plus de dix ans »*²².

S'agissant des fonctions exercées, le décret reprend la définition large fixée par la loi Savary : *« sous l'autorité du président ou du directeur de l'établissement dans lequel il est affecté, le secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur est chargé de la gestion dudit établissement »* (article 1^{er}). Le caractère très générique de cette disposition conduit, dès lors, à en préciser les contours dans un premier *« Référentiel de l'emploi de SGEPES »* formalisé en septembre 2002²³. Ce document se veut un cadre concis mais qui explicite les missions du SGEPES. Il énonce notamment que : *« La fonction de secrétaire général est une fonction d'interface entre des élus qui ont une légitimité politique et des services qui ont une compétence technique et administrative (...). Il appartient à chaque président, dans le cadre de l'autonomie de son établissement et à travers le profil de poste de recrutement, de préciser le positionnement du secrétaire général au sein de ou par rapport à l'équipe de direction.*

Le secrétaire général exerce ces fonctions en lien étroit avec les vice-présidents, les directeurs-adjoints, les chargés de mission et les autres élus ».

Le document récapitule également les grands domaines d'activités du SGEPES :

- *« participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'établissement »* (pilotage des actions innovantes et de modernisation, aide à la décision, respect des calendriers, des procédures, du rôle des instances statutaires, du cadre légal, contrats, partenariats et expertise juridique) ;
- *« gérer l'établissement »* dans tous les grands domaines : gestion des ressources humaines, gestion des enseignements, de la scolarité et des étudiants, finances, patrimoine, recherche et valorisation²⁴.

Le référentiel dresse enfin une liste des compétences clés du SGEPES, qui, outre l'exigence de *« fortes compétences techniques, juridiques et financières »*, consistent à *« se situer dans l'environnement de l'enseignement supérieur, posséder les qualités managériales, savoir intégrer les attentes des acteurs, savoir*

²² Cette disposition s'inspire de celle introduite en 2000 pour les emplois de chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale (décret n° 2000-143 du 21 février 2000 modifiant le décret n° 55-1226 du 15 septembre 1955) qui dispose qu'ils sont nommés pour *« une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite d'une durée totale d'occupation du même emploi de six ans »*. Pour les SGEPES, l'argument pour retenir une durée de cinq ans et non de trois ans est le lien avec le mandat du président de l'université fixé alors à cinq ans.

²³ Ministère de l'éducation nationale et de la recherche, direction de l'encadrement, *Référentiel de l'emploi des SGEPES*, 2002. Ce document est établi sous le seul timbre du ministère car bien que des représentants de la conférence des présidents d'université (CPU) aient participé à son élaboration, la CPU avait refusé de le valider pour ne pas imposer son application à l'ensemble de présidents, source : témoignage d'un ancien secrétaire général, alors responsable de l'association professionnelle des SGU.

²⁴ Dans cet inventaire, l'absence de mention des systèmes d'information est surprenante, sauf à considérer que ces systèmes sont déjà présents en support de tous les domaines énoncés.

organiser les services, savoir donner du sens au travail des collaborateurs, savoir promouvoir une culture de gestion, savoir déléguer et contrôler, savoir négocier ».

Pour consacrer l'évolution importante consécutive à la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), le décret du 30 novembre 1970 est définitivement abrogé et remplacé par un nouveau texte, le décret n° 2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de secrétaire général d'établissement d'enseignement supérieur.

L'évolution fonctionnelle est bien marquée dans l'article 1^{er} de ce nouveau texte : *« Les fonctionnaires nommés dans l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur assurent, sous l'autorité du président de l'université ou du directeur de l'établissement, la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs, financiers et techniques de l'établissement. Ils prennent le titre de directeur général des services.*

Les secrétaires généraux d'établissement public d'enseignement supérieur contribuent à l'élaboration des politiques d'établissement dont ils assurent la mise en œuvre opérationnelle. Ils conçoivent, mettent en place et assurent le suivi des indicateurs de performance de l'établissement dans les domaines de la gestion administrative, financière et patrimoniale, celles des ressources humaines et des systèmes d'information ».

Cet article introduit pour la première fois la dénomination de « *directeur général des services* », désignée comme un simple « *titre* » : en effet, au plan strictement légal, l'article L. 953-2 n'a pas été modifié par la loi LRU et désigne toujours le titulaire de cette fonction des établissements comme « *secrétaire général* »²⁵.

L'introduction de ce nouveau titre, revendiqué par l'ADGS, correspondait à une volonté de plus grande lisibilité interne comme externe des contours de la fonction, et à une analogie avec le fonctionnement des collectivités locales²⁶.

La définition des fonctions reprend les têtes de chapitres et les mots clés du référentiel de 2002. Elle ajoute un point d'attention particulier sur les indicateurs de performance en écho de la LRU qui introduit l'obligation de suivi de tels indicateurs, contrepartie de l'attribution des responsabilités et compétences élargies²⁷.

Pour le reste, le décret amplifie l'effort de revalorisation mais aussi de différenciation des emplois : la répartition des emplois repose désormais sur trois groupes, le groupe I est doté d'un indice terminal en hors échelle B, et le groupe II d'un indice terminal en hors échelle A, les emplois du groupe I étant réservés à un vivier de recrutement plus restreint que les groupes II et III eu égard à leur classement dans la hiérarchie de la fonction publique et aux emplois occupés précédemment. Pour les groupes II et III, ce vivier est désormais très ouvert : si les candidats doivent avoir la qualité de fonctionnaire, la restriction aux seuls fonctionnaires « *appartenant (...) à un corps, cadre d'emploi ou à un emploi administratifs ou techniques* » contenue dans le décret précédent est supprimée²⁸.

Une ultime modification statutaire intervient par le décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 qui modifie substantiellement, sans l'abroger, le décret du 23 février 2010. Ce dernier texte consacre définitivement la nouvelle dénomination de la fonction en remplaçant dans le titre et les différents articles du décret la dénomination SGEPEs par celle de « *directeur général des services* » (DGS). De fait, les termes du décret se trouvaient en décalage avec ceux de la loi, l'article 48 de la loi du 22 juillet 2013 (loi Fioraso) ayant déjà opéré cette substitution de dénomination dans l'article L. 953-2 du code de l'éducation. S'agissant de la définition des fonctions, l'article 2 réécrit en 2017 est plus succinct que l'article homologue dans la version de 2010 : « *Outre les missions énoncées à l'article L. 953-2 du code de l'éducation, les fonctionnaires nommés dans*

²⁵ L'Association professionnelle des SGEPEs était porteuse d'une demande en ce sens durant les consultations préalables à l'élaboration de la loi mais le gouvernement n'y avait pas fait gré.

²⁶ Dans les collectivités locales, le changement de dénomination de « *secrétaire général* » à « *directeur général des services* » est intervenu en 1987.

²⁷ Troisième alinéa de l'article L. 712-9 du code de l'éducation : « *l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret* ».

²⁸ Rien ne fait donc plus obstacle, d'un point de vue strictement juridique, depuis 2010, à la candidature pour ces emplois de personnels appartenant notamment à un corps d'enseignant, d'enseignant-chercheur ou de chercheur sous réserve qu'ils aient atteint l'ancienneté et l'indice de rémunération minimaux requis.

l'emploi de directeur général des services contribuent à la définition des stratégies de l'établissement, à l'élaboration du projet de développement et sont responsables de sa mise en œuvre. Ils exercent les fonctions d'encadrement de l'ensemble des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé affectés dans l'établissement ».

Cette concision est apparente car, outre le fait que le texte du statut rappelle le cadre très général mais très large fixé par la loi, elle affirme un rôle important dans le pilotage général de la stratégie de l'établissement tant dans sa définition que dans sa mise en œuvre, alors que le texte de 2010 évoquait, de manière plus vague, sa participation à la préparation et la mise en œuvre « *des politiques de l'établissement* ». Enfin, si l'existence d'un rôle dans l'encadrement des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé n'est pas un fait nouveau (ce rôle était une composante nécessaire de la fonction générale de « *gestion* » et une conséquence normale du rôle dans « *la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs et techniques* » inscrite dans le texte de 2010), elle a pour effet de lever toute ambiguïté au regard des responsabilités respectives du DGS et des autres responsables intervenant à des titres divers dans la gouvernance, l'administration centrale ou celle des composantes à l'égard de ces personnels²⁹.

Le rôle du DGS se trouve donc conforté dans les textes et l'effort de revalorisation et de différenciation des emplois de DGS est poursuivi avec désormais une répartition des emplois en quatre groupes dont l'indice terminal atteint, pour tous les groupes, la hors échelle³⁰ :

- groupe supérieur : HEC³¹ ;
- groupe I : HEB-bis ;
- groupe II : HEB ;
- groupe III : HEA.

Comme dans les versions précédentes du statut, les emplois du groupe « supérieur » sont réservés à un vivier de fonctionnaires d'un niveau plus élevé dans la hiérarchie de la fonction publique et plus expérimentés au regard aux emplois précédemment occupés. La contrepartie de cette nouvelle revalorisation est un renforcement de la limitation de durée de fonction qui passe à « *une durée maximale de quatre ans renouvelable, sans que la durée totale d'occupation d'un même emploi puisse excéder huit ans* »³².

Le travail de redéfinition de la fonction s'achève en décembre 2017 avec la publication d'un nouveau « référentiel », assez différent de celui des SGEPS de 2002³³. Plus étoffé, il est présenté comme un travail concerté de l'association des DGS, de la conférence des présidents d'université, de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs, de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Si le document de 2002 se voulait une sorte de socle commun, le nouveau référentiel s'inscrit dans le renforcement de l'autonomie des établissements : « *il tient compte*

²⁹ *A contrario*, si cette disposition clarifie le positionnement du DGS vis-à-vis des personnels, elle souligne également ceux qui ne relèvent pas de lui : enseignants, chercheurs et enseignants-chercheurs mais aussi, personnels des bibliothèques.

³⁰ Nouveaux déroulements de carrière de différents groupes fixés par le décret n° 2017-408 du 27 mars 2017 modifiant l'échelonnement indiciaire des emplois de directeur général de services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'école nationale d'ingénieurs et d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. À noter que cette amélioration statutaire avait été anticipée par une revalorisation indemnitaire avec un arrêté du 21 décembre 2015 mettant en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel pour les SGEPS (cet arrêté mentionne les « emplois de DGS » et le « groupe supérieur » qui ne seront créés statutairement que plus d'un an plus tard).

³¹ Le classement des établissements en groupe a été opéré par un arrêté du 28 avril 2017 modifié par un arrêté du 9 novembre 2019. Il prévoit douze établissements dans le groupe supérieur ; 26 établissements dans le groupe I ; 42 établissements dans le groupe II ; tous les autres EPSCP et écoles nationales d'ingénieurs étant classés par défaut sans le groupe III.

³² Cette durée au demeurant plus longue que celle prévue pour les emplois de direction de l'État (trois ans maximum renouvelable dans la limite de six ans) a été justifiée par un ajustement avec celle des secrétaires généraux d'académie mais elle s'aligne également sur la durée de mandat des présidents, fixée à quatre ans, renouvelable une fois, depuis 2007.

³³ CPU-CDEFI-MEN-MESRI-ADGS, *Référentiel : directeur général des services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'école nationale d'ingénieur*, décembre 2017.

de la variété des situations rencontrées par les DGS selon la nature de l'organisation propre de l'établissement où ils exercent leurs activités (...). [Il] ne constitue pas un cadre prescriptif d'organisation, ni un prérequis pour exercer les fonctions ». Il se présente comme un outil pour organiser le dialogue entre le DGS et le chef d'établissement « pour concrétiser ce qui est attendu d'eux ». Sur cette base, il décline dans des parties successives :

1. positionnement du DGS ;
2. missions et responsabilités ;
3. compétences, connaissances et qualités personnelles attendues ;
4. vivier, parcours et accompagnement professionnel³⁴.

Ce document souligne la place spécifique du DGS. Il prévoit que le DGS est « *membre à part entière de l'équipe de direction* », mais avec un positionnement particulier par rapport aux autres membres de cette équipe : « *par rapport aux vice-présidents qui ont une autorité politique dans le domaine qu'ils portent, le DGS exerce une autorité hiérarchique et fonctionnelle sur les services et sur l'ensemble des personnels BIATSS de l'établissement et de toutes ses composantes* ».

Il souligne également que le DGS participe à l'élaboration et au suivi des politiques de l'établissement, ce qui requiert une bonne connaissance de l'environnement national et régional et aussi international de l'enseignement supérieur, mais son intervention possède une dimension originale puisqu'il a la mission particulière de veiller à la soutenabilité économique et à la sécurisation juridique de ces politiques, tant dans le diagnostic que dans les phases d'opérationnalisation. Il assure à ce titre la responsabilité des outils de gestion de l'établissement : assurance qualité, indicateurs de performance. Il joue en outre un rôle central dans le dialogue de gestion interne, dans la coordination des entités internes et dans la conduite du changement.

La conclusion du référentiel répond enfin à une revendication ancienne de l'ADGS s'agissant des modalités de fins de fonctions : en cas « *de fin ou d'interruption de détachement, anticipée ou non à l'initiative du chef d'établissement ou du DGS sans perspective immédiate d'un nouvel emploi* » un « *programme d'accompagnement, avec ou sans maintien en fonction et pendant lequel les primes liées à l'emploi sont maintenues* » pour une « *période de transition de six mois* » à l'issue de laquelle, « *si la personne n'a pas retrouvé un emploi, elle est réintégrée dans son corps ou cadre d'origine* ». Ce dispositif n'ayant pas de fondement réglementaire, il dépend toutefois, dans sa mise en œuvre, de l'engagement du chef d'établissement.

Au total, ce référentiel, dernière étape de l'évolution de la situation administrative des DGS à ce jour est un document qui affirme clairement la vision d'un DGS « fort » et qui est novateur à plusieurs titres :

- c'est un document issu d'une concertation entre les DGS eux-mêmes à travers leur association professionnelle (même si celle-ci n'est pas signataire du document) et les organes représentants leurs employeurs ;
- ce document a été arrêté définitivement par les autorités assurant une part de la charge d'employeur pour les DGS, le ministère chargé de l'enseignement supérieur d'une part, les conférences de chefs d'établissement d'autre part, ce qui lui confère une grande légitimité ;
- au-delà de ce que prévoit directement le texte statutaire, il comporte des enrichissements significatifs à la définition du domaine de compétences des DGS et de leur positionnement et souligne les enjeux de la place de leur fonction dans des universités en transformation.

Consacrés par ces évolutions récentes comme des cadres supérieurs d'opérateurs de l'État parmi les plus importants, les DGS sont concernés par le processus de transformation de la haute fonction publique de l'État engagé début 2021 qui pourrait induire de nouvelles conséquences à leur égard.

³⁴ La conclusion de cette dernière partie du référentiel (page 15) concerne les cas « *de fin ou d'interruption de détachement* ».

1.2. Les DGS : une identité professionnelle encore en construction et laissant place à une grande diversité et à quelques incertitudes

Malgré certains traits constants depuis dix ans, le groupe professionnel des DGS est en mutation : sa composition a connu des modifications importantes, tandis que la représentation qu'il a de son métier soulève de nombreuses interrogations.

1.2.1. La féminisation ne progresse pas

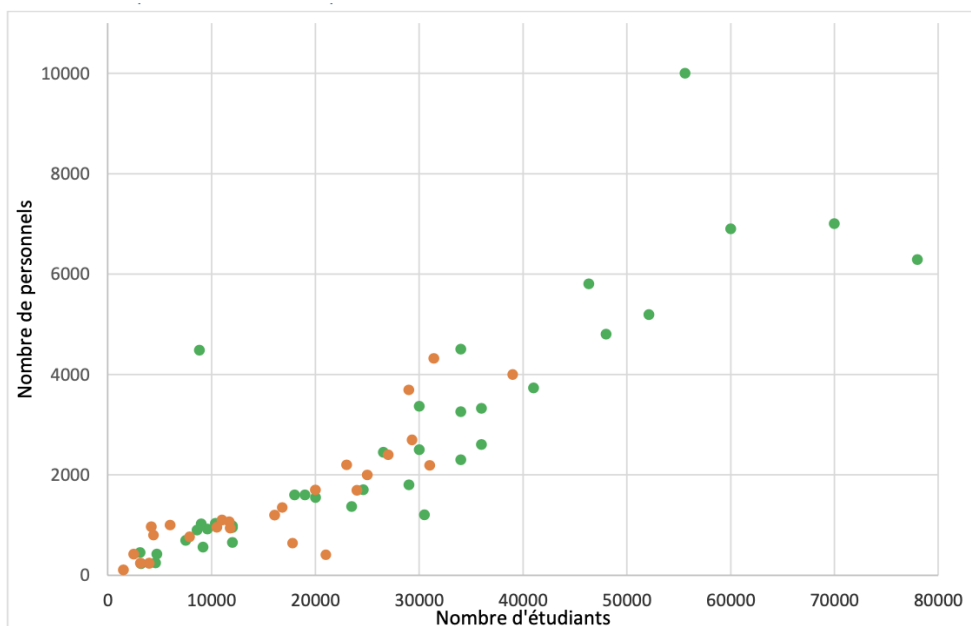
Si la composition du groupe des DGS d'université a connu des évolutions depuis l'étude menée en 2013, l'enquête conduite par la mission fin 2019 révèle une constante : la féminisation de la fonction est à un niveau assez faible puisque seulement un tiers des DGS sont des femmes, avec même un léger tassement depuis 2013 (elle était alors de 35 %). En outre, celles-ci sont proportionnellement moins nombreuses que les hommes dans les plus grandes universités. Ainsi, une seule des onze universités du groupe supérieur avait confié la direction générale de ses services à une femme au moment de l'enquête conduite par la mission. Les femmes sont pourtant nombreuses dans l'administration universitaire : elles représentent près des deux tiers (64 %) des personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) de l'enseignement supérieur et même 82 % des personnels de la filière administrative³⁵.

Dans une enquête³⁶ réalisée également à l'automne 2019 destinée à caractériser la féminisation des équipes de gouvernance, la conférence des présidents d'université (CPU), l'association des femmes dirigeantes de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (AFDESRI), la conférence permanente des chargés de mission égalité diversité (CPED) et l'association nationale des vice-présidents de conseil d'administration des universités (ANVPCA) ont interrogé les universités et instituts nationaux polytechniques.

³⁵ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2020, page 303.

³⁶ *La place des femmes dans la gouvernance des universités : Résultats de l'enquête menée à l'automne 2019*, in Femmes, numérique et ESR, la collection numérique de l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur ou de recherche et de support à l'enseignement supérieur ou à la recherche (Amue), n° 08, mars 2020, pp. 7-9 par Sabine Chaupin-Guillot.

Graphique 1 : Corrélation entre la taille de l'établissement et le sexe de la personne nommée directeur général des services



Source : enquête CPU, AFDESRI, CPED et ANVPCA, automne 2019

Note : les points orange représentent les établissements dont la direction générale des services est assurée par une femme, tandis que les points verts représentent ceux dont le DGS est un homme.

Il en ressort les mêmes constats que ceux réalisés par la mission sachant, par ailleurs, que ces statistiques ne varient pas, que l'établissement soit présidé par un homme ou par une femme.

Ainsi, les EPSCP dont la direction générale des services est assurée par une femme ont, en moyenne, près de 10 000 étudiants de moins que ceux dont le DGS est un homme (16 469, contre 26 202) et près de 1 100 personnels de moins (1 503, contre 2 594).

Si les DGS femmes sont plus souvent recrutées dans les universités des groupes II et III que les hommes, cette différence se retrouve, de fait, dans les niveaux de rémunération (indemnitaire inclus) puisque chez les DGS femmes une rémunération annuelle brute supérieure à 100 K€ demeure l'exception (un seul cas) alors que ce montant est atteint par 25 % des DGS hommes (voir *infra* 1.2.5 l'analyse de la rémunération des DGS).

L'analyse par tranches d'âge peut expliquer partiellement ce constat, les DGS hommes étant en moyenne plus âgés que les DGS femmes, ce qui s'explique sans doute en partie par le fait qu'ils atteignent des emplois pour lesquels une expérience supérieure est demandée³⁷, entretenant ainsi un mécanisme peu vertueux. Sur le périmètre de la population des DGS de l'ensemble des EPSCP³⁸, soit une cinquantaine d'établissements de plus que les seules universités, le taux de féminisation est plus élevé, avec 41 %, et la situation également plus équilibrée en termes d'âge moyen : 53 ans pour les femmes contre 52 ans pour les hommes. Il en est de même si l'on examine la population des administrateurs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de recherche (AENESR) affectés dans l'enseignement supérieur, qui sont adjoints des DGS dans leur majorité : la féminisation y est majoritaire (54 %). Tout se passe comme s'il existait un « plafond de verre » bloquant l'accès des femmes aux emplois les plus importants³⁹ : les femmes sont attirées par les fonctions d'encadrement supérieur dans l'enseignement supérieur, elles occupent en nombre les fonctions de DGS adjoint ou de DGS dans les EPSCP de petite taille mais ces postes constituent pour elles une fin de « parcours » et ne leur permettent guère d'évoluer vers les responsabilités les plus importantes.

La mission considère que l'absence de progrès, et même une légère régression entre 2013 et 2019, dans la représentation femmes-hommes au sein des DGS d'universités sont préoccupantes, même si plusieurs

³⁷ 61 % des DGS hommes ont plus de 50 ans, contre 46 % des DGS femmes.

³⁸ Source : données DGRH 2020.

³⁹ À cet égard, le constat est proche de celui fait pour les administrations centrales de l'État : voir Catherine Marry et alii, *Le plafond de verre dans les ministères : une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeants.e.s*, rapport de recherche remis à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, octobre 2014.

nominations très récentes de femmes ont été relevées début 2021. Les arguments, parfois apparus dans les entretiens conduits par la mission selon lesquels, d'une part, la fonction de DGS est unique dans chaque établissement, ce qui rendrait non pertinent une logique d'équilibre global entre genres, et d'autre part, que chaque président procède à la sélection de manière autonome, ne sauraient être dirimants : en effet, dans les collectivités locales, les emplois de cadres supérieurs de niveau A+, dont il sera signalé *infra* (point 1.2.2) qu'ils constituent une part croissante du vivier de recrutement des DGS, sont occupés à 55 % par des femmes, alors que leur recrutement dans une collectivités obéit à des principes très proches de ceux régissant les DGS d'universités : recrutement par emploi et par choix d'un exécutif autonome.

La mission recommande aux autorités intervenant dans la gestion des DGS – ministère et CPU – de se saisir de cette question, de travailler avec l'ADGS et l'AFDESRI pour analyser les facteurs de blocage et envisager les mesures, permettant d'y remédier, éventuellement en l'inscrivant dans le chantier plus large sur l'égalité femmes-hommes dans l'enseignement supérieur⁴⁰.

Recommandation n° 1 : Engager un travail conduit par le ministère et la CPU afin d'analyser les facteurs de blocage dans l'accès des femmes aux fonctions de DGS dans les universités en vue d'y remédier.

1.2.2. L'origine professionnelle des DGS se diversifie parmi les fonctionnaires

1.2.2.1 L'origine des DGS se diversifie : recrutements, trajectoires, débouchés

Au moment de la promulgation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, une très large majorité des secrétaires généraux des universités⁴¹ relevaient du corps des CASU⁴². L'accession des universités à une autonomie renforcée a eu pour effet d'accélérer la professionnalisation des cadres chargés de l'administration des services centraux mais aussi de diversifier les voies d'accès à la fonction de DGS. **Aussi, on constate, en 2020, que les 67 DGS d'universités en exercice forment une population aux origines statutaires diverses.** Si les attachés d'administration de l'État demeurent les plus nombreux, ils sont à présent rejoints dans un vivier de recrutement beaucoup plus large par des membres de corps et cadres d'emplois d'autres fonctions publiques (attachés et administrateurs territoriaux, directeurs d'hôpitaux) et, au sein de la fonction publique d'État, par d'autres corps de fonctionnaires (administrateurs civils, ingénieurs de recherche, conservateurs des bibliothèques, etc.) dont la carrière comporte des indices terminaux supérieurs à celui des attachés hors classe⁴³. De leur recrutement à leur fin de fonctions, les DGS bénéficient d'un emploi fonctionnel qui permet de leur offrir une rémunération conséquente, mais le niveau élevé de cette rémunération pose indirectement la question de débouchés attractifs à l'issue des fonctions de DGS, en raison de la nature temporairement limitée de ces fonctions.

1.2.2.2 Une écrasante majorité de fonctionnaires, des fonctionnaires territoriaux toujours plus nombreux

À l'exception de trois agents contractuels, selon les résultats de l'enquête menée par la mission, tous les DGS d'université étaient fonctionnaires au moment de leur recrutement : 71 % appartenaient à un corps de la fonction publique d'État (FPE) et 24 % à un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale (FPT), un DGS seulement étant issu de la fonction publique hospitalière.

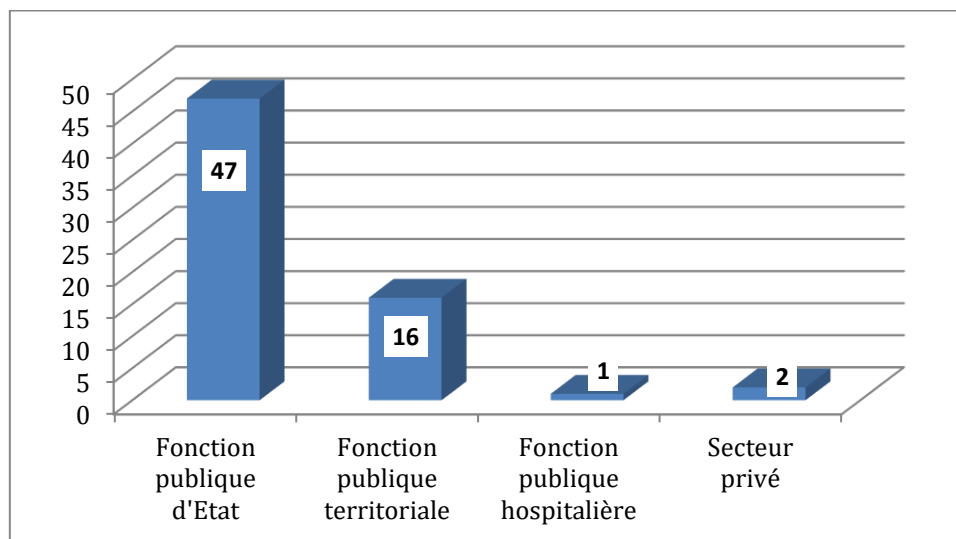
Graphique 2 : Répartition des DGS en fonction de leur origine professionnelle

⁴⁰ La mission « Labellisation égalité professionnelle et diversité » au sein de la direction générale des ressources humaines (DGRH) pourrait apporter son concours à ce travail.

⁴¹ Six ans plus tard, l'enquête réalisée en 2013 par le cabinet Plein Sens relevait encore cette faible diversité avec 60 % de CASU.

⁴² Le corps des CASU a été « placé en extinction » par l'article 3 du décret n° 2010-1588 du 17 décembre 2010 modifiant le décret n° 83-1033 du 3 décembre 2010 portant statuts particuliers des corps de l'administration scolaire et universitaire (...); les CASU ont été reclassés dans le corps des attachés d'administration de l'État. Les attachés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont eux-mêmes été intégrés (décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011) dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'État : ce corps de catégorie A comprend trois grades, celui de « hors classe » ayant un indice terminal hors échelle A par le biais d'un échelon spécial qui place les attachés à égalité avec celui des administrateurs de l'Éducation nationale.

⁴³ Les administrateurs civils, les administrateurs territoriaux et les directeurs d'hôpitaux ont un indice terminal au grade sommital à la hors échelle D, les conservateurs généraux des bibliothèques hors échelle C et les ingénieurs de recherche hors échelle B.



Source : enquête mission

La répartition selon les origines a connu des évolutions très importantes depuis l'étude rédigée par le cabinet Plein Sens en 2013 : les fonctionnaires d'État représentaient alors 91 % (20 points de plus qu'aujourd'hui) des effectifs et les agents relevant de la fonction publique territoriale seulement 6 % (18 points de moins).

La mobilité des fonctionnaires territoriaux, qui appartiennent pour les trois quarts au cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, vers des postes de DGS d'université est un mouvement récent, mais puissant⁴⁴. Si l'on met à part le cas spécifique de l'Île-de-France où aucun DGS d'université n'est par son origine fonctionnaire territorial, cet emploi apparaît, même dans les métropoles, comme un débouché possible pour des cadres supérieurs territoriaux qui recherchent des fonctions équivalentes à celles qu'ils ont occupées dans les collectivités territoriales⁴⁵. Parallèlement, les présidents d'université trouvent dans ces cadres territoriaux des managers capables de diriger des équipes nombreuses et supposés être rompus au double dialogue avec l'échelon politique et l'encadrement administratif ; en outre, le positionnement en tant qu'administrateur – et donc dans un cadre d'emplois de catégorie A+ –, correspond mieux à la fonction de DGS que celui des attachés (catégorie A type), qui est le corps d'appartenance de la majorité des fonctionnaires d'État du groupe ; enfin, les administrateurs territoriaux recrutés localement disposent de contacts naturels avec les élus des collectivités territoriales (villes, agglomérations, départements, régions) qui sont des partenaires essentiels des universités. La mission a pu constater que certaines universités ont aussi recours à des administrateurs territoriaux pour des postes de DGS adjoints chargés, par exemple, des ressources humaines ou des finances, ce qui semble poser la question du vivier localement disponible pour exercer des fonctions de direction : en effet, le vivier des fonctionnaires de catégorie A+ de la fonction publique d'État, hors région Île-de-France, est numériquement réduit. Enfin, la formation initiale, très générale, dispensée par l'Institut national des études territoriales (INET) et l'accompagnement qu'il apporte dans le suivi de ses anciens élèves ou dans l'élaboration de programmes de formation continue et de cycles de formation aux métiers de direction jouent vraisemblablement un rôle positif dans l'appréciation portée par les présidents d'université sur les candidatures d'administrateurs territoriaux.

Si un seul DGS est issu de la fonction publique hospitalière et deux du secteur privé, il y a lieu cependant de remarquer que deux des trois hommes concernés exercent au sein d'universités du groupe supérieur. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a assoupli les conditions d'embauche d'agents contractuels dans les trois fonctions publiques et notamment pour les établissements publics⁴⁶. Comme dans les collectivités territoriales ou les hôpitaux, l'emploi de DGS d'université ne fait désormais l'objet d'aucune des exceptions prévues dans la loi qui limite encore le recours aux contractuels. La

⁴⁴ On notera cependant qu'à l'inverse, rares sont les DGS d'université issus de la fonction publique d'État qui trouvent une mobilité dans les collectivités locales à l'issue de leurs fonctions de DGS.

⁴⁵ L'un d'entre eux explique qu'il « retrouve beaucoup de similarités entre le processus de décentralisation (acte 1) et l'autonomie accordée aux EPSCP », IGÉSR, questionnaire d'enquête, 2020.

⁴⁶ Nouvel article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, voir annexe 7 sur la situation contractuelle de certains DGS.

nouveauté de ces dispositions interdit à ce jour toute évaluation, mais le recrutement d'un nombre plus important d'agents contractuels à la tête de directions générales des services d'universités est un phénomène dont il faudra suivre l'évolution.

1.2.2.3 Une lente diversification des profils d'origine des DGS encore très majoritairement issue de la fonction publique de l'État

La diversification des profils de fonctionnaires d'État exerçant la fonction de DGS est également un phénomène récent. En effet, au moment de l'observation par la mission, parmi les 28 DGS (42 %) ayant occupé au moins deux postes en EPSCP, un seul est administrateur civil et aucun n'est administrateur territorial. 41 % des DGS sont attachés d'administration de l'État et issus de la filière AENES. Certains d'entre eux ont été reclassés dans ce corps après la mise en extinction du corps des CASU en 2011⁴⁷, corps dont étaient alors issus 60 % des DGS. Certains ont connu un parcours interne à l'université (DGS adjoint, directeur des affaires financières ou des ressources humaines, etc.). D'autres, plus rares, ont exercé une mobilité depuis l'administration rectorale ou d'autres services déconcentrés de l'État, ou encore ont eu une affectation à l'administration centrale des ministères chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale, préalablement à une prise de fonctions en tant que DGS d'université.

La mission a constaté au cours des entretiens menés que, pour les administrateurs civils comme pour les présidents d'université, les postes de DGS ne sont pas considérés comme un débouché naturel des élèves et anciens élèves de l'École nationale d'administration. Le recours à des administrateurs civils – quatre DGS seulement relèvent de ce corps – reste donc marginal. Toutefois, le faible nombre d'administrateurs civils effectivement disponibles⁴⁸, qui justifie le faible nombre de candidatures émanant de ce corps ou la possible réticence des présidents d'université à les recruter lorsqu'ils n'ont pas d'expérience ailleurs que dans les administrations centrales, expliquent probablement cette situation.

Les administrateurs territoriaux mis à part – ils sont dix au 31 décembre 2019 – la population la plus nombreuse parmi les DGS, en dehors des attachés, est celle des ingénieurs de recherche. La quasi-totalité d'entre eux relèvent de la « branche d'activités professionnelle J », « Gestion et pilotage ».

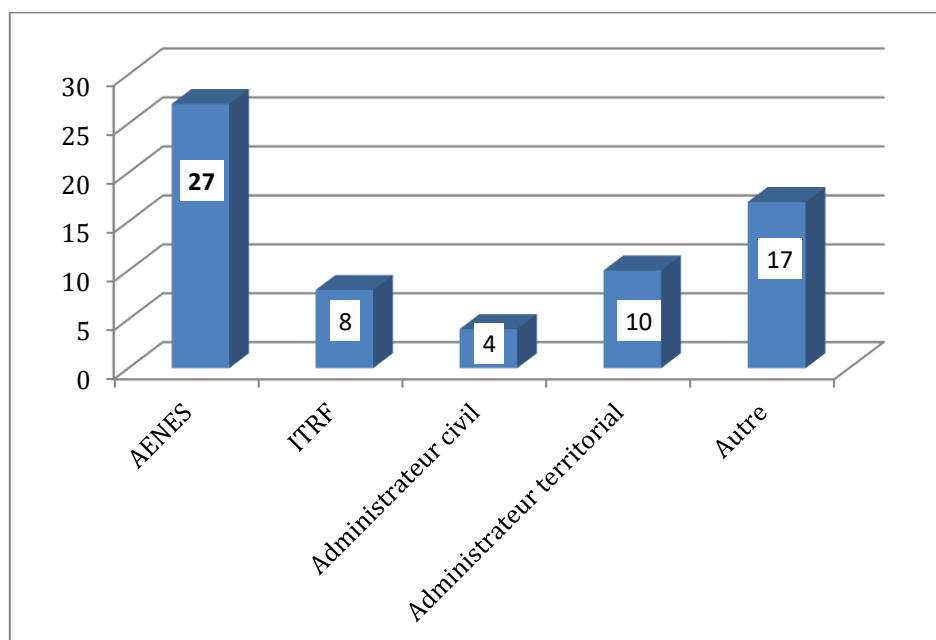
Enfin, dix-sept DGS actuellement en poste étaient précédemment fonctionnaires dans des filières autres que la filière administrative, mais aucun corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires ne compte plus de deux représentants parmi les DGS : on retrouve ainsi un inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, un conservateur des bibliothèques, un inspecteur principal des finances publiques, un ingénieur des télécommunications, un ingénieur des travaux publics, etc.⁴⁹.

⁴⁷ La disparition du corps des CASU s'est opérée en trois temps : arrêt des recrutements en 2008, disposition statutaire plaçant formellement le corps « en extinction » en 2011, intégration des CASU encore en fonctions dans le corps des attachés d'administration de l'État avec le grade de « directeur de service » en 2013.

⁴⁸ Le MENJS et le MESRI disposent en 2020 de 128 administrateurs civils, dont 33 sur emplois fonctionnels d'administration centrale, et 39 en fonctions hors du périmètre MENJS-MESRI, soit 46 disponibles pour d'autres emplois : sur ces 46, 8 sont effectivement en fonctions dans des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche (source : DGRH, *les chiffres clés de l'encadrement* 2020).

⁴⁹ Cette diversité de vivier s'étend y compris aux corps juridictionnels : une conseillère d'État avait occupé un emploi de DGS l'année précédant les observations de cette enquête, et dans l'année qui a suivi l'enquête un conseiller référendaire à la Cour des comptes a été nommé sur un emploi. Il s'agit dans les deux cas d'emplois du groupe supérieur, ce qui souligne le caractère potentiellement très attractif de ces emplois.

Graphique 3 : Répartition des DGS en fonction de leur filière professionnelle d'origine



Source : enquête mission

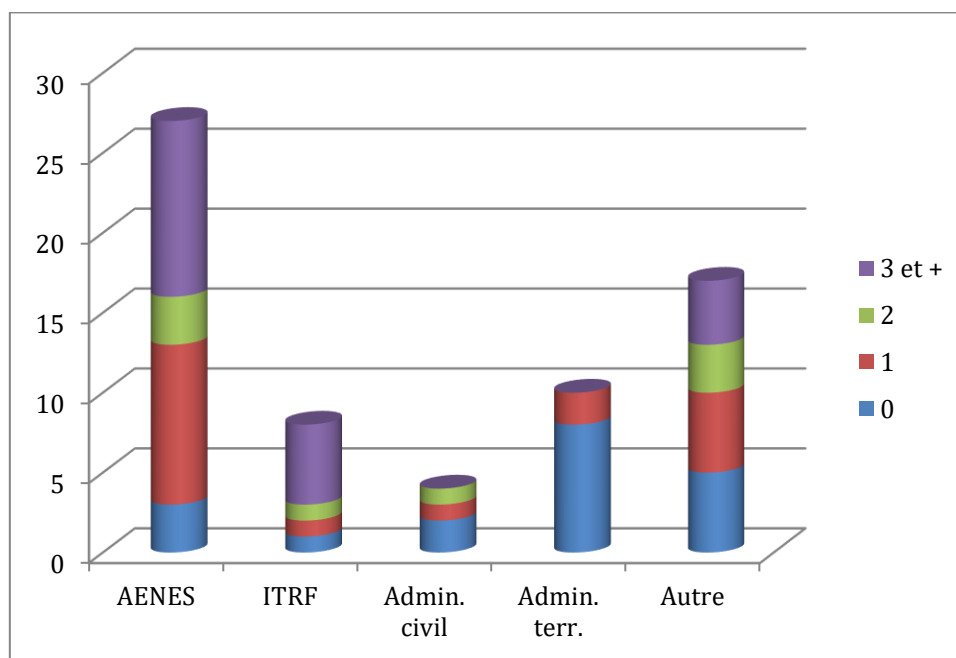
1.2.2.4 Un fort mouvement de promotion interne

Le renouvellement des DGS est important : un peu plus de la moitié occupent cette fonction depuis moins de quatre ans ; moins du quart des DGS ont dépassé six ans de fonction dans le même établissement.

Vingt-quatre DGS, soit plus d'un tiers de l'effectif total, ont été recrutés en tant que DGS dans l'université où ils exerçaient déjà. Les fonctions occupées antérieurement étaient principalement des fonctions de DGS adjoint, en majorité chargés des ressources humaines. Dans ce cadre, la fonction de directeur des ressources humaines ou celle de responsable du pilotage et des indicateurs semble aujourd'hui être préférée à celle de directeur des affaires financières pour accéder aux fonctions de DGS, ce qui n'était pas le cas en 2013. Ce type de recrutement par promotion interne est caractéristique de la promotion des attachés d'administration de l'État et, dans une moindre mesure, des ingénieurs de recherche. S'il apporte une forme de sécurité – le président choisit un cadre qu'il connaît déjà et qui connaît bien l'établissement – cette forme d'endorecrutement présente le risque pour l'établissement de s'enfermer dans un schéma de fonctionnement trop lié à sa culture interne.

Les recrutements de DGS privilégient les expériences antérieures en EPSCP. Ainsi 47 DGS sur les 66 interrogés (71 %) avaient occupé antérieurement au moins un poste en EPSCP et 20 DGS issus des filières AENES et ITRF en avaient occupé au moins deux. Cette situation traduit deux tendances complémentaires : d'une part, l'existence de parcours professionnels d'encadrement au sein des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et, d'autre part, l'intérêt des DGS pour ce type de fonctions qui ne les amènent pas à rechercher majoritairement des débouchés à l'extérieur du monde de l'enseignement supérieur.

Graphique 4 : Nombre de postes antérieurs occupés en EPCSCP par filière d'origine



Source : enquête mission

Parmi les 30 DGS occupant cette fonction depuis plus de quatre ans, les deux-tiers (21) ont été recrutés hors de leur université d'exercice actuelle. Il apparaît donc que lorsque les présidents d'université ne choisissent pas un cadre exerçant déjà au sein de l'établissement, ils recherchent également des personnalités d'expérience majoritairement issues d'autres établissements ou d'une collectivité territoriale, l'expérience en collectivité territoriale étant perçue par les recruteurs comme transposable à l'université. Ces constats doivent inviter, selon la mission, les autorités employeurs à se saisir de la question de la détection et de la gestion d'un vivier de candidats potentiels pour les fonctions de DGS (voir *infra* partie 3).

1.2.2.5 Quels débouchés après des fonctions de DGS d'université ?

Détachés sur un emploi pour une durée limitée (huit ans au maximum dans le même établissement), les DGS d'université doivent se projeter rapidement vers la poursuite de leur parcours professionnel. À cet égard, le référentiel des DGS signale quelques évolutions de carrière possibles pour les DGS en fin de fonction : « *un autre poste de DGS dans le supérieur ; un poste fonctionnel en administration centrale (sous-directeur ou chef de service) ; en collectivité territoriale (DGS ou DGA) ; dans l'enseignement scolaire (SGA ou SGA adjoint par exemple) ; en interministériel (sous-préfet, directeur d'hôpital, DGS en collectivité territoriale, par exemple)* ». Dans les faits, un très grand nombre d'évolutions indiquées dans le référentiel restent théoriques ; l'une d'elles, pourtant réelle et spontanément citée par la plupart des DGS interrogés comme une perspective motivante, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), n'est étonnamment pas mentionnée⁵⁰. On ne note aucun mouvement récent vers des postes de secrétaires généraux d'académie, la réciproque étant vraie également ; seuls les DGS issus de la fonction publique territoriale se projettent vers des postes équivalents dans les collectivités territoriales à l'issue de leur détachement en tant que DGS d'université. Quelques recrutements ont été toutefois relevés dans des fonctions de DGS adjoint de collectivités territoriales, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche⁵¹. Aucun DGS d'université n'est, dans la décennie écoulée, devenu sous-préfet, ou n'a accédé à un emploi supérieur d'une autre administration de l'État. En revanche, s'ils ne sont pas

⁵⁰ Au moment du déroulement de la mission, l'IGÉSR comptait treize membres ayant exercé à un moment de leur carrière la fonction de DGS d'université (ou antérieurement de SGU), dont cinq anciens présidents ou vice-présidents de leur association professionnelle, tous issus de l'ex-inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) qui comptait moins de cent inspecteurs généraux. Les six présidents successifs de cette association professionnelle depuis 1997 ont été nommés à l'IGAENR.

⁵¹ Cas du recrutement par la région Île-de-France d'un DGA « ESRI », ancien DGS d'université.

fréquents, les recrutements d'anciens DGS sur des fonctions d'encadrement supérieur par les organismes de recherche, ou à la direction d'établissements publics relevant d'autres départements ministériels, sont possibles⁵².

L'administration centrale du MESRI reste, de fait, peu ouverte aux anciens DGS d'université, même si quelques parcours individuels méritent d'être relevés⁵³. L'examen des parcours antérieurs des cadres de l'administration centrale du MESRI démontre que sont privilégiés les fonctionnaires issus d'écoles offrant d'emblée un débouché en catégorie A+ (ÉNA, Polytechnique, ÉNS Télécom, École nationale des Ponts et Chaussées, etc.) ou les enseignants-chercheurs. Ainsi, une enquête récente (octobre 2020)⁵⁴ menée par l'Agence éducation formation (AEF) montre que sur 79 cadres supérieurs du MESRI, soit une population comparable à celle des DGS des universités, 68 % ont un profil administratif ou technique, 23 % sont des enseignants-chercheurs ou des chercheurs et 9 % des ingénieurs. Cependant, les attachés, majoritaires parmi les DGS d'université, accèdent au plus à des fonctions de chef de département et les administrateurs civils sont concurrencés par les enseignants-chercheurs sur les fonctions de chefs de service ; aucun administrateur territorial et, au moment de l'enquête, aucun ingénieur de recherche⁵⁵, anciennement DGS d'université, n'occupaient de fonction à l'administration centrale du MESRI.

Il résulte de ces constats que le principal débouché des DGS d'université reste bien celui de DGS d'une autre université relevant d'un groupe égal ou supérieur, voire inférieur, la mobilité d'une université à une autre pouvant, lorsqu'elle s'exerce d'une ville à une autre, se traduire par des pertes substantielles de rémunération, les DGS n'étant pas certains de retrouver un poste classé dans le même groupe. Cette difficulté à disposer d'une visibilité sur les débouchés à l'issue des fonctions actuelles et sur les perspectives plus lointaines résulte d'un manque de valorisation des compétences acquises par les acteurs de la gestion des DGS.

Les entretiens menés par la mission ont confirmé que cette faible visibilité est un facteur d'interrogation, voire d'inquiétude, de la part des DGS interrogés, d'autant que les emplois qu'ils occupent s'avèrent précaires (voir *infra* point 1.3.5). Cette situation peut conduire à une certaine démobilisation, ce qui est particulièrement préjudiciable si on considère le niveau de leurs responsabilités. C'est pourquoi la mission recommande à l'autorité de gestion, en l'espèce le ministère, un suivi de carrière individualisé passant par une information systématique sur les possibilités d'emploi au sein du MESRI et en dehors de celui-ci et un accompagnement dans la préparation de candidatures dans le contexte des nouveaux mécanismes de mobilité qui vont se mettre en place dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

Recommandation n° 2 : Mettre en place un suivi de carrière individualisé par le ministère incluant une information systématique sur les possibilités de débouchés au sein du MESRI et en dehors de celui-ci. Ce suivi devra notamment inclure un accompagnement à la préparation de candidatures et tenir compte des évolutions annoncées dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique de l'État.

1.2.3. Une formation initiale de haut niveau mais une formation continue relativement faible

Les trois-quarts des DGS ont un niveau de formation initiale au moins égal à bac + 5 et deux sont titulaires d'un doctorat.

La formation continue des DGS est très limitée. Seulement 10 % d'entre eux déclarent avoir suivi une formation en 2019. La durée d'exercice de la fonction de DGS n'est d'ailleurs pas un critère distinctif à cet égard, un quart seulement des DGS occupant leur premier poste ayant suivi plus de quatre jours de formation continue dans l'année écoulée.

Les DGS suivant une formation continue ont recours, pour les deux tiers d'entre eux, au MESRI, et pour un peu plus d'un tiers, à l'institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IHE2F). Le recours à des cabinets extérieurs demeure exceptionnel.

⁵² Dans la décennie écoulée sont identifiés, un directeur général délégué (DGD) ressources et plusieurs délégués régionaux d'EPST. Un cas a été relevé d'un ancien DGS devenu successivement dirigeant de deux établissements publics sous tutelle de deux départements ministériels différents a été cité à la mission.

⁵³ La mission a relevé au moment de ses travaux la situation d'une sous-directrice et d'un chef de service anciens DGS.

⁵⁴ <https://www.aefinfo.fr/depeche/637440> (page consultée le 26 janvier 2021).

⁵⁵ Une nomination d'un ingénieur de recherche, ancien DGS, comme chef de service à la DGEIP est intervenue en novembre 2020.

L'analyse des réponses au questionnaire indique que le cycle lancé récemment par l'IHE2F et l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) et dédié aux DGS, a ainsi attiré 25 DGS dont 18 occupant leur premier emploi. De ce point de vue, les nouveaux DGS sont majoritairement conscients de l'intérêt d'une formation de prise de fonction. Ces formations sont conçues en partenariat avec la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), la CPU et l'association des DGS.

En raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19, le cycle commencé à la rentrée universitaire 2020-2021 est réalisé en visio-conférence avec des séquences de deux heures. Cette session, à laquelle assistent 25 DGS-DGSA, est décomposée en plusieurs modules qui traitent aussi bien de la prise de fonction, de l'environnement universitaire, du positionnement du DGS au sein de son établissement que de thématiques tournées davantage vers l'expertise métier.

La mission n'a cependant pas relevé l'existence d'accompagnement en dehors de ce cycle de formation, permettant à un DGS qui aurait identifié un besoin spécifique de formation de trouver une réponse adaptée à ses contraintes (agenda très chargé, déplacements nombreux, etc.). Il n'y a pas de tutorat mis en place : les DGS débutants sont vite seuls face aux questions que suscite la découverte des fonctions.

L'existence, il y a désormais une dizaine d'années, d'un cycle de formation supérieure associant l'École supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'éducation nationale (ESPEMEN), organisme dont l'actuel IHE2F est le successeur, et l'ENA est rappelé par plusieurs acteurs comme une expérience très enrichissante mais elle n'a pas été pérennisée. De même, aucun des DGS interrogés n'a été auditeur d'un des cycles supérieurs mis en place dans le périmètre du MESRI, de celui de l'IHE2F (certes créé très récemment en 2019) mais non plus de celui de l'institut des hautes études de la science et de la technologie (IHEST), qui existe pourtant depuis 2007, ni encore de ceux qui existent en dehors du MESRI et qui ont une aire de recrutement interministérielle, comme celui de l'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

Cette absence de toute « École de guerre » dans le domaine professionnel permettant à des cadres supérieurs expérimentés de se ressourcer dans la perspective d'une nouvelle étape de carrière, par un travail intellectuel mené en commun avec des cadres issus d'autres univers⁵⁶ est regrettable car il est un frein au développement des compétences des DGS et au transfert d'apports intellectuels nouveaux qui enrichiraient la gestion de leurs établissements.

L'argument avancé parfois par les DGS eux-mêmes selon lequel les conditions de travail des DGS dans les universités ne leur permettraient pas de disposer d'une disponibilité suffisante pour bénéficier de telles formations supérieures ne semble plus pertinent dans des établissements dont l'encadrement administratif et technique a été sensiblement amélioré depuis une décennie.

Seule l'association des DGS (ADGS) pallie, en partie, le besoin pour les DGS de trouver des réponses sur les bonnes pratiques professionnelles et l'évolution de leur environnement, à travers ses ateliers, ses colloques mais aussi simplement en leur permettant de « faire réseau ». Toutefois, cette association reconnaît qu'elle ne dispose ni du temps ni des moyens d'organiser une prise en charge spécifique des besoins de certains de ses adhérents. Or ce rôle est essentiel et les autorités employeurs, tant le MESRI que les présidents et leur conférence, gagneraient à encourager notamment via le recours à une forme de tutorat de proximité pour la prise de fonction grâce au réseau territorial de l'ADGS.

La mission considère que pour le MESRI un renforcement de formation des DGS constituerait un investissement particulièrement efficace et elle recommande d'engager les actions suivantes :

Recommandation n° 3 :

- Renforcer l'effort de formation durant l'exercice des fonctions de DGS par la fixation conjointe d'objectifs d'amélioration des compétences des DGS par le MESRI et la CPU. Ces objectifs se

⁵⁶ Tous les cycles d'auditeurs, s'inspirant du modèle établi par l'IHEDN – depuis 1949 – reposent, outre sur des séminaires et conférences, sur un travail d'expertise collectif mené par un groupe d'auditeurs sur un thème spécialisé.

traduiront notamment par la reconnaissance d'un droit à la formation et la définition des modalités pratiques de son exercice telles que la mise en place d'un cycle d'approfondissement pour les DGS ayant quelques années de fonction ;

- Inciter des DGS à participer aux cycles d'auditeurs de l'IHE2F, de l'IHEST ou d'autres cycles d'instituts des hautes études avec un objectif annuel chiffré de participants ;
- Inscrire l'action de l'association des DGS dans le domaine de l'accompagnement et de la formation dans le cadre d'une convention d'objectifs financée par le MESRI.

1.2.4. Des jugements très différents sur leurs propres compétences

La mission a souhaité connaître les domaines dans lesquels les DGS se sentent le plus et le moins à l'aise dans l'exercice de leurs fonctions. Les résultats de cette consultation pourront guider une politique ciblée de formation continue ainsi que, dans certains établissements, un repositionnement de leur DGS.

Les domaines dans lesquels les DGS se déclarent le plus à l'aise et dans lesquels ils sont peu nombreux à se déclarer mal armés sont la conduite du changement (80 % contre 5 %), les ressources humaines (77 % contre 6 %) et la connaissance de l'environnement de l'enseignement supérieur et de la recherche (64 % contre 12 %).

Les DGS ont donc majoritairement d'eux-mêmes une image de *managers* plutôt généralistes, avec une dominante RH. Les autres domaines de compétence, considérés sans doute comme plus techniques, font l'objet de clivages plus nets.

Ainsi un DGS sur cinq se dit mal à l'aise sur les questions de comptabilité / finances quand les deux tiers déclarent ne pas rencontrer de difficultés particulières sur ce sujet (64 % contre 21 %).

Le domaine immobilier fait l'objet d'un avis comparable (53 % contre 21 %).

Le domaine des systèmes d'information est, quant à lui, beaucoup plus équilibré car presque autant de DGS se jugent bien préparés que peu à l'aise en cette matière.

Le questionnaire n'avait pas inclus de question spécifique sur la formation et la vie étudiante mais les entretiens directs ont montré une certaine aisance des DGS (épaulés de manière de plus en plus fréquente par un DGS adjoint chargé de la formation), sur ce point.

En revanche, l'enquête révèle que les deux tiers des DGS se sentent peu armés en matière de recherche, au sens de la connaissance du monde des chercheurs. La mission observe à cet égard qu'un seul DGS déclare participer à la commission de la recherche de son université et il faut noter qu'il s'agit d'un des deux seuls titulaires d'un doctorat.

Il s'agit là d'une carence importante alors même que les universités s'affirment de manière croissante comme des opérateurs de recherche et que les questions relatives à la gestion de la recherche, celle des unités qui en ont la charge comme celle de projets compétitifs qui assurent une part prépondérante de son financement (appels d'offre de l'Agence nationale de la recherche – ANR –, programmes d'investissements d'avenir, programmes européens) et qui ne peut laisser indifférents ni les DGS eux-mêmes ni *a fortiori* les chefs d'établissement. Dès lors que le référentiel qui fixe le cadre général des missions et responsabilités des DGS (voir *supra* point 1.1) leur donne vocation à contribuer à « l'élaboration de la politique de l'établissement et [à sa] stratégie de mise en œuvre » et reconnaît parmi les « *compétences, connaissances et qualités personnelles attendues* » des « *connaissances approfondies dans l'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche* », **cet important domaine ne peut demeurer un angle mort des activités pour les deux tiers des DGS**. S'il est normal que dans la division du travail entre les pilotes d'un établissement, le DGS ne soit pas associé directement au choix des directeurs d'unités, ou aux arbitrages entre des projets scientifiques, il relève de ses responsabilités d'éclairer les choix opérés par l'examen de la soutenabilité économique et de la sécurité juridique des opérations menées, de favoriser la création du meilleur environnement administratif, logistique et humain des activités de la recherche et de proposer de outils de suivi en ce domaine comme dans les autres.

La mission considère que cette question est d'importance majeure puisqu'elle conditionne pour partie la congruence de la place du DGS aux enjeux managériaux du développement de l'établissement. Elle

recommande que tous les acteurs (les DGS eux-mêmes et leur association professionnelle, les présidents et leur conférence, le ministère) s'emparent de cette difficulté et qu'un programme de formation spécifique soit élaboré, en lien avec l'IHES, l'ANR et les organismes de recherche.

Recommandation n° 4 :

- au niveau national, inscrire en priorité au sein d'un plan de formation des DGS la connaissance des enjeux de la recherche et affirmer la légitimité et le rôle des DGS en matière de gestion de la recherche dans leur référentiel ;
- au niveau de chaque établissement, inciter le DGS à s'investir davantage dans les questions liées à la gestion de la recherche notamment en assistant aux séances de la commission recherche, et identifier des objectifs spécifiques en matière de soutien et gestion de la recherche dans son projet d'administration, sa lettre de mission ou sa feuille de route annuelle.

Les entretiens réalisés auprès des présidents et vice-présidents par la mission confortent l'idée d'un DGS manager polyvalent, adaptable et impliqué dans la stratégie de pilotage de l'établissement.

Dès lors, il apparaît que l'expertise sur un domaine particulier n'est pas forcément la qualité première attendue d'un DGS. Avant tout, le DGS doit pouvoir et savoir s'entourer d'une équipe compétente et experte capable de lui proposer des solutions qui l'aideront à remplir son rôle, d'une part, de coordinateur des services administratifs et, d'autre part, de conseiller de l'équipe politique. Ces missions sont plus ou moins marquées en fonction de la taille de l'établissement et du contexte local ; elles sont également liées à la personnalité des acteurs, que ce soit le DGS lui-même ou le président et ses vice-présidents.

La connaissance de l'environnement universitaire mais également du territoire dans lequel l'université évolue est un facteur essentiel pour l'équipe politique. L'avis des présidents est assez partagé sur le sujet : certains considèrent ainsi que le recrutement d'un DGS est fortement lié à sa connaissance de l'environnement universitaire (relations personnels BIATSS – enseignants-chercheurs, particularités des missions formation et recherche, etc.), voire à la connaissance de l'université elle-même et de son écosystème, ce qui tend à favoriser les recrutements internes ; d'autres présidents, au contraire, privilégient la capacité du DGS recruté à travailler avec des élus, à l'instar de ce qui se passe dans les collectivités locales, dont sont issus un nombre croissant de candidats aux fonctions de DGS. La connaissance du milieu universitaire passe alors au second plan et pourra s'acquérir au fur et à mesure de l'exercice des fonctions et auprès des équipes compétentes déjà en place.

Pour la mission, si la diversification des origines professionnelles est une évolution positive, l'existence d'une dualité de profils ne correspond pas à une situation optimale. L'ouverture au monde extérieur d'une part, la connaissance experte du monde universitaire d'autre part, ne peuvent être considérées comme une alternative : ce sont des dimensions complémentaires de la culture professionnelle d'un DGS. La mission recommande d'organiser des cycles de formation croisée à l'intention des DGS relevant des deux profils afin d'harmoniser leur culture professionnelle. L'existence de ces cycles spécifiques, en complément ou en substitut de la participation à des cycles d'auditeur (déjà signalé *supra* point 1.2.3) pourrait contribuer tout à la fois à lever les réticences des présidents à l'égard de candidatures issues de milieux professionnels éloignés des universités et offrir une ouverture intellectuelle aux DGS dont le parcours est lié exclusivement à l'enseignement supérieur, voire essentiellement à l'établissement où ils exercent leurs fonctions, ce qui est le cas, comme signalé *supra* (point 1.2.2.4) de plus du tiers des DGS d'université recrutés comme DGS au sein de l'établissement où ils exerçaient déjà. Cet effort d'harmonisation peut contribuer au déroulement du parcours des DGS dans l'exercice de leurs fonctions comme dans les étapes ultérieures de ce parcours.

Recommandation n° 5 : Favoriser l’harmonisation de la culture professionnelle des DGS autour des deux dimensions de la connaissance experte du monde universitaire et de la maîtrise des enjeux sociétaux et managériaux du secteur public et des politiques publiques par l’organisation de cycles de formation croisée entre DGS.

1.2.5. Une situation financière et des conditions matérielles très variables, où la part indemnitaire est prépondérante

La rémunération des DGS est encadrée par des textes spécifiques.

En matière de rémunération indiciaire, des décrets⁵⁷ de 2017 définissent les conditions de nomination et d’avancement relatives à l’emploi de directeur général des services ainsi que la répartition des emplois de DGS dans les quatre groupes dans lesquels sont classées les universités en fonction de leur taille. La hors échelle C (65 961 € brut annuel) est ainsi le traitement maximum que peut atteindre un DGS classé dans le groupe supérieur. Toutefois, selon les données transmises par la DGRH du ministère, aucun DGS actuellement détaché dans un emploi fonctionnel n’atteint la hors échelle C et seuls cinq sont actuellement en hors échelle B bis en fin d’année 2020⁵⁸. Dès lors, le cumul de trois facteurs (recrutements majoritairement issus de corps de catégorie A type ayant un niveau indiciaire d’origine en retrait par rapport à la grille des DGS induisant un classement au moment de la nomination au début de la grille de l’emploi, durée d’ancienneté requise pour le passage des différents échelons et enfin durée des fonctions limitées sur un emploi) rend les carrières des groupes les plus élevés assez illusoires. Ainsi le suivi des nominations intervenues en 2020-2021 conduit à constater que deux des DGS occupant des emplois dans le groupe supérieur et qui étaient susceptibles d’accéder à la hors échelle C en 2021 ont été amenés à changer d’établissement, l’un et l’autre pour des raisons ne relevant pas de leur volonté personnelle, et ont été nommés dans des établissements classés dans le groupe I ne leur permettant plus d’accéder à cette échelle de rémunération. Certes, cette situation de perte de possibilité de progrès indiciaire, voire de rétrogradation indiciaire constitue la règle générale pour les emplois fonctionnels et elle s’applique aux DGS depuis la création des groupes différenciés d’établissements, il y a désormais plus de vingt ans (voir *supra* point 1.1), mais le renforcement des écarts indiciaires actuels entre les groupes rend la situation d’autant plus difficile à accepter pour les DGS.

À ce traitement statutaire s’ajoute une nouvelle bonification indiciaire (NBI)⁵⁹ qui a été instituée en 1995 pour les anciens secrétaires généraux. Fixée à 50 points d’indice et maintenue à ce niveau malgré les changements statutaires intervenus depuis lors, elle n’a jamais été augmentée ni différenciée par groupes d’établissements alors que les NBI d’autres emplois d’encadrement supérieur comme les secrétaires généraux d’académie, les sous-directeurs ou chefs de service d’administration centrale ont été réajustées à plusieurs reprises et sont fixées à des niveaux différenciés selon l’importance du poste (entre 80 et 110 points indiciaires).

Le régime indemnitaire, actuellement fondé sur le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, instituant un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP) comporte des montants plafonds liés aux groupes des universités dans lesquels exercent les DGS. Il appartient au président de l’université de fixer le montant de cette indemnité en respectant les fourchettes basses et hautes réglementaires.

Les éléments indemnitaires sont fixés par un arrêté du 21 décembre 2015 : il prévoit l’existence d’une indemnité de fonctions, de sujétions et d’expertise (IFSE) d’un montant minimal de 4 200 € annuels et d’un montant maximal variant selon le groupe et allant 36 960 € (groupe 3) à 49 980 € (groupe supérieur), auquel

⁵⁷ Décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 relatif aux emplois d’agent comptable et de directeur général des services des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ; décret n° 2017-408 du 27 mars 2017 modifiant l’échelonnement indiciaire des emplois de directeur général des services d’établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d’école nationale d’ingénieurs et d’agent comptable d’établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

⁵⁸ Voir annexe 4 : tableau classement indiciaire des DGS, DGRH, octobre 2020.

⁵⁹ Créée en 1991 par les « accords Durafour » de revalorisation de la fonction publique, la NBI, attribuée dans la limite d’un volume maximal de points par ministère est un avantage financier attribué aux agents exerçant des responsabilités particulières, qui, comme une prime de fonctions, n’est attribuée à son bénéficiaire que pour la durée d’exercice de ces fonctions, mais à la différence d’une simple prime, est assortie de la constitution de droits complémentaires à la pension de retraite du fonctionnaire, au prorata de sa durée de perception.

peut s'ajouter un complément indemnitaire annuel (CIA) dont les montants maximaux varient également selon le groupe et peuvent aller de 6 520 € (groupe 3) à 8 820 € (groupe supérieur).

Tableau n° 1 : régime indemnitaire des DGS
Plafond annuel de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

GROUPE DE FONCTIONS	PLAFOND ANNUEL DE L'INDEMNITÉ DE FONCTIONS, de sujétions et d'expertise (en euros)
Groupe supérieur	49 980
Groupe 1	47 770
Groupe 2	41 540
Groupe 3	36 960

Montants maximaux annuels du complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir

GROUPE DE FONCTIONS	MONTANT MAXIMAL ANNUEL du complément indemnitaire annuel (en euros)
Groupe supérieur	8 820
Groupe 1	8 430
Groupe 2	7 330
Groupe 3	6 520

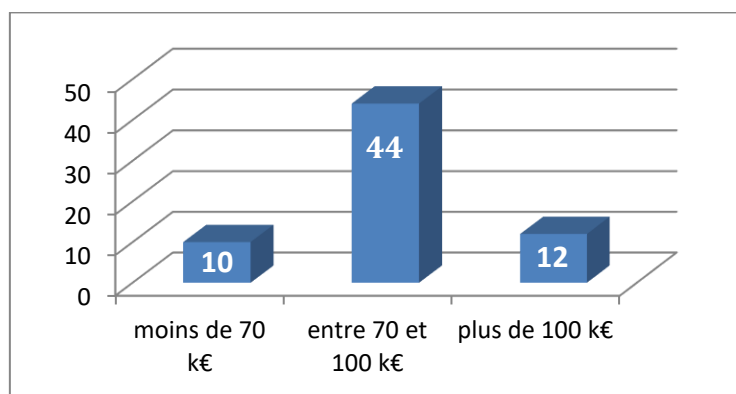
Source : arrêté du 21 décembre 2015 pris pour l'application à l'emploi de directeur général des services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État

Les DGS peuvent, comme les autres personnels universitaires, bénéficier d'un régime indemnitaire complémentaire dans le cadre de l'article L. 954-2 du code de l'éducation qui autorise le conseil d'administration à créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels. Le recours effectif à cet instrument au profit des DGS n'a pas été signalé à la mission durant l'enquête. Ce constat paraît confirmer que les importantes augmentations des niveaux indemnitaires introduites progressivement depuis une quinzaine d'années ont conduit à rendre suffisamment attractifs les niveaux indemnitaires régis par la réglementation nationale, rendant inutile de compléter celle-ci par un régime indemnitaire additionnel institué par l'établissement comme cela était le cas précédemment⁶⁰.

Au total, selon les groupes, les DGS d'universités peuvent percevoir un maximum indemnitaire compris entre 43 480 € et 58 800 €.

⁶⁰ Le ministère considère toutefois que l'existence éventuelle de tels régimes indemnitaires additionnels est légitime : le mémento sur la situation des DGS élaboré par la DGRH - service de l'encadrement indique dans la partie « régime indemnitaire » (page 17), outre le RIFSEEP, l'« indemnité de formation continue » prévue aux articles D. 714-60 et D. 714-61 et les deux « intéressements » prévus respectivement par l'article L. 954-2 du code de l'éducation et le décret n° 2010-619 du 7 juin 2010.

Graphique 5 : Rémunération annuelle brute des DGS (indemnitaire inclus)

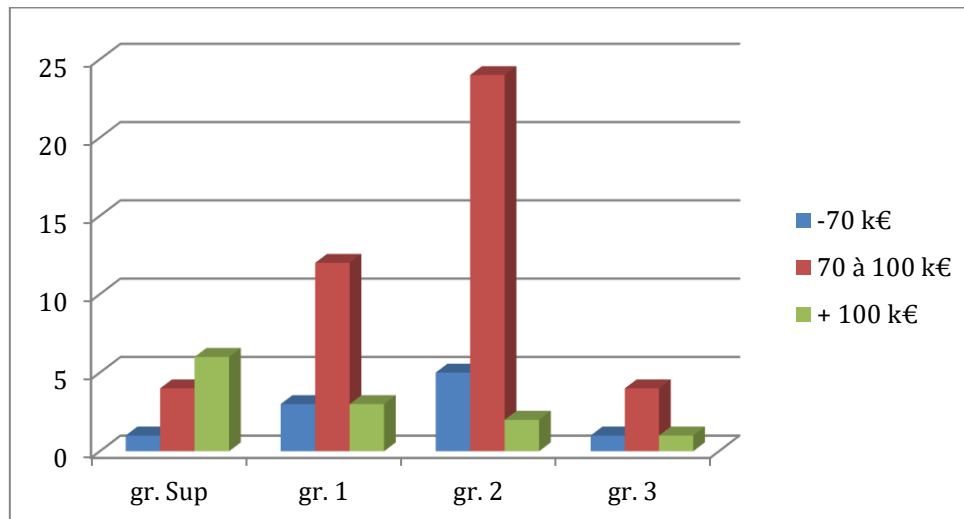


Source : enquête mission

Sur la base des informations collectées en réponse à son questionnaire, la mission évalue à environ 86 000 €, indemnités incluses, la rémunération annuelle brute moyenne des DGS d'université pour l'année 2019. Cette situation salariale est assez favorable et les rapproche des fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels d'administration centrale, évolution récente par rapport au très fort différentiel qui existait encore il y a moins d'une dizaine d'années.

La rémunération d'un DGS n'est pas parfaitement corrélée au groupe auquel appartient son université notamment en raison du niveau d'avancement de l'intéressé dans la carrière. Ainsi, même s'il s'agit de valeurs extrêmes, le graphique ci-dessous montre qu'un DGS d'une université du groupe supérieur perçoit annuellement moins de 70 000 € alors qu'un DGS d'une université du groupe 3 est rémunéré plus de 100 000 €⁶¹.

Graphique 6 : Répartition des DGS en fonction de leur revenu annuel (K€) selon le groupe de l'université



Source : enquête mission

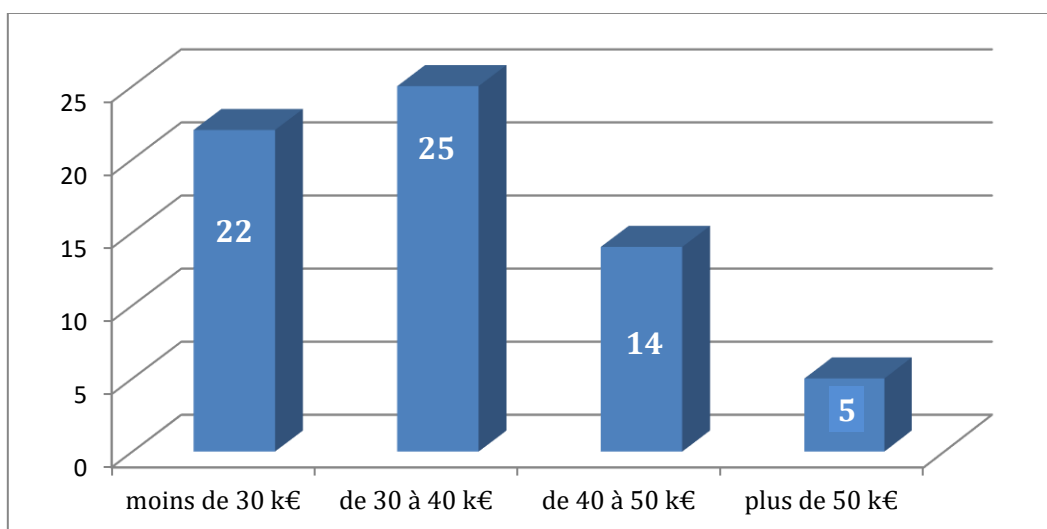
Si le niveau de rémunération brute indiciaire n'est pas de la responsabilité de l'université, celle-ci décide du montant indemnitaire.

Dans 70 % des universités, la partie indemnitaire de la rémunération des DGS n'excède pas 3 000 € bruts mensuels. Dans quelques cas rares, l'indemnité approche⁶² les 5 000 € mensuels, ce qui correspond au maximum évoqué *supra*.

Graphique 7 : Répartition des montants indemnitaires annuels des DGS

⁶¹ En raison de la situation très particulière de l'établissement concerné, qui ne reflète pas la situation générale de ce groupe.

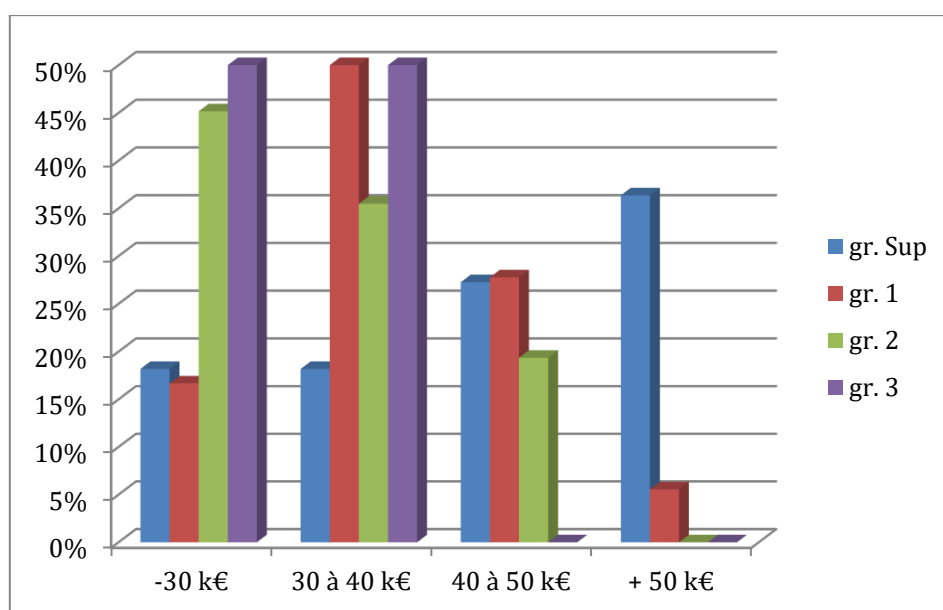
⁶² Le questionnaire portait sur des fourchettes de revenus.



Source : enquête mission

L'analyse des corrélations entre indemnités versées et groupe d'établissement d'appartenance met en évidence des différences significatives, ainsi que le démontre le graphique suivant. Notons qu'aucune université des groupes 2 et 3 n'attribue à son DGS de montant indemnitaire supérieur à 50 000 € par an, et qu'au sein du groupe 1, il n'est relevé qu'un seul cas.

Graphique 8 : Montants indemnitaires annuels des DGS en fonction du groupe d'établissement (en %)



Source : enquête mission

Certains avantages en nature peuvent être octroyés aux DGS, sans que cela concerne la majorité d'entre eux. Ainsi, si 23 DGS (35 %) disposent d'un véhicule de service, ils ne sont que quatre (6 %) à bénéficier d'un logement de fonction assorti, pour trois d'entre eux, d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA).

Il résulte de ces constats que la composition de la rémunération des DGS est assez hétérogène et que les montants effectifs totaux incluant les parts variables reposent sur des critères déterminés par l'établissement sans qu'aucun document n'ait pu être produit.

La situation financière des DGS d'université apparaît donc comme globalement satisfaisante, ce que les entretiens conduits ont confirmé, aucun des interlocuteurs de la mission n'émettant de constat inverse, mais

que cette situation est peu transparente. Les autorités employeurs gagneraient à établir régulièrement un bilan permettant de l'objectiver.

Recommandation n° 6 : Établir annuellement un bilan national de la situation financière des DGS permettant d'objectiver le rapport entre les rémunérations globales versées et les profils de poste.

1.3. Les conditions d'exercice sont variables, parfois incertaines et étroitement dépendantes des choix des présidents

1.3.1. Une absence généralisée de lettre de mission

Si les modalités d'exercice de la fonction sont très variables selon les établissements, une des rares constantes relevées, tant dans l'enquête qu'au cours des entretiens, a trait à l'absence de lettre de mission pour les DGS : pourtant recommandée comme une bonne pratique managériale, voire obligatoire dans le cadre de contrats de cadres dirigeants de nombreux organismes, indexant une partie de leur rémunération sur l'atteinte des objectifs, elle reste l'exception pour les DGS. Le besoin éprouvé de définir un référentiel est à rapprocher de cette situation de carence. Certains présidents témoignent du fait que ce référentiel pallie d'une certaine manière l'absence de lettre de mission formalisée, tout en reconnaissant qu'il n'y suffit pas. Il n'est, en effet, pas un cadre obligatoire et ne constitue, à juste titre, comme vu plus haut, qu'un inventaire des missions possibles pour un DGS.

Les raisons de ce manque de formalisation sont à trouver dans la construction du binôme DGS / président : celui-ci étant fondé sur une relation *intuitu personae*, la lettre de mission n'est, souvent, pas considérée comme utile quand le binôme fonctionne bien, la qualité de la relation permettant de réguler les éventuels conflits de périmètre ou de méthode au fil de l'eau, et ne servant plus à rien quand le binôme fonctionne mal, puisque les désaccords portent souvent sur des conflits de valeur ou de visions qui ne sont pas réglables à travers une lettre de mission. L'argument selon lequel « *cela va de soi* » a souvent été opposé à la mission face à ce constat de non-formalisation des missions du DGS, qui emporte également, dans la majorité des cas, l'absence d'entretien annuel d'évaluation.

Les conséquences de cette situation sont cependant lourdes. La plus évidente est le manque d'objectivation et de traçabilité de la performance du DGS, *a priori* acceptable tant que le binôme avec le président fonctionne très bien mais très vite handicapante si la qualité du binôme se dégrade ou si un événement extérieur le brise (élection, crise, accidents de la vie, etc.). Ce point est fortement pénalisant pour le DGS et obère ses opportunités d'évolution ou de mobilité, s'il n'a pas de réseau solide ou si le président n'est pas prêt à s'investir pour favoriser sa mobilité.

La seconde conséquence est l'absence de cadre lisible, pour le DGS mais aussi pour l'équipe de direction, des périmètres qui lui sont précisément confiés, et des attendus liés à son recrutement ou à son mandat, qui peuvent évoluer fortement à mesure que celui-ci se déroule.

Enfin, la troisième conséquence de l'absence de lettre de mission est l'impossibilité de détecter à temps le délitement de la relation, en mettant à jour les différends, progressivement dans un cadre formalisé et partagé dès le départ. Le binôme peut naviguer sur cette incertitude un certain temps et se briser à la première difficulté grave, d'autant plus facilement que les engagements respectifs n'auront pas été discutés, confrontés, formalisés et, le cas échéant, progressivement amendés pour les adapter, tant au contexte qu'à l'évolution de la relation DGS / président ou même DGS / équipe présidentielle.

A contrario, la lettre de mission peut apparaître comme un exercice seulement formel, qui perd très vite de son intérêt dans un environnement qui évolue sans cesse : pour être un outil utile à la relation et au positionnement du DGS, il doit coller à la réalité du fonctionnement de l'équipe de direction et de ses priorités. C'est un exercice exigeant en termes de formalisation et de suivi. L'actualité de ces derniers temps tendrait à complexifier l'exercice : quelle lettre de mission élaborée en 2019 aurait pu faire sens par rapport à la gestion de la pandémie de Covid-19 en 2020 et prévoir ce que cette année a exigé d'adaptation de la part des DGS (et des équipes de direction) ?

Au-delà, il ne faut cependant pas oublier que la qualité de la relation managériale, à ce niveau, repose indubitablement sur des échanges réguliers, en recul de l'actualité brûlante du quotidien, visant à clarifier, dès que nécessaire, d'éventuels doutes ou zones d'ombre sur les visions stratégiques, grands objectifs

opérationnels et modalités de gouvernance. Si ceux-ci doivent s'ajuster, il y a lieu de produire une synthèse partagée selon un formalisme à convenir d'un commun accord mais dont les principes les plus généraux mériteraient d'être précisés au niveau national.

Recommandation n° 7 : Attribuer une lettre de mission à chaque DGS, établie par le président, au moment de son recrutement ou de son renouvellement, et servant de base à un entretien annuel d'évaluation.

1.3.2. L'environnement de travail du DGS dépend largement de l'organisation de l'université

1.3.2.1 Les DGS jugent satisfaisant le périmètre de leur délégation de signature

Les DGS sont très majoritairement satisfaits de l'étendue de leur délégation de signature, totale pour certains en cas d'absence du président. Dans 14 % des cas seulement, celle-ci est cependant jugée insuffisamment étendue.

Un seul DGS évoque la « *large délégation faite au VP CA* », ce qui sous-entend qu'il juge la sienne trop circonscrite.

1.3.2.2 Les DGS doivent composer avec des organisations différentes des universités laissant place ou non à une fonction de directeur de cabinet

L'émergence dans la gouvernance des universités des fonctions de directeur de cabinet est un phénomène récent. À cet égard, la mission constate que l'existence ou l'absence de la fonction de directeur de cabinet est indépendante de la taille de l'université.

Si le modèle d'organisation avec un directeur de cabinet est désormais majoritaire, il n'est pas hégémonique, avec 58 % seulement des universités qui en sont dotées.

L'enquête révèle qu'à l'exception des six universités du groupe 3, toutes dépourvues de la fonction, la taille de l'établissement n'impose aucun modèle en la matière.

La fonction de directeur de cabinet n'est pas encore stabilisée mais s'est suffisamment affirmée pour que la CPU et le MESRI estiment nécessaire de produire un référentiel des fonctions de directeurs de cabinet⁶³.

Au cours d'entretiens tant avec les présidents et les DGS qu'avec leurs interlocuteurs, aucune situation de conflit ouvert n'a été révélée. Un seul cas marqué par une certaine forme de concurrence est apparu. En revanche, plusieurs présidents rencontrés, dont les propos ont été confirmés par les DGS, ont indiqué à la mission qu'ils n'avaient pas jugé nécessaire de créer une fonction de directeur de cabinet car les capacités du DGS à gérer les partenariats externes ou à entretenir les liens avec le milieu local – notamment les collectivités territoriales –, leur paraissaient satisfaisantes ; en revanche, ils n'étaient pas certains, en cas de départ du DGS actuel, de trouver un successeur disposant des mêmes capacités, ce qui pourrait les conduire à réviser leur jugement. Là encore, le fonctionnement du binôme serait donc essentiel.

Au total, il ne résulte pas des observations de la mission que l'existence d'une fonction de directeur de cabinet soit une difficulté pour le DGS, le développement des universités et leur inscription dans le territoire pouvant justifier une valeur ajoutée réelle de cette fonction, pourvu que son champ soit clairement délimité par le président, de manière à éviter toute incertitude sur le périmètre d'intervention du DGS. Cette question peut être aisément clarifiée dans la lettre de mission du président définissant le cadre d'action du directeur de cabinet.

1.3.2.3 Près de la moitié des universités comptent plus de dix vice-présidents avec des périmètres de compétence très variables

La situation de l'équipe présidentielle composée d'un nombre très variable de vice-présidents influe également, de fait et de façon plus importante, sur le périmètre de responsabilité du DGS. La mission constate sa forte corrélation avec la taille de l'université. Seules dix universités disposent de moins de cinq vice-présidents et 42 % en ont plus de dix. Les entretiens soulignent toutefois que c'est moins le nombre de vice-présidents que leur champ de compétence et leur mode d'intervention vis-à-vis des services qui

⁶³ En cours de finalisation au moment du déroulement de la mission et arrêté conjointement par le ministère et la CPU en décembre 2020.

important en la matière. Deux modèles types de situations très contrastées émergent : dans l'un d'entre eux, les vice-présidents, parfois déchargés de toutes autres fonctions d'enseignement et de recherche, ont un domaine de compétence spécifique qui les conduit à entretenir des liens directs avec les services chargés de la gestion du domaine, voire à intervenir directement dans la vie de ces services, y compris dans la gestion de leurs personnels, alors que dans l'autre, les vice-présidents déterminent les orientations stratégiques et laissent au DGS la pleine responsabilité de l'animation des services. Le mode de fonctionnement général de l'équipe présidentielle et les choix du président dans la désignation des vice-présidents, dans la définition et la répartition de leurs champs de compétences respectifs sont déterminants dans la construction et la délimitation du périmètre d'action du DGS.

La forme de cette interaction avec les vice-présidents est dictée, pour une part, par le positionnement (et le recrutement) du DGS par le président. Elle comporte aussi une part liée aux dossiers suivis par les vice-présidents ou à leur degré d'expérience pour reprendre les termes d'un des DGS rencontrés, il peut y avoir une tendance chez certains d'entre eux, mal à l'aise avec la dimension stratégique de leur fonction, à dériver vers des tâches administratives et à « *faire plus d'Excel que de politique* » – et enfin une dimension strictement interpersonnelle.

La multiplication des vice-présidents et leurs attributions de compétences peuvent aussi compliquer la tâche du DGS. Parfois, les enseignants-chercheurs qui n'obtiennent pas gain de cause auprès de l'administration se tournent vers la gouvernance, les vice-présidents faisant relais. Si le couple président-DGS fonctionne bien, ce genre de pratique reste circonscrit et le DGS n'a pas à contenir la pression subie par l'encadrement qu'il a vocation à diriger.

À cet égard, le principe posé par le référentiel des DGS : « *Par rapport aux vice-présidents qui ont une autorité politique dans le domaine qu'ils portent, le DGS exerce une autorité hiérarchique et fonctionnelle sur les services et sur l'ensemble des personnels BIATSS de l'établissement et de toutes ses composantes* », est clair. Il ne repose pas sur une logique de partage de territoires, mais sur les modalités et les moyens d'action dont doivent respectivement disposer les vice-présidents et le DGS. Le président doit à cet égard s'attacher à lever toute ambiguïté dans les champs d'intervention dans les lettres de mission qu'il établit pour les différents membres de son équipe.

Recommandation n° 8 : Clarifier dans les lettres de mission respectives des directeurs de cabinet et vice-présidents, la répartition des compétences et les relations fonctionnelles entre ces derniers et le DGS, conformément au référentiel des DGS.

1.3.2.4 Les DGS adjoints : un nombre variable, pas toujours corrélé à la taille et au budget de l'établissement

Le renforcement, la professionnalisation et la relative centralisation des fonctions administratives et techniques des universités « en mode RCE » a conduit à la création ou à la multiplication des postes de DGS adjoints (DGSA), qui assurent un rôle d'interface entre le DGS et les directions et services fonctionnels, chaque DGS adjoint supervisant un ensemble de services, le plus souvent au sein de pôles. La majorité de ces DGS adjoints sont détachés sur des emplois fonctionnels d'AENESR. Il existe une différence avec les DGS en matière de durée de ces fonctions : elles peuvent atteindre dix ans⁶⁴ pour les personnels détachés sur emplois tandis que ceux qui ne sont pas nommés sur un emploi fonctionnel ne connaissent pas de limite de durée dans leurs fonctions, contrairement aux DGS.

Il n'y a pas de corrélation entre le montant du budget et le nombre de DGS adjoints qui assistent le DGS. Ainsi, sept universités dotées d'un budget inférieur à 200 M€ ont créé, chacune, au moins trois postes de DGS adjoints.

⁶⁴ Article 60 du Décret n° 83-1033 du 3 décembre 1983 portant statuts particuliers des corps de l'administration scolaire et universitaire et fixant les dispositions applicables à l'emploi d'administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Tableau n° 2 : Nombre de DGS adjoints en fonction du budget

Montant du budget	0	1	2	3 et+
moins de 200 M€	10	18	7	7
200 à 400 M€	1	1	6	5
400 à 600 M€	0	3	1	4
plus de 600 M€	0	0	1	2

Source : enquête mission

La mission évalue le nombre de DGS adjoints à près de 120, dont une centaine sur emploi d'AENESR, sachant que, par ailleurs, une centaine d'autres cadres (directeurs fonctionnels, des finances, des ressources humaines etc. ou équivalents) sont également détachés sur la même catégorie d'emplois⁶⁵. Les entretiens ont mis en évidence deux modèles de fonctionnement, qui sont plutôt des « idéaux-types » puisqu'ils peuvent partiellement se combiner :

- soit le titre de DGSA est attribué aux directeurs des plus gros services (direction des ressources humaines et direction financière notamment) qui peuvent simplement suppléer ponctuellement le DGS, ce dernier conservant un rôle de coordonnateur ;
- soit les DGSA ont un rôle de coordination intermédiaire d'un ou plusieurs grands domaines, le DGS n'assurant plus qu'une coordination de second niveau entre les DGSA et pouvant davantage s'investir dans des missions stratégiques. Pour autant, même dans ce second modèle, l'affirmation d'une « direction générale » collégiale animée par le DGS en parallèle à l'équipe présidentielle n'est que rarement assumée, d'autant que, dans certains cas, le lien de relation hiérarchique entre le DGS et le ou les DGSA soulève des interrogations (voir *infra* point 1.3.4).

Plusieurs universités fusionnées ont créé des fonctions de directeurs généraux « délégués », chargés de diriger un secteur d'activités, ou de « directeurs généraux de facultés », ces fonctions pouvant, ou non, être cumulées avec les fonctions de DGS adjoint et être couplées ou non, pour la personne qui les exerce, avec un détachement sur emploi fonctionnel. Il s'agit pour ces établissements de souligner que ces cadres supérieurs ne sont pas que de simples « collaborateurs » du DGS, mais qu'ils disposent d'un domaine propre qui peut les conduire à référer directement au président, même si le lien hiérarchique avec le DGS n'est pas rompu puisqu'il découle statutairement des compétences de base du DGS. Dans ce cercle de cadres supérieurs, un établissement a, de même, rétabli une fonction de « secrétaire général » chargé des instances et des affaires juridiques.

Ces situations nouvelles n'ont pas donné lieu de la part de la mission à l'identification de situation critique mais elles invitent à s'interroger sur leurs effets potentiels sur la consistance de la fonction de DGS : elles peuvent conduire à la constitution, autour du DGS, d'une sorte de direction générale collégiale renforcée, constituée de cadres supérieurs administratifs ou techniques, distincte de l'équipe constituée, autour du président, d'enseignants-chercheurs élus ou choisis pour leur engagement sur le programme présidentiel ; mais elles pourraient conduire, à l'inverse, à un délitement du lien hiérarchique entre le DGS et les autres cadres supérieurs au profit du renforcement des liens directs avec le président et/ou les vice-présidents et donc à un risque d'affaiblissement du poids du DGS .

Cette question est soulignée également par l'examen de l'implication des DGS dans les commissions ou les dispositifs de recrutement des cadres administratifs et techniques, à propos desquels une question était posée dans le cadre de l'enquête transmise. Ainsi, **douze DGS (18 %) ne pilotent pas le recrutement de leurs principaux collaborateurs, les DGS adjoints**, lequel est pris en charge généralement par un vice-président. La mission observe d'ailleurs que près de 80 % des présidents d'université s'impliquent eux-mêmes dans les recrutements de DGS adjoints ou qu'ils délèguent cette fonction au vice-président chargé du conseil d'administration. Ce constat confirme que, s'ils occupent des emplois fonctionnels, les DGS

⁶⁵ Au 1^{er} janvier 2020, le MESRI comptait 217 emplois d'AENESR, données DGRH, document de synthèse *Administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*.

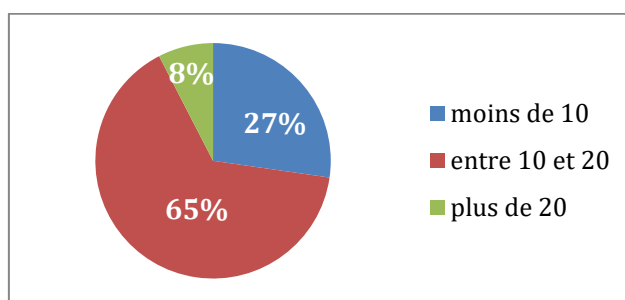
adjoints apparaissent donc, dans certains cas, comme une catégorie spécifique de cadres, accréditant l'idée que le DGS est davantage à leur égard un *primus inter pares* au sein d'une « direction générale de services » collégiale qu'à proprement parler un supérieur hiérarchique, même si, en tout état de cause, c'est bien le DGS qui assure leur évaluation.

La mission estime que les employeurs, ministère et présidents, devraient s'emparer de cette question de la situation des DGSA de manière à maîtriser ces évolutions au besoin en les traitant statutairement (voir *infra* recommandation point 3.1.3).

1.3.3. La fréquence des réunions formalisées et/ou régulières est importante

La mission a tenté de décrire les modalités de travail des DGS en mettant en évidence la fréquence de leurs réunions institutionnelles, la fonction de leurs principaux interlocuteurs et la réalité de leurs responsabilités. Plusieurs types d'organisation et de pilotage se dessinent. Pour les deux tiers des DGS, le rythme des réunions régulières hebdomadaires est de 10 à 20, soit entre 2 et 4 par jour.

Graphique 9 : Nombre de réunions hebdomadaires formalisées



Source : enquête mission

1.3.3.1 90 % des DGS ont pour interlocuteur direct le président

90 % des DGS déclarent que le président est leur interlocuteur direct. Pour attendre qu'elle soit, cette affirmation interroge sur le management des six universités où ce n'est pas le cas. Dans trois cas sur les six, le DGS a moins de deux réunions institutionnelles hebdomadaires avec son président.

Le DGS peut être l'interlocuteur direct du président sans le rencontrer de façon formelle très fréquemment. C'est le cas dans 50 universités où ce type de réunion se tient à une fréquence maximale d'une fois par semaine. Dans dix universités, les réunions formelles avec le président excèdent le chiffre d'une par jour.

Dans la grande majorité des cas, le DGS rencontre le président de façon institutionnelle entre deux et cinq fois par semaine.

La fréquence des réunions formalisées avec un ou plusieurs vice-présidents est assez régulière. Quand il existe un directeur de cabinet, le DGS le rencontre rarement de façon officielle plus d'une fois par jour.

1.3.3.2 L'instance centrale de gouvernance de l'équipe de direction exclut parfois le DGS

La constitution de l'équipe de direction de l'université est également révélatrice de son mode de gouvernance.

Une certaine similarité est observée dans la composition des équipes de gouvernance (comité exécutif – COMEX, comité de direction CoDir, bureau de l'université, etc.). Si le président en est d'évidence toujours membre, il est surprenant de constater que quatre universités en excluent le DGS. Il s'agit du groupe des six établissements dans lesquels le président n'est pas l'interlocuteur direct du DGS. Ces situations sont d'un point de vue strictement juridique irrégulières puisqu'en vertu de l'article L. 953-2 du code de l'éducation 3^{ème} alinéa : « le directeur général des services (...) participe avec voix consultative au conseil d'administration et aux autres instances administratives de l'établissement », ce qui ne donne pas le droit, même au chef d'établissement, de l'exclure de l'une d'entre elles, *a fortiori* de l'une de celle qui compte le plus dans la vie de l'établissement. Ces situations, en valeur absolue peu nombreuses, indiquent la persistance dans un nombre réduit d'établissements d'une conception du DGS qui n'a pas rompu avec la conception d'un

secrétaire général simple chef des services administratifs. Le ministère comme la CPU devraient s’attacher à convaincre les chefs d’établissement qui entretiennent ces situations, résiduelles mais certainement pas optimales, de l’importance d’intégrer les DGS, afin de leur permettre d’exercer leur rôle dans la préparation et la mise en œuvre de la stratégie de l’établissement.

Tableau n° 3 : Nombre d’universités n’incluant pas dans leur instance dirigeante les fonctions suivantes

Le directeur de cabinet ⁽¹⁾	1 sur 38
Le DGS	4 sur 66
Les vice-présidents	5 sur 66
Les DGS adjoints ⁽²⁾	34 sur 55
L’agent comptable	39 sur 66

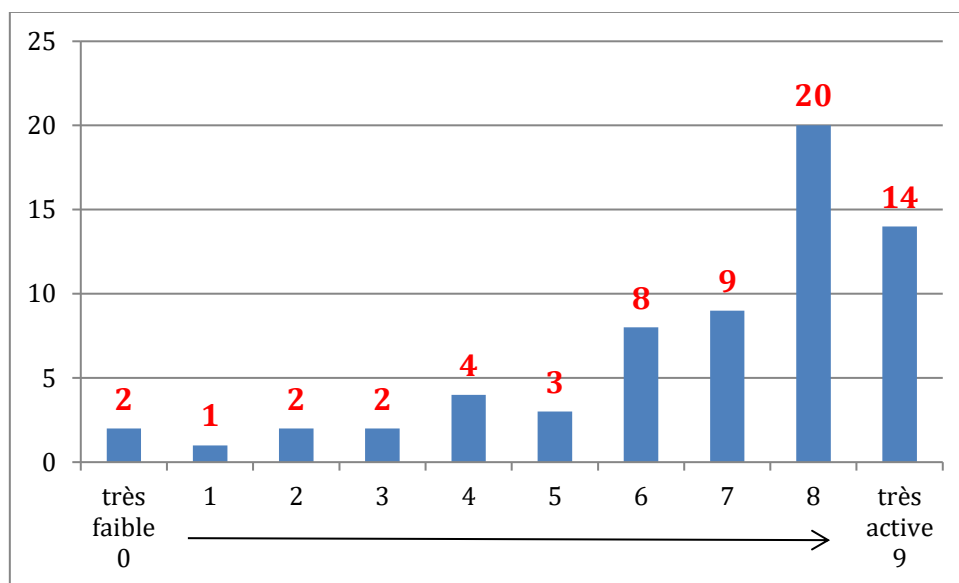
Source : enquête mission

(1) 38 établissements concernés

(2) 55 établissements concernés

Très majoritairement, les DGS jugent importante leur implication dans la définition de la stratégie de l’université. Toutefois une petite minorité, 11 sur 66, soit quand même 17 % du total, estime son implication assez faible, faible ou très faible, ce qui est anormal puisque depuis 2017 cette participation aux « stratégies de l’établissement » est clairement affirmée dans le statut des DGS.

Graphique 10 : Les DGS jugent leur participation à la stratégie de leur établissement



Source : enquête mission

Sur ce point comme sur le précédent, la mission indique qu’il importe de conforter définitivement la place des DGS dans le groupe très minoritaire, mais non négligeable (14), d’établissements où ils n’occupent pas la place que la loi et leur statut ont définie.

Recommandation n° 9 : Faire évoluer les pratiques dans le groupe minoritaire d’universités qui n’accordent pas la place que la loi et leur statut confèrent aux DGS. Cette responsabilité incombe au ministère qui doit rappeler les obligations juridiques des chefs d’établissement et à la CPU qui doit rappeler que le rôle renforcé du DGS est une bonne pratique, favorable à un fonctionnement efficace des établissements.

1.3.3.3 Le DGS se déclare généralement comme l’interlocuteur privilégié des services académiques

Les trois quarts des DGS se considèrent comme les interlocuteurs privilégiés des services académiques. La mission suppose que ces relations sont perçues comme essentiellement administratives et qu’à ce titre, le

DGS est réputé légitime. Cette position est cependant assez loin d'être unanime dans le groupe des DGS. De plus, ce constat est antérieur à la réforme territoriale de l'État, à la création des recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation et des services régionaux de l'enseignement supérieur et à la mise en place des dialogues stratégiques et de gestion (DSG) en 2020, dispositif complété depuis 2021 par la création des délégations académiques à la recherche et à l'innovation, ensemble d'évolutions qui devraient se traduire par un investissement plus fort des autres membres de la gouvernance dans les relations avec les services académiques.

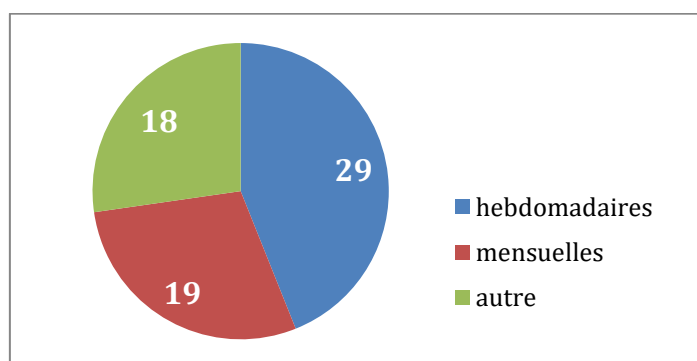
1.3.4. Les pratiques et le positionnement du DGS manager

1.3.4.1 Les missions des DGS et leur positionnement comme chef de l'administration

L'enquête et les entretiens ont confirmé que les DGS évoluent dans trois modèles de gouvernance, l'un dit « facultaire » qui repose principalement sur les composantes, le deuxième plutôt centralisé autour du président et des services centraux et le troisième intermédiaire ou mixte. Les DGS doivent s'inscrire dans ces modèles. Mais cette situation n'est pas identifiée par les DGS eux-mêmes comme une difficulté majeure : ils savent adapter leurs pratiques à cet environnement, même s'ils ont déjà eu une expérience dans un établissement répondant à un modèle différent. Mais leur positionnement comme chef de l'administration de l'université n'est pas homogène.

Membre de l'équipe de direction de l'université, le DGS est en effet le chef de l'administration de son établissement. La mission s'est donc penchée sur les éléments quantifiables du management des directions et services par le DGS.

Graphique 11 : Répartition des universités selon la périodicité des réunions de coordination des directions et services

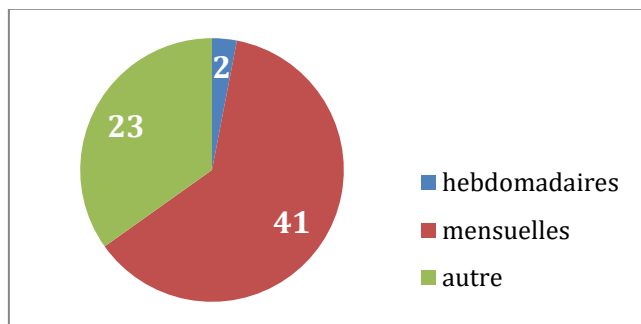


Source : enquête mission

En matière de pilotage des directions et services centraux, les DGS se répartissent en trois groupes aux pratiques très diverses mais où le principe de la réunion hebdomadaire domine.

La fréquence des réunions de responsables administratifs des composantes (RA) est sensiblement moins importante que celle des services centraux. Ainsi, dans les deux tiers des universités, les responsables administratifs ne sont réunis qu'une dizaine de fois par an au maximum et la réunion hebdomadaire est l'exception. Dans 63 cas sur 66, c'est cependant le DGS qui préside la réunion.

**Graphique 12 : Répartition des universités selon la périodicité
des réunions des responsables administratifs des composantes (RA)**



Source : enquête mission

Beaucoup plus surprenante encore est la posture hiérarchique **des DGS qui, pour la moitié d'entre eux (33 sur 66), ne se considèrent pas comme les responsables hiérarchiques des RA des composantes**, ce qui n'est pas conforme à la lettre du décret modifié de 2010 dont l'article deux énonce que « *les fonctionnaires nommés dans l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur assurent, sous l'autorité du président de l'université ou du directeur de l'établissement, la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs, financiers et techniques de l'établissement* ».

La mission a croisé les visions des DGS relatives à leur autorité hiérarchique sur les RA des composantes et au mode d'organisation de leur université, et fait les constats suivants :

- 77 % des DGS qui jugent le fonctionnement de leur université « facultaire » ne se considèrent pas responsables hiérarchiques des RA des composantes ;
- plus étonnant encore, 43 % des DGS qui jugent le fonctionnement de leur université « centralisé » et des DGS jugeant le fonctionnement de leur établissement « mixte » expriment le même avis.

La mission considère que ce diagnostic est problématique. Sans doute, la proximité de travail explique-t-elle le lien de nature hiérarchique qui se tisse, de fait, entre le RA et le directeur de la composante mais elle est surtout le symbole d'une ambiguïté quant à la définition du rôle du DGS et l'articulation de ses missions avec celles des responsables élus. Cette dualité administratif / politique⁶⁶ est au cœur des difficultés de positionnement de certains DGS.

Enfin, **15 % des DGS ne s'impliquent pas dans le recrutement des responsables administratifs (RA) des composantes**, ce qui confirme l'observation évoquée *supra* quant à la différence entre administration des services centraux et administration des composantes ; mais ce pourcentage marque une évolution significative : l'étude de 2013 soulignait que 30 % des RA de composantes estimaient se situer « *à distance du DGS* »⁶⁷. Même si la question du recrutement est plus ciblée, la mission relève une légère évolution dans le sens d'un rapprochement entre RA et DGS. Dans les faits, les responsables administratifs de composantes dépendent, au plan hiérarchique, à la fois du directeur de la composante dans laquelle ils sont affectés et du DGS, sans que leur rattachement administratif soit explicite. La quasi-totalité des DGS organise des réunions régulières des RA des composantes et les président, comme signalé *supra*, même si c'est à un rythme beaucoup moins soutenu que pour les services centraux.

La réponse à la même question est encore plus marquée quand elle concerne les responsables administratifs des unités de recherche. Ainsi, **88 % des DGS considèrent que les RA de ces unités ne sont pas sous leur autorité**, ce que confirment les procédures d'évaluation des RA des composantes comme des unités de recherche. Il résulte de l'enquête que la plupart des DGS n'évaluent pas les RA en dehors des services

⁶⁶ Par simplification, on entend souvent par « politique » tout responsable occupant une fonction électorale dans l'université : cela vaut pour le président, une partie des vice-présidents, les directeurs de composantes. Mais, par extension, cette qualité de « politique » est souvent étendue à des fonctions complémentaires confiées à des enseignants ou enseignants-chercheurs hors de tout processus électif, par décision du président.

⁶⁷ Rapport Cabinet Plein Sens, 2013, pages 29-30.

centraux, pas plus qu'ils ne les co-évaluent avec les directeurs de composantes et d'unités, ce que le nombre d'acteurs concernés, dans les universités de plus grande taille, ne justifie pas toujours.

L'image donnée par ces éléments est celle d'une administration universitaire morcelée, à l'organisation souvent floue et aux lignes hiérarchiques mal définies. Proches des services centraux, la moitié des DGS ayant répondu à l'enquête se sentent peu concernés par l'administration des composantes⁶⁸, conduite par les enseignants-chercheurs, ou ne sont pas positionnés pour en assurer le pilotage, et une très large majorité d'entre eux est étrangère au pilotage administratif des unités de recherche. L'absence de lettre de mission du DGS, signalée plus haut, contribue à l'entretien du flou de cette organisation. Cependant, en s'appuyant sur la coordination administrative qu'effectuent les services centraux, les DGS disposent d'un moyen efficace pour impulser, inciter, guider et contrôler les processus à l'œuvre dans les composantes : centraliser les informations, les traiter et les transformer en outils d'aide à la décision et à l'arbitrage. Les DGS compensent donc souvent de manière empirique la formalisation insuffisante de leurs attributions de compétences.

Toutefois, même si la majorité des DGS s'en accommode, **comme le relatif désintérêt des DGS pour les questions de recherche** (voir *supra* point 1.2.4), **cette faible implication à l'égard de l'administration des composantes – et encore davantage des unités de recherche – est un véritable abandon de responsabilité**, qui conduit les DGS à ne pas exercer les compétences que l'article L. 953-2 du code de l'éducation et leur statut leur confèrent. Au-delà du constat de cette anomalie juridique, cette situation conduit les DGS à être tenus à l'écart d'enjeux majeurs : la recherche, comme il l'a déjà été signalé, mais aussi la structuration administrative des composantes, domaine stratégique dans le contexte de la création de nouvelles universités de grande taille et comportant de très nombreuses composantes, elles-mêmes relevant de régimes différenciés, comme dans le cas des fusions ou des établissements publics expérimentaux⁶⁹.

La coordination par les DGS de la fonction administrative dans les composantes et les unités de recherche peut être un puissant vecteur d'unité dans des organisations nouvelles encore marquées par les structurations antérieures des établissements qu'elles regroupent. La mission a pu relever également au cours des entretiens menés que l'implication forte dans quelques établissements du DGS dans le recrutement comme l'évaluation des RA constituait un facteur de cohésion de la vie administrative de l'établissement.

Recommandation n° 10 : Inviter fortement l'ensemble des DGS à s'emparer de l'animation administrative des composantes et des unités de recherche, en reconnaissant leur légitimité à exercer cette responsabilité et en l'inscrivant systématiquement dans leur lettre de missions.

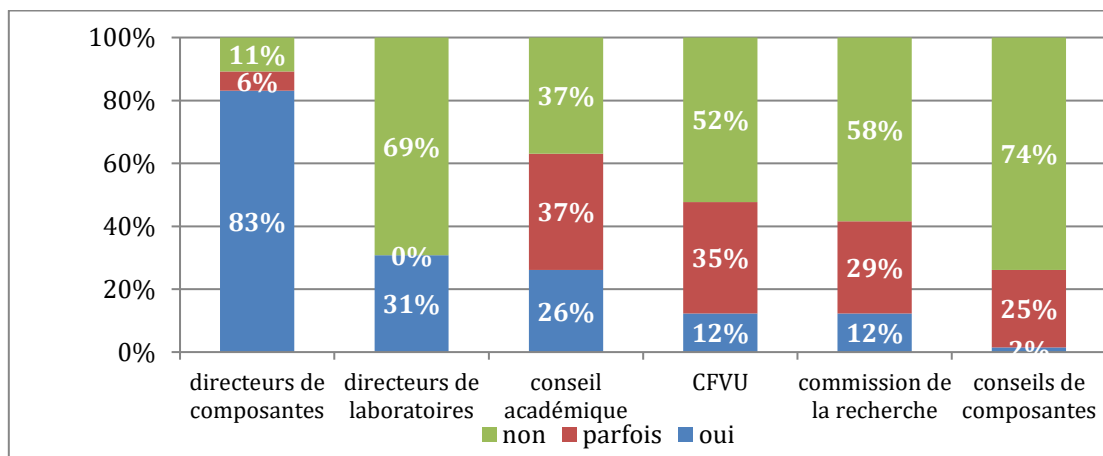
1.3.5. Le DGS dans les instances statutaires de l'université : une implication variable

« Membre à part entière de l'équipe de direction, le DGS participe, avec voix consultative, au conseil d'administration et aux autres conseils centraux de l'université en application de l'article L. 953-2 du code de l'éducation ». Le référentiel de 2017 évoque la place des DGS dans les instances de l'université, leur implication effective dans ces instances reste modeste. En effet, si la présence au conseil d'administration est acquise, un DGS sur quatre seulement participe régulièrement au conseil académique et un sur huit à la commission de la formation et de la vie étudiante (CFVU), ainsi qu'à la commission de la recherche. Cette faible participation s'explique par les emplois du temps très tendus des DGS, dont 73 % doivent assurer une participation à un nombre de réunions compris entre plus de dix et plus de vingt réunions hebdomadaires, mais, selon la mission, **une participation à une partie de ces réunions ou à une partie de chaque séance constituerait un moyen pour les DGS d'accroître leur compétence dans les domaines considérés et de donner davantage de légitimité à leur vocation à s'investir davantage dans l'administration et la gestion de la recherche et la formation.**

Graphique 13 : Présence des DGS dans les instances de l'université (en %)

⁶⁸ Unités de formation et de recherche, instituts et écoles internes.

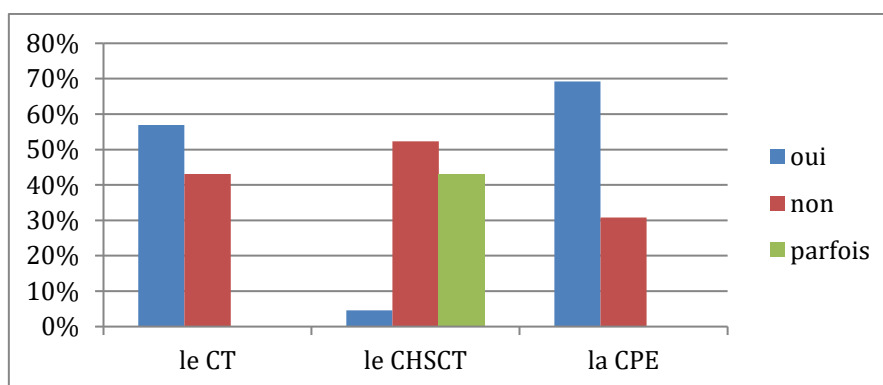
⁶⁹ Les entretiens menés par la mission dans trois établissements expérimentaux ont confirmé l'importance de relations avec les composantes, et les « établissements composantes » et le rôle central (et les difficultés) du DGS dans le dispositif d'animation de ces composantes.



Source : enquête mission

La présidence des instances administratives de dialogue social des universités est rarement confiée au DGS par les règlements intérieurs les instituant ; mais elle leur est le plus souvent déléguée par le président de l'université. Le graphique n° 14, qui indique les taux de présidence par les DGS du comité technique (CT), du comité hygiène, sécurité et conditions de travail (CHSCT) et de la commission paritaire d'établissement (CPE), montre un net clivage dans les pratiques : les DGS président assez fréquemment le CT et la CPE, presque jamais le CHSCT. Quand la présidence de ces instances est confiée ponctuellement à un tiers, en cas d'absence du président ou, en fin de séance, en cas de présence écourtée du président, elle est fréquemment confiée au DGS.

Graphique 14 : Le DGS préside-t-il les instances suivantes ?



Source : enquête mission

1.3.6. Le retrait d'emploi s'avère toujours douloureux et constitue un phénomène moins marginal que les statistiques ministérielles ne l'indiquent et qui précarise l'image de la fonction de DGS

Le retrait d'emploi est un élément normal d'une situation d'emploi fonctionnel occupé par un fonctionnaire dans les trois fonctions publiques. Toutefois, les conditions dans lesquelles il s'opère génère une inquiétude légitime des DGS. La mission constate cependant qu'il constitue une situation assez rare.

Ainsi sur les 65 DGS interrogés :

- 59 déclarent n'avoir jamais fait l'objet de retrait d'emploi au cours de leur carrière ;
- 6 ont fait l'objet d'un retrait d'emploi ;
 - cinq à l'occasion ou à la suite d'un changement d'équipe dirigeante. Parmi eux, un DGS relevait alors de la fonction publique territoriale et un autre a demandé le retrait à la suite d'une grave dégradation de ses conditions d'exercice,
 - un à l'occasion d'une fusion d'universités.

Avec 10 % de la population concernée parmi les DGS encore en exercice fin 2019, le phénomène ne peut être toutefois considéré comme marginal, ce que confirment les données qui suivent.

Les statistiques ministérielles (cf. tableau 4 *infra*) signalent le caractère limité des retraits d'emplois : sur les cinq années écoulées, pour l'ensemble des EPSCP dotés d'un emploi de DGS, seules cinq décisions de retrait d'emploi *stricto sensu* prononcées par arrêté ministériel ont été prises, dont trois seulement ont concerné des universités. Il faut toutefois ajouter à ce nombre, trois autres situations qui ne pouvaient être traitées par un arrêté de retrait d'emploi car les DGS concernés n'étaient pas détachés formellement sur un emploi fonctionnel mais détenaient un contrat établi par l'université, la rupture de ces contrats s'étant, de fait, traduite par une fin de fonctions.

Cependant, ces six fins de fonctions ne constituent que « la partie émergée de l'iceberg ». Elles ont constitué l'aboutissement de procédures lancées, qui se sont avérées plus nombreuses : au total, 24 procédures destinées à obtenir des retraits d'emplois ont été lancées par des chefs d'établissement sur la période, dont 19 dans des universités, la plupart s'étant achevées avant qu'une décision formelle de retrait d'emploi ne soit envisagée, soit par maintien temporaire du DGS dans son emploi, soit par la réintégration dans son corps ou administration d'origine à la demande du DGS, soit encore par l'affectation définitive ou temporaire sur un autre emploi dans l'établissement ou à l'extérieur de celui-ci.

Enfin, il n'est pas certain que le service qui gère les emplois fonctionnels au sein de la DGRH du MESRI ait effectivement connaissance de toutes les situations critiques se traduisant de manière non formalisée par une situation ayant les mêmes effets qu'un retrait d'emploi⁷⁰ et qui se gèrent ou se concluent sans son intervention.

Tableau 4 : Modalités de fin de fonction des DGS d'université (2015-2020⁷¹)

Année	Nombre de procédures engagées	Résultats des procédures				
		Retrait d'emploi ^(a)	Interruption du contrat ^(b)	Nouvelle affectation ^(c)	Réintégration dans l'administration d'origine ^(d)	Autres cas ^(e)
2015	5	2	1	2		
2016	6		1	4 ⁽¹⁾	1	
2017	2				1	1
2018	2		1			1
2019	1					1
2020	3	1		1		1

Source : tableau : mission ; données : DGRH (octobre 2020)

(1) dont une après nomination transitoire sur emploi d'AENESR et une autre après détachement provisoire sur contrat au sein de l'établissement.

(a) Le retrait d'emploi fait l'objet d'un arrêté ministériel, aucune solution alternative n'ayant été trouvée dans les six mois qui suivent le début de la procédure.

(b) L'interruption du contrat consiste un retrait d'emploi pour un DGS recruté sur contrat « parfois dans des conditions juridiques très contestables » selon la DGRH.

(c) Une nouvelle affectation signifie que la procédure de retrait n'est pas allée à son terme et qu'une solution de reclassement a été trouvée. Aucun arrêté de retrait d'emploi n'a donc été pris.

(d) Cas particulier des fonctionnaires territoriaux : le retrait d'emploi est généralement subordonné par la collectivité de rattachement du fonctionnaire à l'existence d'un poste disponible ce qui, dans l'intervalle, implique la poursuite de sa rémunération par l'établissement employeur.

(e) Affectation provisoire, suspension de procédure dans l'attente de l'élection d'un nouveau président, fin de contrat intervenant avant le retrait, et refus de retrait par le ministère (un seul cas en cinq ans).

La mission, ainsi que les DGS en fonction, constatent que, contrairement à une idée répandue, un changement d'équipe dirigeante ne se traduit pas systématiquement par une situation de crise entre le DGS et le nouveau président. Toutefois, la situation de l'année 2020 ne permet pas de tirer de conclusions définitives sur ce point. L'importance du nombre d'établissements d'enseignement supérieur concernés par

⁷⁰ La mission a, par exemple, eu connaissance d'une situation critique dans une université, dans laquelle la DGS a bénéficié de congés de maladie pendant plusieurs mois avant de demander à bénéficier de ses droits à pensions de retraite, ce qui a libéré l'emploi. La DGRH interrogée sur ce point n'avait pas connaissance de cette situation critique, qui était en revanche connue des deux autres services ministériels suivant les DGS, au secrétariat général (MPES) et à la DGESIP.

⁷¹ État arrêté à début octobre 2020.

le renouvellement de leurs instances et par des processus électoraux aurait pu se traduire par une accélération des retraits d'emplois de DGS, notamment en cas de changement de président. Or, la crise sanitaire a conduit à repousser nombre de ces processus et cette hypothèse n'a pu être vérifiée : c'est vraisemblablement en 2021 qu'elle sera soumise à l'épreuve des faits. Pour autant, ces situations de retraits d'emploi méritent une attention particulière dans la mesure où elles sont toujours très mal vécues : le sentiment d'injustice (« *aucun reproche formulé* », « *aucun entretien avant l'annonce* ») est alors très vif, s'agissant de décisions qui, selon les DGS concernés, ne relèvent jamais d'un constat d'insuffisance professionnelle de la part des présidents. Ces retraits d'emplois sont aussi parfois vécus comme un échec par les chefs d'établissement.

Face aux situations délétères créées par certains retraits d'emploi, une procédure a été définie par la DGRH : elle s'attache à maintenir l'équilibre entre l'intérêt des DGS concernés et l'autonomie des établissements⁷². La fiche de procédure rappelle que le retrait n'est pas une sanction disciplinaire, même si elle peut être vécue comme telle par l'intéressé. Un cadre procédural précis est défini qui laisse la décision finale au ministre, lequel, depuis la définition de cette procédure, s'est opposé formellement une seule fois au retrait, alors qu'aucune solution n'avait été trouvée.

Si les DGS ne contestent pas le principe du retrait d'emploi, ils souhaitent surtout bénéficier d'un accompagnement pour que cet événement, qu'ils vivent comme un échec, ne devienne pas un handicap majeur pour leur carrière. L'intervention des services ministériels apparaît pour eux comme un filet de sécurité nécessaire. L'avis des présidents est plus contrasté. Certains estiment la procédure ministérielle adaptée et regrettent les comportements de certains de leurs collègues, qui ne constitueraient pas des bonnes pratiques, tandis que d'autres souhaiteraient une procédure plus expéditive. L'affirmation d'autres chefs d'établissement selon laquelle le retrait d'emploi devrait être discrétionnaire dès que la confiance se délite entre le DGS et le président s'accompagne parfois d'une critique de l'attitude des services ministériels⁷³ qui souhaiteraient, à l'occasion des recrutements, « *recaser les DGS virés* ». Ce raisonnement est paradoxal puisque ces initiatives visant à suggérer les candidatures de DGS en fin de fonctions ne constituent que la conséquence des retraits d'emplois lancés par d'autres chefs d'établissement dans un contexte de régime de fonction publique où tout fonctionnaire doit recevoir une affectation régulière.

Bien qu'elles soient relativement rares, les procédures de retrait abouties sont vécues comme traumatisantes et perçues comme stigmatisantes : un président rappelait au cours d'un entretien l'état d'esprit de candidats objets de retraits d'emplois au cours d'auditions pour un nouveau recrutement comme psychologiquement détruits et incapables d'adopter une attitude positive dans leur recherche d'emploi tandis qu'un autre président indiquait que, pour sa part, il n'envisageait pas de recruter un DGS issu d'un retrait d'emploi antérieur, non qu'il considérât que cette situation était dirimante en elle-même, mais parce que la communauté de son établissement l'accepterait difficilement.

Dans les cas de demandes formelles de retrait d'emploi par des chefs d'établissement, il est relevé quelques cas de mauvaises pratiques manifestes : demande de retrait d'emploi formulée sans entretien préalable avec le DGS, absence de formulation de motivation, découverte de la publication de l'avis de vacance avant que le DGS en ait été informé par le président, notamment. Ces pratiques doivent être dénoncées.

Enfin les mesures administratives visant à encadrer les fins de fonctions, tant celles directement inscrites dans le référentiel (voir partie citée *supra* au point 1.1) qui prévoient une période de transition de six mois que la note de procédure élaborée par la DGRH, qui offre pourtant de nombreuses garanties aux personnes concernées, n'ont pas permis de régler cette question épineuse. Les fonctionnaires territoriaux détachés sur l'emploi de DGS bénéficient de fait d'un régime plus favorable en raison d'une disposition de leur statut

⁷² Annexe 5 : procédure de retrait d'emploi dans l'intérêt du service » Bureau des emplois fonctionnels et des carrières DGRH-E1-2 (document non daté, remis à la mission fin 2019).

⁷³ Trois services ministériels ont à connaître de la situation des DGS : le service de l'encadrement de la direction générale des ressources humaines, la mission pour l'encadrement supérieur du secrétariat général, la mission d'expertise et de conseil de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (voir partie 3 du présent rapport sur les compétences respectives de ces services).

particulier⁷⁴ qui oblige l'établissement où l'ex-DGS exerçait ses fonctions à continuer à le rémunérer jusqu'à expiration de la période prévue pour le détachement si la collectivité employeur ne dispose pas d'un emploi vacant pour réintégrer le fonctionnaire détaché.

Le retrait d'emploi, ou plutôt les modalités incertaines de sa mise en œuvre, contribuent à accréditer l'image d'une fonction de DGS précaire : ce phénomène assez limité sinon marginal enlève de la visibilité au renforcement de l'importance de cette fonction depuis dix ans et aux efforts conséquents consentis pour la valoriser, financièrement mais aussi en termes de moyens avec des équipes de collaborateurs de haut niveau. Ce paradoxe entre le renforcement réel de la fonction et son image de précarisation illustre son positionnement encore incertain ainsi que celui de ses titulaires. Ce constat amène la mission à recommander la mise en œuvre rigoureuse des bonnes pratiques préconisées tant dans la dernière partie du référentiel que dans la note de la DGRH relative aux retraits d'emploi qui constituent à la fois un guide clair pour les présidents et un ensemble de garanties lisibles pour les DGS concernés. Sous doute faut-il aller plus loin aujourd'hui et inscrire ces principes généraux dans le texte statutaire.

Recommandation n° 11 :

- Inscrire les principes généraux du retrait d'emploi dans le texte statutaire ;
- Veiller au respect d'un protocole de fin de fonction, notamment en cas d'interruption anticipée, consolidant les éléments de procédure établie par le ministère et ceux figurant dans le référentiel et intégrant notamment un entretien préalable et une procédure contradictoire ;
- S'assurer du respect du protocole de fin de fonctions, par structure issue du ministère et de la CPU pour jouer un rôle de régulation ;
- Instaurer une garantie de maintien de rémunération globale (y compris le régime indemnitaire) pendant six mois.

2. Les DGS à la fois experts et stratèges, à la frontière de l'administration et du politique, au centre de la gouvernance universitaire

La situation du DGS, à la frontière de l'administration et du politique, le soumet à une tension entre sa compétence de technicien généraliste de haut niveau, qui justifie son autorité hiérarchique et fonctionnelle sur les services et tous les personnels BIATSS, et la légitimité politique de l'équipe de direction dont il est également membre à part entière⁷⁵. C'est la combinaison de ces deux sources de légitimité qui lui permet d'assumer pleinement son rôle en « opérationnalisant » le projet d'établissement à travers la mobilisation de l'administration au profit de sa mise en œuvre.

Ce mouvement s'inscrit d'ailleurs dans une tendance générale identifiée dans les universités dans le monde et est illustrée également par des travaux de chercheurs. Mais il soulève bien des interrogations tant au sein du groupe des DGS lui-même que de la part des autres porteurs d'enjeux autour d'eux.

2.1. Expert, manager, stratège : les visions convergentes des fonctions et du rôle des DGS entre les différents acteurs

Les DGS que la mission a rencontrés, paraissent globalement à l'aise dans l'exercice de leurs fonctions, sous les réserves exprimées par certains sur leurs propres compétences (cf. *Supra* point 1.2.4), ce qui offre au premier abord une impression de fluidité, mais l'approfondissement des entretiens révèle en revanche une fonction à l'exercice très heurté, toujours sur la brèche, en « couteau suisse » selon une expression fréquemment utilisée par les interlocuteurs de la mission.

⁷⁴ Extrait de l'article 67 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Le fonctionnaire détaché qui est remis à la disposition de sa collectivité ou de son établissement d'origine avant l'expiration normale de la période de détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions et qui ne peut être réintégré dans son corps ou cadre d'emplois d'origine faute d'emploi vacant continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement au plus tard jusqu'à la date à laquelle le détachement devait prendre fin ».

⁷⁵ Formules tirées de la partie 1 du référentiel des DGS « positionnement du directeur général des services », page 9.

Les interlocuteurs de la mission, DGS ou membres de leur environnement professionnel proche, s'efforcent au cours des entretiens d'en identifier assez précisément les contours, dégagant un remarquable consensus sur une liste de missions et de compétences, qui fait à bien des égards écho au référentiel métier des DGS, même si ce document n'est guère connu en dehors des DGS eux-mêmes. Mais après cet effort d'énumération, ils concluent tous que la caractéristique principale de la fonction de DGS réside dans un très haut niveau d'exigence, d'adaptabilité et de réactivité.

2.1.1. Une fonction dépendante des choix de gouvernance de l'établissement et soumise à une exigence d'adaptabilité permanente

La fonction de DGS est, en premier lieu, très liée au président. L'impact de cette relation se fait sentir sous deux formes principales.

En premier lieu, les changements de président peuvent, au moins en théorie (cf. *supra* point 1.3.6.), conduire au changement du DGS, le président souhaitant souvent rester maître du choix de son tout premier collaborateur dans l'ordre administratif. La relation est au demeurant à double sens, certains DGS faisant parfois le choix d'un départ anticipé alors qu'approche la fin du mandat du président en place, et d'autres se mettant rapidement à la recherche d'un débouché nouveau. Ce phénomène, qui illustre la relation symbiotique ou de « binôme » entre président et DGS, s'est traduit dans l'une des universités visitées par la succession de quatre DGS en dix ans.

Les interlocuteurs de la mission voient là souvent un enjeu de continuité administrative qui invite à la vigilance face au risque de fragilisation des structures qu'implique un remplacement trop fréquent du principal responsable administratif. Du point de vue du DGS, l'exercice de la fonction peut ainsi se trouver fortement influencé, non seulement par le projet politique de l'équipe dirigeante ou la situation de l'université, mais aussi par l'action de son prédécesseur : va-t-il devoir entreprendre un redressement, se placer dans son sillage, etc. ? Du point de vue du président et de son équipe, le changement de DGS peut soulever des difficultés de préparation de la transition, notamment dans les services. Dans un cas comme dans l'autre, il peut être utile, loin d'une logique de *spoils system*⁷⁶, de penser l'université comme une institution, qui possède en tant que telle une forme de pérennité et peut donc s'accommoder aussi bien d'une continuité du DGS que d'un changement.

En second lieu, la fonction de DGS apparaît très liée au style de gouvernance du président qui, de fait, détermine son périmètre d'intervention. De même, l'histoire propre de l'organisation de l'université, ses origines facultaires ou centralisées, combinées désormais souvent à l'histoire immédiate de sa constitution comme université fusionnée ou établissement expérimental, influent sur le mode de gouvernance de l'établissement marqué certes par le style personnel de management du président, mais aussi largement par la culture de l'université. La nature même de la fonction et les conditions de son exercice, ne se prêtent-elles pas entièrement à un cadrage réglementaire national ? Il est certes sécurisant pour le MESRI de disposer dans chaque université d'une fonction réputée correspondre à un standard national, mais un des résultats importants du travail mené par la mission est le constat que le maintien d'une marge de jeu propre à l'établissement est nécessaire. Cette situation peut être jugée inconfortable en certains cas pour les DGS et elle influe sur les conditions de leur action mais aussi potentiellement sur le vivier et le recrutement des DGS, dissuadant des candidats très qualifiés par ailleurs mais attachés à un mode d'exercice plus normé et attirant au contraire d'autres candidats acceptant le défi de la prise de risque qu'implique cette marge d'incertitude.

Ce second terme de l'alternative pose la question du rôle du ministère dans l'identification, voire la préparation, du vivier de DGS et dans l'accompagnement des parcours de carrière des intéressés, y compris après une période d'exercice de fonction de DGS en université. Ce positionnement systémique impose des ajustements et une adaptabilité permanente.

⁷⁶ Le *spoils system* ou système des dépouilles est un principe de gestion des fonctionnaires aux États-Unis d'Amérique établi par le Président Andrew Jackson (1829-1837) selon lequel un nouveau gouvernement, devant pouvoir compter sur leur loyauté partisane, substitue des fidèles à ceux qui sont en place. Il remplace le principe instauré, pour l'administration fédérale, par George Washington, selon lequel les fonctions publiques doivent être confiées aux plus compétents.

La fonction, centrale, de DGS et les conditions de son exercice sont déterminées non seulement par la relation au président et à son équipe, mais par le positionnement d'une pluralité d'autres acteurs de l'ordre administratif dans l'université.

L'exemple le plus immédiat, le plus souvent présent à l'esprit des interlocuteurs de la mission, est celui des rapports du DGS à un éventuel directeur de cabinet et aux responsables administratifs de composantes ou aux chefs de service. Ces configurations peuvent susciter des frictions et la mission a rencontré le cas d'une université où la DGS avait demandé et obtenu la suppression du poste de directeur de cabinet, et d'une autre où la présidence en avait pris l'initiative. Mais ces situations sont bien circonscrites et la véritable question est de savoir si le DGS a reçu mission explicite de définir ou de modifier l'organisation générale et si une certaine initiative lui est laissée en la matière. Les entretiens ont révélé de telles disparités qu'il est difficile de modéliser les situations

Dans la mesure même où le positionnement du DGS dépend du positionnement d'autres acteurs dans le système de gouvernance de l'université, il existe une forme de complémentarité avec ces derniers mais d'abord entre les profils de DGS, de DGSA et de directeurs et chefs de service. Un président d'université s'interrogera, non seulement sur le poste de DGS mais surtout sur la manière de construire une équipe équilibrée et cohérente autour de lui et sur l'opportunité de recruter un directeur de cabinet.

Par ailleurs, la place variable du DGS tend à se complexifier encore avec le processus avancé de différenciation entre les différents types d'université, et l'émergence de structures et de projets nouveaux financés tant par les programmes d'investissements d'avenir successifs que par les programmes européens, ce qui invite à repenser sa fonction avec celle de l'ensemble des services, tous impliqués dans des processus de transformation. La réflexion déjà mentionnée (voir *supra* point 1.3.2) tend à distinguer le *directeur* général des services et la *direction* générale des services, et à bien mesurer que l'action du DGS suppose un degré élevé de professionnalité des échelons placés sous son autorité. Les interlocuteurs de la mission sont unanimes à appeler de leurs vœux une montée en compétences de ces échelons et un appui à la formation des cadres intermédiaires qui les animent.

Dans cette logique, nombre de ces derniers ont fait valoir que « *l'équipe est essentielle* » et qu'il est donc souhaitable que le DGS ait une part centrale dans sa construction (recrutement et organisation). Dans l'une des universités visitées, par exemple, le DGS a élargi le périmètre d'intervention des directeurs administratifs de composantes, en leur ouvrant notamment la responsabilité des RH et de l'organisation de la composante en plus du domaine financier ; le même DGS a également restructuré l'administration en créant deux postes de DGSA, l'un pour la formation et la vie étudiante, l'autre pour la recherche et, en regroupant les fonctions précédemment exercées par deux adjoints (RH et finances), institué un seul DGSA « ressources internes et pilotage ». Cette organisation lui a permis de se dégager des sujets courants pour se consacrer à la stratégie avec le président et les vice-présidents. Ce repositionnement, lui a permis également de reprendre aussi une place, souvent négligée et dont la mission a souligné l'importance (voir *supra* 1.3.3.) dans l'administration des composantes et notamment de réaliser l'entretien professionnel annuel des responsables administratifs de composantes.

Dans ce positionnement systémique, les équipes administratives, celles des services centraux comme celles des composantes ont besoin du soutien du DGS, notamment dans leur relation aux enseignants-chercheurs, et il est attendu du DGS qu'il assume pleinement son rôle de direction selon une logique certes hiérarchique, mais d'abord d'animation collective : cette qualité d'animateur et d'ensemblier est soulignée fréquemment par les interlocuteurs du DGS comme la compétence principale attendue de lui.

2.1.2. Les modalités de recrutement du DGS suscitent de nombreuses interrogations et sont perfectibles

En raison de l'instabilité inhérente à la fonction et aux exigences que pose le positionnement du DGS, à l'articulation des fonctions administrative et politique, dans un appareil complexe de gouvernance, l'identification d'un vivier, sa construction par une politique délibérée d'accompagnement vers la fonction, le suivi des parcours de carrière, sont des enjeux de premier ordre. Les questions soulevées par le recrutement en découlent pour partie.

La mission a fait le constat que les fusions d'universités ou la création des établissements expérimentaux encouragent le choix, comme DGS de l'entité naissante, du DGS d'une des universités fusionnées, ce qui, dans certains cas a pu entraîner une difficulté de positionnement pour ledit DGS, confronté à un changement d'échelle en même temps que de culture institutionnelle.

Certains interlocuteurs de la mission évoquent également un manque de clarté sur la procédure de recrutement. Cette question concerne en réalité la totalité des universités quels que soient leur taille et leurs statuts. Sur ce point, ces interlocuteurs ont évoqué des solutions retenues très diverses d'une situation à l'autre : réunion d'une commission de recrutement aux contours eux-mêmes très variables, notamment en matière de présence des vice-présidents ou de personnalités extérieures ; recrutement par le président seul, quoique après consultation informelle de la DRH de l'université et des chefs des services devant lesquels les prétendants à la fonction, invités à un entretien, avaient pu se présenter ; recours à un cabinet de consultants, seul ou en préparation à une procédure interne à l'université ; appel à la Mission de la politique de l'encadrement supérieur (MPES) placée auprès du secrétariat général du MESRI et MENJS. Les différents acteurs s'accordent toutefois sur le fait que, quelles que soient ses modalités, la procédure s'est un peu formalisée par rapport à la situation la plus fréquente il y a une dizaine d'années où le chef d'établissement opérait le plus souvent seul la sélection des candidats.

Même s'il est compréhensible que dans des établissements de taille et d'organisation très variables la procédure de recrutement ne soit pas identique, ces hésitations reflètent également des incertitudes sur les attentes tant des présidents qui procèdent au recrutement, que du ministère qui procède à la nomination sur la base du résultat de la procédure de recrutement menée par le président.

La mission n'a identifié aucun document de cadrage général récapitulant clairement les étapes du recrutement et les responsabilités respectives des différents acteurs. Trois services ministériels sont associés à la procédure :

- le service de l'encadrement de la DGRH prépare l'avis de vacance de l'emploi sur proposition de l'université, recueille les candidatures, se prononce sur leur recevabilité administrative puis établit l'arrêté de nomination sur l'emploi ;
- la mission de la politique de l'encadrement supérieur placée auprès de la secrétaire générale du ministère valide avant sa publication l'avis de vacance, conseille le président s'il en fait la demande sur les modalités de sélection des candidatures, notamment en lui proposant les noms de quelques personnalités extérieures susceptibles de l'assister, mais aussi dans l'examen des dossiers et l'audition des candidats présélectionnés ;
- la mission d'expertise et de conseil de la DGESEP est informée du déroulement de la procédure, des candidatures reçues et du choix final avant qu'intervienne l'acte de nomination.

À cet égard, il est significatif que les présidents et vice-présidents rencontrés par la mission ne connaissent pas clairement cette répartition des responsabilités et soient enclins à s'adresser en premier lieu au service avec lequel ils ont eu, dans des expériences précédentes, l'occasion de nouer des relations. Ils expriment dans leur majorité une réserve vis-à-vis de la DGESEP, jugée éloignée des réalités des besoins et qui serait portée en conséquence à placer des candidats simplement en souffrance entre deux postes, comme de la MPES, dont la contribution éventuelle à la définition d'une fiche de poste ou à la constitution d'une commission de choix peut néanmoins être recherchée. Le rôle et le mode de fonctionnement de la MPES suscitent par ailleurs des interrogations : quel est son rôle, comment participe-t-elle au recrutement, ou même simplement à la sélection des dossiers ? Son existence est connue mais sa pleine légitimité n'est pas assise faute d'une clarification de son positionnement et de son action. Enfin, le sentiment est répandu, dans les rangs des DGS rencontrés par la mission, que l'administration centrale, quel que soit le service concerné, n'accompagne pas les DGS dont, selon eux, elle attend pourtant au moins implicitement qu'ils tempèrent les à-coups inhérents au renouvellement des équipes élues.

Par contraste, le recours à un cabinet de recrutement privé paraît inspiré par la perception d'une plus grande neutralité et d'une plus grande efficacité, c'est-à-dire d'une meilleure capacité à comprendre le besoin et à y répondre mais aussi paraît apporter une garantie de légitimité des élus universitaires dans leurs choix. Un cabinet, expliquent volontiers les équipes dirigeantes, est plus en mesure de prospecter, d'identifier un vivier de recrues, d'en effectuer une présélection, d'objectiver les entretiens à venir, du fait à la fois de sa position

extérieure à l'enseignement supérieur et de sa mise en œuvre de procédures assez standardisées et, en définitive, de conforter la légitimité du recrutement futur, que celui-ci soit interne (crainte de soupçons de favoritisme) ou externe (crainte de rejet par une partie de la communauté universitaire). D'autres interlocuteurs de la mission ont, en revanche, évoqué le caractère décevant des prestations de certains cabinets auxquels ils avaient recouru.

En miroir de cette perception des présidents et de leurs équipes, la plupart des DGS estiment eux aussi que le recrutement mériterait d'être professionnalisé. Ils souhaiteraient notamment une définition explicite des critères de pré-sélection des *curriculum vitae* et la formulation explicite préalable des exigences posées, ou encore des attentes au moment de l'entretien de recrutement (un exposé ? un positionnement sur des questions précises intéressant l'établissement ? etc.). Certains phénomènes, qui ne se rencontrent ni toujours, ni partout – la participation, parfois, du DGS sortant au recrutement de son successeur, le caractère informel ou flottant de la procédure de recrutement – contribuent à créer en matière de recrutement un sentiment d'arbitraire que l'accent sur l'importance de la relation personnelle entre président et DGS, ou encore sur les qualités et compétences transversales attendues, vient encore renforcer. Dans ce domaine, il convient de réfléchir à la professionnalisation du recrutement et à la formation des présidents qui le pilotent.

Même si elles ont progressé en dix ans, les modalités de recrutement demeurent insuffisamment cadrées. Aussi, la mission estime que le référentiel des DGS évoqué *supra* doit être complété par la définition d'un cadre général comportant :

- la définition des conditions organisationnelles du recrutement : les personnes à impliquer et les étapes à respecter ;
- la formulation préalable explicite des attentes du président et de la commission de sélection en matière de compétences permettant de communiquer une grille d'analyse partagée et objectivée des candidatures ;
- la définition des éléments à présenter par les candidats : recommandations, type de présentation attendue, etc.

Enfin, de manière générale, le choix du président gagnerait en légitimité d'une part, en résultant d'un travail mené avec une commission de choix présentant par sa composition des garanties d'impartialité et, d'autre part, en donnant lieu, après la fin de la procédure de sélection, à un rapport présenté devant le conseil d'administration, à l'instar de la pratique établie dans d'autres pays européens⁷⁷ et rendant compte du déroulement de la procédure et des lignes de force de la mission attendue du futur DGS.

Recommandation n° 12 :

- Renforcer la qualité de la procédure de recrutement des DGS par la constitution d'une commission de choix incluant des personnalités extérieures à l'établissement et la définition d'un protocole comportant la formulation préalable explicite :
 - des attentes du président en matière d'attributions et de compétences,
 - la définition des modalités d'examen des candidatures par la commission des dossiers de candidatures.
- Inscrire ce processus dans le référentiel des DGS ;
- Maintenir le choix final du DGS par le président mais conforter la légitimité de son choix par la présentation d'un rapport sur ce choix devant le conseil d'administration.

2.1.3. Positionnement et posture du DGS : un métier ou une fonction ?

Les hésitations en fait de vivier et de mode recrutement des DGS renvoient à une question : être DGS est-il un métier ou une fonction ? l'un ou l'autre ? l'un plus que l'autre ?

Les acteurs – administration centrale, présidents et équipes présidentielles, DGS et leurs proches collaborateurs – s'accordent à dire que c'est avant tout une fonction. Mais ils se rejoignent aussi pour concéder, avec des nuances propres à leur position dans le système de gouvernance, que c'est une fonction

⁷⁷ Voir annexe 6 relatifs aux éléments de comparaison internationale.

qui, si l'on peut dire, requiert « du métier », c'est-à-dire, au sens habituel de l'expression, du savoir-faire et de l'expérience, mais aussi une professionnalité qui n'est pas seulement de l'ordre du transversal.

2.1.3.1 Une fonction charnière : entre inconfort et opportunité d'initiative

Le DGS s'inscrit, d'abord, dans le dualisme entre le monde des enseignants-chercheurs et celui de l'administration universitaire. Le DGS peut souffrir d'un déficit d'image, ou d'un soupçon d'ingérence administrative, de la part d'une communauté scientifique plus moins à l'aise avec les enjeux et contraintes, notamment réglementaires et budgétaires, du fonctionnement d'un établissement. Même s'il faut insister sur les différences qui existent d'une université à l'autre et s'il faut aussi garder à l'esprit les frontières symboliques que le DGS peut rarement franchir (politique de recherche, politique de formation), la position du DGS à l'articulation entre le politique et l'administratif l'amène à être consulté sur l'analyse administrative et réglementaire des projets, sur leur dimension politique et surtout sur leur impact et sur la mise en œuvre des choix de l'équipe dirigeante. Cette tension peut se manifester tout particulièrement dans l'interaction avec les vice-présidents comme cela a été analysé *supra* (voir point 1.3.2). Cet inconfort, reconnaissent volontiers tous les interlocuteurs de la mission, est consubstantiel à la fonction de DGS, mais a pour pendant une marge de manœuvre significative, propre au DGS, sous réserve d'une bonne relation avec l'équipe présidentielle. À cet égard, l'absence quasi généralisée de lettre de mission pour les DGS, qui constitue une carence déjà signalée (voir *supra* point 1.3.1) du point de vue managérial, peut aussi être perçue comme un indice de l'espace qui leur est laissé.

La contribution de DGS sera naturellement plus problématique lorsqu'a été retenu un principe de subsidiarité vis-à-vis des composantes, qu'il s'agisse d'une université non fusionnée, d'une université fusionnée, de structures associant plusieurs universités ou encore du nouveau modèle des établissements-composantes au sein des établissements expérimentaux. La mission a notamment visité trois universités relevant de cette dernière catégorie où le DGS a dû inventer un nouveau type de positionnement qui passe notamment par la construction d'une relation inédite avec les DGS des composantes dotées de la personnalité morale qu'il doit savoir coordonner sans disposer d'aucune autorité hiérarchique à leur égard. Elle a ainsi pu observer un modèle original dont le DGS anime et pilote un collège constitué des autres DGS, devenu l'instance principale pour lancer et porter les projets de modernisation administrative et technique, mais aussi une autre situation où une initiative analogue a échoué.

2.1.3.2 Une posture à la fois managériale, politique et de coordination

Tous les interlocuteurs de la mission partagent l'opinion que le DGS s'est définitivement éloigné de la posture strictement technique qu'occupait un secrétaire général. Il est intéressant de noter néanmoins que certains DGS imaginent sans difficulté, à leurs côtés, un secrétaire général en lieu et place d'un DGS adjoint, et que d'autres considèrent que le relais du secrétaire général a été pris par les DGS adjoints. Il s'agit à chaque fois, dans de grosses structures, de décharger le DGS de certains dossiers pour lui permettre de se concentrer sur le pilotage et les enjeux stratégiques (masse salariale, stratégie des emplois, GPEEC, immobilier, mais aussi partenariats, valorisation, etc.) plutôt que sur la mise en œuvre. Cette observation recoupe l'idée que les fusions d'universités et créations d'établissements expérimentaux ouvrent tous ensemble les opportunités de carrière et le vivier, puisque les DGS adjoints ont, dès lors, vocation à y exercer des fonctions d'un niveau croissant de responsabilités. Une telle organisation, comme a pu l'entendre la mission, peut néanmoins créer des situations où l'expertise administrative et technique ainsi mobilisée place l'administration « *en avance sur le politique* ». Ce constat de la professionnalisation de la fonction de DGS, et les réflexions sur le vivier, le recrutement et l'accompagnement, impliquent une professionnalisation concomitante des équipes présidentielles.

Les DGS sont installés dans un positionnement stratégique et perçus comme tels par les présidents et leurs collaborateurs. Cependant, certains estiment qu'ils doivent posséder une compétence technique propre à asseoir leur légitimité vis-à-vis des élus et des enseignants-chercheurs auprès desquels ils peuvent jouer un rôle de facilitation et de médiation. Plus largement, c'est toujours cette posture qui, selon les termes employés par divers interlocuteurs de la mission, permet d'assurer la sécurisation juridique de l'équipe de direction et de conférer, par une préparation des décisions, une plus grande efficacité à son action dans un contexte où la multiplicité des instances de discussion peut engendrer une certaine lourdeur. C'est par sa capacité à être ce qu'un président décrit comme « *une vigie réglementaire, sur un mode solution* » que le

DGS peut avoir un rôle d'appui et de conseil. En d'autres termes, le « DGS stratège », fonde son action sur sa connaissance du cadre institutionnel, juridique et administratif où il l'inscrit, sur sa capacité à mobiliser et coordonner ses équipes, et sur sa capacité à proposer des solutions assises sur des analyses objectives. Dans ce cadre, la dimension technique et la dimension managériale sont donc indissociables d'une fonction de coordination. Placé à l'articulation de l'expert-manager et du politique, comment assume-t-on le rôle de « chef d'orchestre » (image qui revient constamment) ou de « patron » (bien moins fréquent) de l'ensemble des personnels administratifs et techniques, d'animateur, voire d'arbitre ou de médiateur, dans un réseau de chefs de service ? Quels moyens cela requiert-il ? Le positionnement dans un rôle charnière, la posture de *leadership* administratif qu'il appelle, constituent cette dimension managériale et invitent à construire le profil requis pour l'exercer (cf. *infra*, 2.1.4 « Les compétences du DGS »).

La dimension politique de la fonction de DGS, selon les interlocuteurs de la mission, comme la dimension de coordination, sont plus ou moins développées, mais elles sont toujours présentes, ne serait-ce que par construction originelle, parce que le président choisit le DGS et peut demander à s'en défaire. Dans les relations les plus positives, le DGS est décrit par un chef d'établissement par exemple comme le « *sparring partner*⁷⁸ du président », version de l'image du binôme qui porte la suggestion d'une dynamique. Si le DGS est perçu ou se perçoit comme politique, ou comme stratège, c'est ainsi au sens où il n'est pas simplement le bras administratif armé du président de par sa connaissance des textes et son suivi de l'administration, mais une partie prenante à la réflexion sur la stratégie. Le DGS, selon tous les interlocuteurs de la mission, doit, en effet, avoir une bonne perception de la stratégie de l'établissement pour pouvoir contribuer à sa mise en œuvre. Pour plus d'efficacité, disent aussi la plupart des interlocuteurs de la mission, il a, en outre, vocation à contribuer à sa définition en apportant le bénéfice de son expertise et de ses idées, et à partager la vision qui la sous-tend afin de mieux tirer l'administration dans le sens voulu. Le référentiel des DGS affirme leur responsabilité dans l'élaboration du « projet d'administration », axe à part entière du projet de développement stratégique global de l'établissement, c'est à dire l'axe « gouvernance » du projet d'établissement qui est, par nature, transversal à tous les autres. En définitive, comme la mission l'a entendu mais aussi constaté par elle-même, il existe un *continuum* allant du technique au stratégique : quelle que soit la taille de l'université, la posture de manager et de coordinateur seront toujours attendus du DGS.

2.1.4. Les compétences du DGS : portrait composite d'un personnage idéal

La vision qu'ont les interlocuteurs de la mission de la fonction de DGS n'est pas définitive, mais contrastée et dynamique. Elle inscrit toujours le DGS dans l'articulation, selon des pondérations variables, entre les dimensions déjà citées : managériale et stratégique, c'est-à-dire intellectuelle et prospective ; il joue un rôle central de coordination. C'est dans cet espace que s'esquisse le portrait idéal-typique du DGS⁷⁹.

La première qualité requise, de l'avis général, est une capacité à écouter, à dialoguer et à faire communiquer des groupes qui ne parlent pas toujours la même « langue ». Le DGS est typiquement en contact avec l'équipe dirigeante, les services de l'université, et ses partenaires extérieurs (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, ministère, presse, etc.). En interne, il doit prévoir, en sus des échanges occasionnels ou informels, des moments formalisés et réguliers d'échange avec ses principaux collaborateurs et relais (DGS adjoints, directeurs de services, responsables administratifs de composantes, etc.), ainsi qu'avec d'autres acteurs incontournables (agent comptable et responsable de la sûreté, par exemple).

Cette capacité d'écoute et de dialogue lui est nécessaire, d'une part, pour « *avoir une bonne vision de ce qui se passe dans les équipes* », selon l'expression d'un des interlocuteurs de la mission, et mesurer leur niveau de compétence, de disponibilité, de préparation, savoir les rassurer dans les périodes de transition et, d'autre part, pour avoir une bonne compréhension du projet politique et être capable de contribuer à la conception de ce projet, faire des propositions ou mettre en garde contre les obstacles éventuels. L'enjeu est ici avant tout de combiner sens politique et pragmatisme. Cette capacité s'étend au dialogue social : le DGS peut, par exemple, être très actif dans la préparation du CT et CHSCT (qu'il préside dans l'une des universités visitées,

⁷⁸ « *Sparring-partner* » est un anglicisme utilisé pour désigner un partenaire d'entraînement dans certains sports, notamment dans le milieu de la boxe. Il s'agit d'un partenaire d'un certain niveau destiné à faire de l'opposition à un athlète ou champion en préparation de match. Il est l'élément indispensable des progrès de l'athlète.

⁷⁹ De ce fait, les fonctions de DGS d'université se rapprochent beaucoup de celles de DGS de collectivité territoriale, marqués eux aussi par une disparité de conditions d'exercice selon la taille et la nature de la collectivité.

même si, comme signalé *supra* 1.3.4, ce n'est pas la règle générale) et conduire des rencontres bilatérales régulières avec les organisations syndicales, en général en liaison avec le directeur des ressources humaines.

Quelle que soit la configuration de ces dialogues, ils supposent préalablement et complémentirement certaines connaissances et capacités :

- une bonne connaissance de l'enseignement supérieur et de ses cultures professionnelles ou une disposition à l'acquérir rapidement, qu'il s'agisse de l'interaction avec les enseignants-chercheurs, de la perception des structures et enjeux ou de la nécessaire prise en compte des étudiants ;
- une vision assez large de l'évolution du système éducatif ;
- une connaissance des enjeux territoriaux, notamment pour les relations avec les autorités déconcentrées et les collectivités ;
- une certaine hauteur de vue pour participer à l'élaboration de la stratégie, associée à des connaissances au moins générales en matière juridique, budgétaire et administrative ;
- une capacité à détecter et analyser les risques et la capacité à mettre en place un système interne de maîtrise des risques ;
- enfin, une connaissance parfaite de l'appareil administratif, des services de l'État, centraux et déconcentrés, des collectivités territoriales et, de manière générale, de l'environnement administratif et institutionnel afin d'actionner les leviers nécessaires pour trouver les solutions aux problèmes que rencontre l'établissement, et d'assurer la gestion des crises (très classiquement les mouvements sociaux et mouvements étudiants, mais aussi d'autres types de crises comme les crises sanitaires).

Sans surprise, mais de façon plus frappante, les interlocuteurs insistent plus volontiers sur les qualités personnelles requises :

- un savoir-faire relationnel ;
- un certain charisme pour rassembler, faire œuvre de conviction, faire accepter des arbitrages ;
- une agilité qui permette de faire face à des incidents de tous types ;
- une disposition à s'appuyer sur ses collaborateurs plus spécialisés et à déléguer ;
- une grande puissance de travail ;
- une disposition à identifier, voire à imaginer et construire les solutions avec les difficultés qu'elles soulèvent, et à porter l'action administrative sur le support plus que sur le contrôle, si ce dernier est toujours jugé nécessaire ;
- une capacité à résister dans le temps à la tension entre la sphère administrative et celle des enseignants-chercheurs, tension décrite comme « épuisante » ;
- enfin, et l'actualité de la dernière année en a démontré l'exigence, une capacité à faire face à l'imprévu et à gérer les situations de crise, en sachant mobiliser les acteurs tout en maintenant l'unité de l'établissement face à des difficultés graves affectant son fonctionnement.

Pour être « *chef d'orchestre* », disent en somme les interlocuteurs de la mission, « *il faut connaître la musique* » ; mais le musicien ne fait pas le chef d'orchestre, et ce dernier a toujours besoin d'une partition, en l'espèce le projet stratégique de développement incarné par le président.

Ce constat invite à la réflexion sur le développement professionnel des DGS car l'ensemble de ces qualités et propriétés professionnelles ne sont pas toujours acquises ni même détectables à l'étape du recrutement initial.

2.2. Les regards extérieurs confirment les tendances lourdes constatées sur la place des DGS dans les universités françaises

2.2.1. Les regards de chercheurs interrogent l'opposition entre administration et politique au sein de la gouvernance universitaire

Une étude empirique sur les universités québécoises entre 1993 et 2018⁸⁰ dégage des tendances fortes sur les transformations de l'administration universitaire, conséquence de la transition vers des universités de masse. Alors que l'administration universitaire était, dans les années 1990, constituée par « *les dépositaires de la tradition et de l'avenir des universités* », elle porte à présent une gouvernance managériale : les directions des universités s'étoffent, le nombre de dirigeants augmente et de nouveaux postes de soutien autour de l'exécutif sont créés. L'« *équipe de direction* » émerge et les secrétaires généraux voient leur place renforcée : progressivement dégagés du contrôle du bon fonctionnement et de la gestion, ils sont au cœur même de l'équipe de direction. L'administration gagne du poids dans les équipes de direction, ce qui vient « *ébranler l'équilibre relatif des champs de préoccupations qui y prédominait* » jusqu'à présent et les frontières entre « *espaces scientifique, didactique et administratif* » se modifient.

Une autre étude empirique sur 761 établissements d'enseignement supérieur dans onze pays européens⁸¹ souligne le lien entre l'accroissement quantitatif et qualitatif des administrateurs d'universités, l'expansion fonctionnelle des universités tournées vers les besoins du « *monde extérieur* » et le renforcement d'une « *identité entrepreneuriale* » orientée de manière croissante par des objectifs et formalisée de plus en plus fréquemment, pour les responsables, par une lettre de mission centrée sur l'efficacité et la capacité à rendre des comptes.

S'intéressant à un seul pays, la Suède⁸², une autre étude analyse l'émergence d'une fonction de direction universitaire forte : les nouvelles responsabilités des universités imposent un *leadership*, mais ce *leaderisme* doit s'affirmer face au *managérialisme*, qui repose sur les outils de gestion, et au *professionnalisme*, qui s'appuie sur les cultures professionnelles des métiers traditionnels de l'université.

Enfin, dès 2006, une étude sur le Royaume-Uni⁸³ mettait en relation le déplacement du centre de gravité de l'administration universitaire vers une fonction de management universitaire élargie : apparaissent de nouveaux services professionnels polyvalents centrés sur l'appartenance à l'établissement et le portage de sa stratégie. La capacité à passer les frontières entre les activités universitaires classiques et à traduire le langage des différents acteurs et à les faire dialoguer serait la principale qualité nécessaire pour conduire des projets multifonctionnels à grande échelle. Dès lors, les décisions ne peuvent être prises de manière isolée et les chefs de l'administration, dont les frontières de compétences avec les « *senior academic managers* » sont moins tranchées, contribuent directement à l'élaboration des stratégies d'établissement et à leur mise en œuvre.

De ces travaux, la mission retient qu'émergent des « directions collégiales » portant collectivement un projet stratégique, la fonction administrative ne constituant plus un domaine isolé, et que le management des universités suppose une capacité à mener des projets transversaux et à animer des équipes d'origines diverses, la légitimité du manager reposant moins sur sa technicité que sur la capacité à faire travailler ensemble ces équipes.

⁸⁰ Michel Umbriaco, Emmanuelle Maltais, Éric Baucé et Jean Bernatchez (2019). *Les visions des administrateurs universitaires : un recensement pour une recherche*, dans Demers, Louis ; Bernatchez, Jean et Umbriaco, Michel (dir.), de l'administration à la gouvernance des universités : progrès ou recul ? L'expérience du Québec. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enseignement supérieur, 2019.

⁸¹ Roxana-Diana Baltaru, Yasemin Nuhoglu Soysal : *Administrators in Higher education : organizational expansion in a transforming institution*, Higher Education, 2018, pages 213-229.

⁸² Marianne Ekman, Monica Lindgren, Johann Packendorff, *Universities need leaderships, academics need management : discursive tensions and voids in the deregulation of Swedish higher education legislation*, Higher Education, 2018, pages 299-321.

⁸³ Celia Whitchurch, *Who do they think they are ? The changing identities of professional administrators and managers in the UK Higher Education*, Journal of Higher Education Policy and Management, juillet 2006.

Les chercheurs français ont très peu abordé la question de la place des DGS⁸⁴ : ce sont des sociologues et des politistes, plus que des historiens, qui, pour l'instant, s'en sont emparés. Les travaux de Christine Musselin sont au centre de ces recherches⁸⁵. Dans *La grande course des universités*, elle évoque le positionnement des DGS et analyse le processus de renforcement, de professionnalisation et de centralisation de la gestion des universités qui a découlé, dès les années 1990, de la mise en place de la politique ministérielle de contractualisation et qui a été renforcé lors de la mise en œuvre de la loi LRU, puis, surtout, lors de l'accès des universités aux RCE. La loi LRU pouvant être considérée comme une loi de décentralisation ou de déconcentration, des « politiques d'établissement » ont progressivement émergé. La gestion plus rigoureuse (indicateurs, centralisation de la collecte de données et des processus d'élaboration des décisions) a pu entraîner un effet d'éviction des services administratifs des composantes au profit d'une administration centrale des universités placée en position de surplomb. Après avoir relevé « *la montée en puissance et en compétence des services centraux en particulier de la direction financière et de la direction des ressources humaines du fait de la délégation aux établissements de la gestion de la masse salariale* », elle précise : « *véritable interface entre l'équipe politique de l'établissement et les directions administratives et techniques, le DGS doit traduire en termes opérationnels les diverses politiques et alimenter les décideurs en indicateurs, tableaux de bords et propositions de choix (...). De ce fait, le DGS contribue systématiquement à la construction stratégique, (...) [et] transforme les orientations politiques de l'équipe présidentielle en décision politique* ». C. Musselin constate que « *bien que les agents [en position de DGS] relèvent (...) des catégories A de la fonction publique, ils sont rattachés pour la plupart à des corps intermédiaires dans la hiérarchie symbolique de l'administration* », majoritairement des attachés d'administration. Elle conclut : « *le respect de la réglementation dans la gestion des ressources cède le pas à un objectif d'optimisation de l'usage des ressources et de mesure de la performance (...). Les fonctions support (...) contribu[ent] à placer des questions de coûts, d'objectivation des pratiques ou de mesure de la performance dans l'horizon quotidien des universitaires* ». Ces phénomènes consacrent en apparence le « *triomphe d'un pouvoir managérial sur les universitaires* » mais, paradoxalement, « *la montée en puissance d'un groupe d'agents administratifs (...) contribue à consolider les capacités de contrôle* » des universitaires sur les administratifs.

C. Musselin discute aussi⁸⁶ la pertinence du « *couple politique - administratif* » et souligne le caractère « *pléthorique* » des équipes présidentielles des universités françaises, constatant que « *chaque [vice-président] a la charge d'un domaine dont la gestion se trouve doublée, pour la partie administrative, d'un service ou d'une direction au sein des services centraux* ». Elle conteste cette « *fausse évidence* », selon laquelle « *le politique (vice-président) définit les orientations, l'administratif (chef de service relevant du DGS) les met en œuvre* ». Cette dichotomie reposerait sur un « *double déficit de légitimité* » des administratifs et des universitaires et un manque de confiance réciproque qui conduirait à une incapacité à travailler de manière transversale. Aussi, elle prône un resserrement de l'équipe présidentielle autour de deux à quatre vice-présidents et du DGS, les vice-présidents exerçant leurs fonctions à temps plein et assurant directement la direction de services. L'hypothèse, fragile, d'une « *prise de pouvoir* » progressive par les administratifs se trouverait, de ce fait, invalidée. Au-delà du diagnostic, la solution préconisée par C. Musselin peut sembler discutable car elle serait susceptible, non de favoriser la transversalité, mais de reconstituer des blocs assez étanches. Pourrait, en revanche, être encouragée une approche collégiale dans laquelle le DGS serait placé

⁸⁴ Même les juristes les ont négligés, ce qui est surprenant s'agissant d'une fonction prévue par la loi. Bernard Beignier et Didier Truchet dans leur *Droit de l'enseignement supérieur*, LGDJ, 2018, ne signalent l'existence des DGS qu'en rappelant que le président de l'université peut leur déléguer sa signature (page 862) et Arnaud Lami dans un ouvrage qui discute de nombreux points relevant des domaines de compétences des DGS (*Tutelle et contrôle de l'État sur les universités françaises : mythe et réalité*, LGDJ, 2015) ne mentionne jamais le rôle ni même l'existence de la fonction.

⁸⁵ Christine Musselin est ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris. Elle a notamment dirigé le centre de sociologie des organisations (UMR Sciences Po - CNRS) de février 2007 à juin 2013. Ses travaux, menés dans une perspective comparatiste (Allemagne, France, États-Unis), l'ont conduite à diriger un programme de recherche sur les systèmes d'enseignement supérieur et de recherche : « *Gouvernement des universités : les politiques d'enseignement supérieur et de recherche aux niveaux national et européen, les relations entre universités et autorités publiques, et les marchés du travail académiques* ». Elle a publié plusieurs livres sur le système français d'enseignement supérieur, notamment : *La Longue Marche des universités françaises*, PUF, 2001 ; *Le Marché des universitaires : France, Allemagne, États-Unis*, Presses de Sciences Po, 2005 ; *Les Universitaires*, La Découverte, « Repères », 2008 et, plus récemment, *La grande course des universités*, Presses de Sciences Po, 2019 et *Transformer les universités : propositions d'une chercheuse*, un article publié dans la revue *Cogito* (février 2020) dans lequel elle formule des souhaits sur l'évolution du système d'enseignement supérieur et de recherche français.

⁸⁶ *Propositions d'une chercheuse pour l'université*, Presses de Sciences Po, 2019.

au même niveau que les vice-présidents et serait conforté dans le rôle d'assembleur capable de « traduire » dans le langage de chaque univers professionnel les impulsions stratégiques et d'animateur d'équipes. Elle conteste la dichotomie politique / administratif et la comparaison utilisée fréquemment entre une université et une commune qui justifierait la distinction entre « élus » et « fonctionnaires » : en effet, les enseignants-chercheurs, à la différence des élus locaux, sont également des fonctionnaires employés par l'institution dans laquelle ils exercent et constituent à ce titre une « *bureaucratie professionnelle* »⁸⁷. Elle signale qu'à l'étranger, les enseignants-chercheurs investis de responsabilités et responsables de services sont désignés sans distinction comme « *administrateurs* ». De plus, l'évolution du management stratégique universitaire tend à effacer la frontière entre simple administration et politique universitaire.

Cette discussion amène à s'interroger sur ce que l'on désigne par « *politique* » dans le contexte du management universitaire : c'est à cet égard que la comparaison avec le domaine des collectivités territoriales peut être porteuse de sens. La mission s'est notamment intéressée aux travaux de Gilles Pinson⁸⁸ sur la notion de politisation des administrations territoriales. La « politisation » ne se limite pas à une politisation clientéliste : l'engagement actif du fonctionnaire, qui fonde sa « *loyauté* », est sollicité au profit d'une politique qui n'implique pas nécessairement une inféodation idéologique aux élus et on peut parler alors d'une « *politisation fonctionnelle* ». L'administration est mise au profit d'un projet de territoire et le fonctionnaire n'est plus soumis à un « *devoir de neutralité* »⁸⁹, mais à un « *devoir d'engagement* » au service du programme des élus.

Ces analyses des chercheurs s'avèrent éclairantes pour la présente mission. Le positionnement stratégique du DGS trouve à présent un fondement solide par son rôle d'interface entre les différents acteurs de la vie universitaire, membre à part entière de l'équipe présidentielle, non relégué à un rôle de chef de l'administration, et jouant un rôle spécifique d'ensembliser. La définition de la notion de « *politique* » et celle de la « *loyauté* » qui viennent d'être posées donnent un contenu à la confiance qui doit fonder le binôme président-DGS, facteur-clé du bon fonctionnement du management universitaire selon les observations de terrain faites par la mission au cours des entretiens menés.

2.2.2. L'éclairage de comparaisons internationales met en évidence un mouvement général de renforcement et de déplacement de la fonction administrative centrale au sein des universités

La mission a examiné l'évolution du cadre institutionnel et des modalités d'exercice de la fonction administrative supérieure dans les universités de nombreux pays du monde⁹⁰. Les études démontrent dans tous les pays ayant un niveau de développement comparable à celui de la France, en Europe comme en Amérique du Nord, une tendance générale, depuis une trentaine d'années, à l'affirmation de la fonction du « chef de l'administration » dans la gouvernance universitaire, parallèle au développement de l'autonomie et à la diversification des fonctions des universités. Dans tous ces pays, une fonction de type « secrétaire général », détenait classiquement, au sein de l'administration centrale des universités, la responsabilité des instances, des affaires juridiques, de la gestion documentaire, des archives et du contrôle interne, parfois également des affaires financières. Dans un mouvement général de renforcement et de transformation des équipes de direction universitaires autour des recteurs ou présidents, elle est désormais généralement remplacée par une fonction managériale plus transversale contribuant à la transformation de l'université et participant à sa direction politique.

⁸⁷ Cette formule ne comporte aucune connotation péjorative : elle renvoie à la théorie des modes de domination de la sociologie de Max Weber (1864-1920) dans laquelle la bureaucratie est le mode de domination fondé sur la rationalité et la spécialisation.

⁸⁸ Ce politiste, auteur notamment de *Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et mode de politisation de l'intercommunalité bordelaise*, (Métropoles, 2019, n° 25), a notamment analysé des phénomènes de *spoils system* et distingue les nombreuses formes que peut prendre la « politisation » d'une administration locale.

⁸⁹ Max Weber, *Le Savant et le Politique*, 1919.

⁹⁰ Voir annexe 6 : comparaisons internationales.

L'enquête menée auprès des membres d'une association regroupant 167 « équivalents DGS⁹¹ » en Europe⁹² révèle au-delà de la grande diversité des pays et des systèmes d'enseignement supérieur, un certain nombre de constantes et de traits généraux soulignant tous le renforcement de la fonction mais éclairant aussi certaines singularités françaises :

- **le milieu de l'encadrement administratif supérieur des universités apparaît comme un marché du travail bien identifié** : la grande majorité des responsables ont effectué l'essentiel de leur carrière dans l'enseignement supérieur, en occupant par mobilité des postes dans plusieurs universités (tous les pays) et/ou en ayant occupé précédemment des postes de management opérationnel dans l'université qui les recrute ou un autre établissement (les carrières internes sont particulièrement fréquentes en Italie, Portugal, Suède, Finlande, Royaume-Uni). Si la mobilité entre institutions d'enseignement supérieur et entre celles-ci et les organismes de recherche quand ils existent paraît aisée, les porosités avec d'autres univers professionnels sont limitées : en Belgique ou en Allemagne, seuls pays où l'appartenance à la fonction publique est requise pour accéder à des fonctions de type DGS, des recrutements ont lieu dans d'autres secteurs de la fonction publique. Le seul pays où sont identifiés quelques recrutements issus du secteur privé est l'Italie. Enfin, la presque totalité des DGS effectue une carrière exclusivement managériale au sein des universités : le passage de fonctions d'enseignant-chercheur à celles de DGS n'est signalée que dans un seul pays, les Pays-Bas, ainsi qu'un cas isolé en Belgique (Flandres), mais il s'agit d'un glissement progressif de fonctions ;
- **le mode de recrutement et le statut des DGS sont très variables** : en dehors de la France, seule l'Italie, et pour l'Allemagne, quelques *Länder*, connaissent un régime encadré par des lignes directrices ministérielles. Le recrutement est le plus souvent ouvert et compétitif, selon des règles fixées par l'établissement, avec de rares occurrences de recours à des « chasseurs de têtes » (Royaume-Uni, Pays-Bas). Le modèle de décision ministérielle de nomination n'existe également, en dehors de la France, que dans quelques *Länder* allemands⁹³. Les modalités de désignation sont fixées dans la plupart des cas dans les statuts de l'établissement. Le choix et la nomination par le seul chef d'établissement n'existent qu'au Portugal, en Suède et dans certaines universités britanniques. Ailleurs, c'est le conseil d'administration ou l'organe qui en tient lieu qui valide la proposition du chef d'établissement ou même procède au choix final parmi la pluralité des candidats (Pays-Bas, Belgique francophone). S'agissant de la durée des fonctions, elle peut être sans limite en Finlande et Suède, dans certains *Länder* allemands et certaines universités britanniques⁹⁴. Partout ailleurs existe une notion de mandat, pouvant aller de trois ans (Italie) à huit ans (certains *Länder* allemands), mais la possibilité de renouvellements, sans limite dans le nombre de ceux-ci, existe partout, sauf au Portugal (fonctions limitées à dix ans dans le même établissement) ;
- de manière générale, **le champ de compétences et de responsabilités des DGS recouvre un champ similaire à celui décrit dans le référentiel métier des DGS français**. Les exceptions parmi les personnes interrogées dans l'enquête concernent le Portugal (pas de responsabilité sur le système d'information (SI), la vie étudiante, l'administration de la recherche), la Finlande et l'Allemagne (pas le SI). Au Royaume-Uni, la répartition des fonctions dépend de l'établissement : dans les « anciennes » universités de recherche, le rôle du DGS couvre l'ensemble du champ des services centraux et parfois l'administration des facultés, mais dans les établissements plus récents et plus orientés vers la formation, les fonctions sont quelquefois réparties entre deux ou trois postes. C'est le plus souvent le SI qui échappe à la compétence du DGS. En Belgique et aux

⁹¹ La dénomination de la fonction est très variable selon les pays et même à l'intérieur de chaque pays du fait de la grande autonomie interne dont y disposent les institutions d'enseignement supérieur : la dénomination « DGS » sera utilisée dans cette partie par commodité.

⁹² Enquête menée par Cécile Chicoye ancienne DGS de l'université Toulouse 1 et membre du comité exécutif de l'association HUMANE (*Head of university and administration network in Europe*) en octobre 2020 et restituée sous forme d'une note remise à la mission.

⁹³ En Belgique francophone un arrêté ministériel vient confirmer la nomination de l'administrateur mais il s'agit d'une compétence liée après délibération décisionnelle du conseil d'administration de l'université.

⁹⁴ La situation est similaire dans certains cantons de Suisse romande (cas de l'université de Genève notamment), mais les universités suisses n'étaient pas dans l'échantillon analysé dans cette étude.

Pays Bas, le champ couvert est particulièrement large et n'exclut que les aspects liés au contenu de l'enseignement et de la recherche et le choix des enseignants ;

- les DGS exercent toujours **un pouvoir hiérarchique étendu**, au minimum sur les agents des services centraux, mais dans de nombreux cas également sur les agents dans les facultés et départements, avec des répartitions variables ;
- **les relations avec le chef d'établissement sont toujours étroites et le DGS participe aux instances internes de gouvernance** et notamment au conseil d'administration ;
- **la relation avec les vice-présidents n'est pas présentée comme une difficulté**. En Finlande, la fonction de DGS tend à se confondre avec celle de vice-président et le titre de vice-président est attribué au DGS dans certaines universités allemandes et aux Pays-Bas. Mais un modèle de dilution de la fonction de « manager exécutif couvrant l'ensemble des champs administratifs » ne paraît nulle part se répandre. C'est aux Pays-Bas (avec l'Allemagne) que la fonction semble affirmée avec le plus de poids : le « DGS » fait partie d'une gouvernance resserrée réduite à trois personnes : le président (du conseil d'administration), le « *rector magnificus* » (président du conseil académique) et le vice-président (DGS) dans le cadre d'un « *executive board* ».

On constate donc à l'issue de cette enquête un profil relativement homogène des DGS en Europe tant par leur origine que par le périmètre de leurs fonctions. À cet égard, les traits spécifiques de la situation française résideraient :

- dans le processus de désignation avec une nomination ministérielle qui n'est pas aux termes de la loi une simple formalité découlant d'une compétence liée ;
- dans la relative précarité de leur statut : fonctions à durée doublement limitée (« mandat » de quatre ans et un seul renouvellement possible) et susceptibles d'être interrompues à tout moment ;
- dans un spectre de responsabilités particulièrement large n'excluant, au moins en théorie, aucun service de support ou de soutien tant au niveau central qu'au niveau des composantes ;
- dans le malaise ressenti sur la question politique / administratif, qui s'exprime notamment dans les relations avec les vice-présidents, et qui ne se pose dans aucun autre pays.

L'ensemble des constats et réflexions rassemblés dans cette deuxième partie convergent vers un diagnostic d'ensemble : si les contours de ses missions se sont largement étendus et si sa place a été confortée, le positionnement du DGS s'avère inconfortable et requiert une certaine agilité. L'exercice des fonctions impose de multiples exigences et est un défi permanent. Elle paraît marquée par une instabilité qui est dans sa nature, et qui s'inscrit pour une bonne part de ses dimensions dans le cadre spécifique de chaque établissement.

À cet égard, la fonction de DGS est désormais très différente de celle de secrétaire général d'académie (SGA), même si les responsabilités portées par les SGA sont importantes et qu'ils apparaissent comme de véritables adjoints des recteurs, et sont amenés à assurer leur intérim, alors qu'au moment de leur création, les fonctions de SGU étaient largement comparables, dans un périmètre différent, à celles des SGA, les deux viviers de recrutements étant alors commun (CASU et dans une moindre mesure administrateurs civils) et le passage d'un type d'emploi à l'autre assez fluide. Désormais les fonctions de SGA, sont très reconnues et se caractérisent par leur homogénéité entre les académies (au demeurant adaptée à l'homogénéité des modes de fonctionnement des académies), le caractère très cadré au niveau national de leur contenu et un pilotage assez centralisé de leur gestion des ressources humaines. Or l'ensemble de ces caractéristiques est à l'exact opposé de ceux du groupe professionnel des DGS, lesquels disposent au moins potentiellement de capacités d'action et de marges de manœuvre supérieures aux SGA.

Cette absence de repères bien cadrés entretient un certain flou qui peut justifier tant les inquiétudes des DGS eux-mêmes que le manque de clarté de la relation du président avec eux : le renvoi presque systématique à la nécessité d'un binôme fort mais reposant d'abord sur *l'intuitu personae* ne suffit pas à définir cette relation. Ce constat n'invite pas à un recadrage administratif national, qui serait contraire à l'autonomie renforcée des universités, mais il conduit à la nécessité d'un effort de clarification, qui passe d'abord (et enfin) par la reconnaissance du rôle spécifique du DGS au sein de l'équipe de direction avec celle

d'une marge de liberté explicite, et, partant, justifie notamment la définition d'une lettre de mission. La fonction ne doit être ni standardisée, ni figée, elle doit demeurer adaptable en permanence aux caractères de l'établissement et aux choix de son président. Cependant, cette fluidité ne doit pas être facteur de malaise pour les DGS, mais être affirmée comme une valeur intrinsèque de la fonction, en leur permettant clairement d'en jouer dans l'exercice de celle-ci.

3. Quelle gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour les DGS dans l'université du 21^{ème} siècle ?

Avec la disparition du corps des CASU en 2013⁹⁵, le vivier dans lequel était recruté nombre de DGS s'est brusquement tari. En effet, ce corps fournissait notamment la grande majorité des cadres supérieurs administratifs de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui les attachés d'administration de l'État représentent encore la plus grosse part des corps d'origine des DGS, mais cette part n'est plus majoritaire comme on l'a vu *supra* (point 1.2.2.3), avec une grande diversité de profils, dans un contexte de diversification des besoins des établissements engagés dans des processus de transformation inédits. La question de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) des DGS devient donc une question particulièrement cruciale. De plus, cette GPEEC doit être positionnée dans un environnement où les autorités employeurs, les présidents comme les services du ministère, connaissent eux-mêmes des évolutions importantes.

3.1. Élargir le vivier pour résoudre une équation difficile dans un contexte statutaire à adapter aux nouveaux enjeux

Les DGS ou ex-DGS d'université forment une population numériquement très réduite, qui compose un réseau professionnel, mais ne peut constituer un vivier suffisant pour satisfaire tant aux évolutions de la fonction – plus hétérogène que par le passé – qu'aux nombreux mouvements liés aux reconfigurations et différenciation des établissements et de leurs besoins. Certains des présidents interrogés ne peuvent que prendre acte du faible nombre de candidatures sur les postes publiés, qui, s'il ne traduit pas pour autant une baisse de qualité dans les profils, atteste une attractivité moindre que par le passé. Cette attractivité semble d'ailleurs, de manière inattendue, croître de manière inversement proportionnelle à la taille et à la complexité de l'université. En témoigne le constat du très faible nombre de candidats par poste effectivement relevé par la mission : sur trente emplois de DGS d'université publiés en 2019 et 2020, vingt-sept ont recueilli entre une et dix candidatures⁹⁶. Exigeante, précaire, par certains côtés, très opérationnelle, la fonction semble peu attirante pour les hauts fonctionnaires.

Comme l'ont montré les développements précédents, les emplois de DGS s'éloignent des profils « d'experts techniques » dans les domaines classiques (finances, ressources humaines, juridiques, délégués de plus en plus aux DGSA), pour s'orienter vers des profils plus généralistes autour des dimensions managériales, stratégiques, relationnelles, mais la mission n'a pas relevé de véritable homogénéisation des profils de postes occupés. Au contraire, comme signalé *supra*, les facteurs de différenciation des emplois se sont multipliés au même rythme que la différenciation des universités elles-mêmes : type d'organisation, profil et composition de l'équipe élue, contexte de site et/ou territorial, types d'enseignement, équilibre enseignement-recherche, etc. Les profils d'emplois se sont diversifiés beaucoup plus qu'ils ne se sont élargis. Les résultats de l'enquête, comme les entretiens, confirment la difficulté à dresser un portrait type du DGS d'université. Les acteurs s'accordent d'ailleurs pour estimer que le référentiel des DGS, publié en 2016, présentait déjà une vision composite du poste de DGS, dans laquelle chaque université se devait de retenir les points qu'elle jugeait adaptés à son mode de gouvernance.

Une équation sans solution évidente s'est donc progressivement mise en place : un vivier de candidats limité, un nombre d'emplois déjà faible, malgré des créations permises par l'apparition de nouvelles

⁹⁵ Voir *supra* note 47.

⁹⁶ Les trois autres ayant respectivement recueilli 15, 18 et 19 candidatures correspondent à des situations très atypiques. Au demeurant, les dix EPSCP qui ne sont pas des universités et ont également publié le poste de DGS, ont recueilli un nombre moyen de candidatures supérieur, source : DGRH, *DGS nommés en 2019 et 2020*, octobre 2020.

structures, allant vers plus d'hétérogénéité, un calendrier électoral tel qu'il concentre les mouvements (et donc les besoins) sur les mêmes périodes (ce qui se traduit par exemple par une vingtaine de nominations en 2020 mais la moitié en 2019)⁹⁷, tout en figeant sinon réduisant les perspectives d'évolution dans l'intervalle.

3.1.1. Étendre et diversifier le vivier, en s'appuyant sur l'identification de hauts potentiels

Il devient ainsi crucial de détecter de nouveaux potentiels pour permettre aux présidents d'université de choisir parmi des candidatures nombreuses et de qualité, et de rééquilibrer la répartition par genre dont le présent rapport (voir *supra* 1.2.1) a souligné l'enjeu.

Plusieurs pistes peuvent être ainsi explorées tant en interne qu'en externe à l'enseignement supérieur et à l'éducation nationale.

3.1.1.1 La piste des recrutements au sein du monde universitaire, éducatif ou scientifique

Pour élargir le vivier verticalement, il est nécessaire de susciter davantage de vocations de la part des cadres des services opérationnels : services centraux ou composantes des universités. De même, il conviendrait d'encourager au niveau académique, des perspectives de mobilité vers les universités pour des personnels d'encadrement les plus prometteurs des EPLE ou des services déconcentrés, qui s'intéressent rarement d'eux-mêmes aux parcours professionnels universitaires, mais dont l'expérience dans des domaines identifiés comme potentiellement utiles pour les universités ou les compétences spécialisées paraîtraient pertinentes. Ces parcours devraient en effet faire l'objet de plus d'attention, non simplement pour alimenter le vivier, mais pour permettre, voire construire, à moyen terme, la mobilité de ceux qui y sont entrés. Il pourrait même être envisagé des mobilités vers d'autres fonctions publiques, voire vers les secteurs associatif et privé – à condition que leur encadrement statutaire soit cohérent et non pénalisant comme cela peut être le cas aujourd'hui, et que des possibilités de retour puissent également être envisagées pour permettre une capitalisation de ces expériences de mobilité.

À cet égard, les DGS et leurs proches collaborateurs font volontiers part de leur sentiment d'un désintérêt marqué de l'échelon national (c'est à dire les services du ministère) pour les parcours de carrière. « *Comment entrer dans le vivier ?* », « *Comment y évoluer ?* », « *Quelles circulations envisager entre ce vivier et d'autres fonctions ?* » sont les questions qu'ils se posent. Il faudrait, disent-ils, développer un véritable accompagnement des cadres (ou futurs cadres) administratifs de l'université, au moyen par exemple d'une revue des cadres de fréquence à déterminer (pas forcément annuelle) et d'un processus d'accompagnement par la formation et le coaching, à tout le moins lors des fins des détachements ou des procédures de retrait d'emploi. La question qui se pose alors est de savoir quelle structure est la mieux à même de prendre en charge cet aspect.

Enfin, **cette démarche ne devrait pas exclure des chercheurs et enseignants-chercheurs souhaitant évoluer vers un parcours plus administratif**. Cela nécessiterait de dépasser les freins encore fortement ancrés à une transition réussie voire simplement possible entre une carrière d'enseignement et de recherche et une carrière administrative, celles-ci étant encore perçues comme fortement étanches, quand bien même les DGS font le constat d'une implication croissante des élus, et plus généralement des enseignants-chercheurs dans la vie administrative des établissements. L'expérience de certains établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ou les pratiques dans certaines universités étrangères rendent crédible cette piste d'élargissement de vivier qui supposerait une évolution graduelle des parcours. Par ailleurs, cela démultiplierait les possibilités de parcours de cadres entre plusieurs universités différentes, parcours qui semblent particulièrement appréciés (les parcours interétablissements sont une tendance marquée parmi les personnes rencontrées).

Favoriser les échanges entre les structures universitaires et scolaires, à l'instar de ce que permettait le corps des CASU et qui semble avoir pratiquement disparu avec l'extinction de ce corps, susciterait sans aucun doute des vocations de part et d'autre et éviterait une trop forte spécialisation des personnels. Cette polyvalence nécessite cependant un travail des intéressés comme de leur encadrement supérieur sur l'agilité

⁹⁷ Données DGRH au 5 novembre 2020.

professionnelle, les motivations d'une diversification des parcours et une stratégie d'adaptation aux emplois de haut niveau tels ceux de DGS et de DGSA.

Toutefois, la détection de ces viviers semble difficile au niveau national du fait, d'une part, du nombre d'acteurs institutionnels (SG / MPES, DGESIP, DGRH, CPU, AMUE, ADGS, voire cabinets privés de recrutement) et, d'autre part, du nombre important des cadres concernés, dont il semble difficile d'organiser une revue exhaustive et régulière. Aussi, ce travail de détection et de suivi pourrait être réalisé en premier lieu à l'échelon de la région académique, en s'appuyant sur les recteurs délégués pour l'ESRI et les services régionaux de l'enseignement supérieur qui solliciteraient les directions des ressources humaines des rectorats et des EPSCP. Les futures missions académiques de l'encadrement, actuellement expérimentées dans sept académies et qui devraient être généralisées⁹⁸ pourraient dans les rectorats sièges des régions académiques en constituer la structure administrative. Des modalités de coopération pourraient être définies dans chaque région pour élargir leur périmètre aux structures de regroupement des établissements d'enseignement supérieur et aux délégations régionales des EPST et des autres organismes de recherche.

De manière plus immédiate et plus simple à mettre en œuvre, les universités pourraient également, au bénéfice de la mise en œuvre de politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, développer l'axe « détection de hauts potentiels » et mettre en place des parcours internes spécifiques à destination de ces profils. Ces parcours pourraient être au besoin définis dans des frontières plus larges que celles de l'établissement : par site, bassin, territoire, en fonction de ce qui est porté localement, et accompagnés par des parcours de formation ciblés⁹⁹.

À titre d'exemple, le CNRS a développé une démarche déjà ancienne, visant une trentaine de cadres par an, auxquels sont proposées des formations (internes mais aussi externes, sur des sujets spécifiques au CNRS mais aussi managériaux) et des travaux communs. Ce parcours sert autant à gagner en compétences et/ou expertise, qu'à développer un réseau et des relations hors du cadre habituel de pratiques de ces personnels. La composition des promotions est travaillée dans le sens d'une mixité et diversité des profils et types de fonctions occupées. Le vivier actuel des hauts potentiels au sein du CNRS¹⁰⁰ se compose de 300 personnes environ, et cette démarche mise en place il y a dix ans, et animée par une direction à l'encadrement supérieur intégrée à la DRH mais pilotée directement par le directeur général délégué aux ressources, est désormais consolidée par la définition d'un plan managérial¹⁰¹. Ce dernier précise non seulement les procédures d'identification des viviers de cadres, dont les cadres à haut potentiel, un référentiel de compétences managériales, des parcours de formation, un suivi des cadres normé (lettre de mission, fiche de poste notamment), et la création d'une école qui s'appuiera sur des ressources à la fois au niveau national et au niveau déconcentré. Le CNRS suit non seulement les cadres en poste au sein de son périmètre mais aussi ceux qui sont en détachement, en disponibilité ou mis à disposition et repère également les profils extérieurs (venant d'autres établissements que le CNRS, ou du privé) ayant postulé sur des offres et présenté des atouts, même s'ils n'ont finalement pas été retenus. Une expérience similaire mais à l'échelle plus modeste d'un site a été développée par un établissement expérimental visité par la mission.

Recommandation n° 13 :

- Développer au niveau des établissements et/ou des regroupements de sites la « détection de cadre à haut potentiel » et mettre en place des parcours de formation et d'accompagnement spécifiques à destination de ces profils, en s'inspirant de l'expérience du CNRS ou de certains établissements expérimentaux ;

⁹⁸ Annonce faite le 11 mars 2021 par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports lors d'un séminaire réunissant les recteurs, les secrétaires généraux d'académie et les DRH académiques.

⁹⁹ À signaler une expérience internationale conduite régulièrement au niveau européen par le réseau HUMANE, d'organisation de « Winter schools » et « Spring schools » ayant très exactement pour finalité de fournir à de jeunes collaborateurs dont le potentiel a été repéré un cycle de formation leur permettant d'évoluer vers l'encadrement supérieur des universités. Il ne semble pas que cette initiative organisée depuis une quinzaine d'année ait attiré des candidats issus des universités françaises (voir sur HUMANE, annexe 6 : comparaisons internationales »).

¹⁰⁰ Un autre EPST, l'INRAE, avait également pris une initiative similaire.

¹⁰¹ Documents transmis par le CNRS (décembre 2020).

- Mettre en œuvre une détection de cadres à hauts potentiels et un suivi à l'échelon de la région académique, assurée par les missions académiques à l'encadrement en s'appuyant sur les recteurs délégués pour l'ESRI, les services régionaux de l'enseignement supérieur, les EPSCP et délégations régionales des EPST et autres organismes de recherche implantés sur leur territoire.

3.1.1.2 La piste de recrutements plus diversifiés

En partant du principe qu'une structure régionale puisse être chargée d'animer la détection des hauts potentiels au niveau de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le chemin serait facilité pour prospecter au-delà de ces secteurs professionnels. Cette prospection, doublée d'une communication adaptée, pourrait s'orienter vers les autres administrations déconcentrées du territoire, les organismes publics ainsi que vers les fonctions publiques territoriales ou hospitalières. Ces pistes présentent cependant un certain nombre de freins qu'il faut lever, la réforme annoncée très récemment donnant cependant clairement la direction à prendre en la matière :

- des freins statutaires ou réglementaires, quand le cadre d'emploi de l'université n'est pas directement compatible avec le profil d'emploi du cadre venant d'une autre fonction publique, liés à l'hétérogénéité des statuts (notamment sur la prise en compte de l'ancienneté), déjà forte au sein même des emplois en université ;
- une valorisation insuffisante des parcours inter-fonction publique, avec des retours dans la fonction publique d'origine (ou simplement dans le corps d'origine après un détachement long) qui peuvent être douloureux car désavantageux ;
- une étanchéité encore trop marquée des réseaux professionnels entre les différentes fonctions publiques (ainsi qu'au sein même de la fonction publique d'État, elle-même très cloisonnée), même si les initiatives du réseau des écoles de service public sont – entre autres – une des pistes à creuser pour développer des réseaux métiers transcendant les trois fonctions publiques¹⁰². Cet effort permettrait également de dépasser la situation actuelle d'asymétrie dans laquelle, si les universités accueillent déjà des cadres issues des autres fonctions publiques, la réciproque n'est pas vraie.

La nouvelle direction de l'encadrement commune au MENJS et au MESRI qui devrait être installée avant le 1^{er} juillet 2021¹⁰³ pourrait se charger d'une politique de communication avec notamment l'élaboration d'un document de présentation des carrières de l'encadrement administratif supérieur des universités et notamment de DGS à destination de candidats potentiels dans les secteurs publics ou privés, et d'en assurer la promotion. Dans le contexte de la réforme de la haute fonction publique et de la mobilité fonctionnelle sur laquelle elle reposera, l'attractivité des emplois de DGS – et de DGS adjoints – pour les futurs administrateurs de l'État sera un enjeu.

3.1.2. Développer les outils pour constituer et piloter le vivier

Le processus de recrutement classique d'un DGS consiste à publier un avis de vacance de poste sur le site interministériel « place de l'emploi public » (PEP), support obligatoire, et éventuellement sur des sites institutionnels et au sein des réseaux spécialisés puis à attendre que les candidats se présentent. Les démarches plus actives procèdent de plusieurs méthodes pouvant être combinées :

- le repérage du bon profil au sein de l'université, généralement au sein de l'équipe des cadres administratifs de l'université ou d'une université que le président connaît par son réseau ;
- le recours aux services de la MPES ;
- les réseaux des associations professionnelles ;
- le recours à un cabinet de recrutement.

Ce type de service pourrait cependant être développé de manière mutualisée aussi au niveau territorial et/ou national :

¹⁰² Les entretiens réalisés par la mission avec les responsables de l'ÉNA et de l'INET confirment l'intérêt de ces pistes et le rôle possible du réseau des écoles de service public (RESP).

¹⁰³ Création annoncée lors du séminaire du 11 mars 2021, cité plus haut.

- soit au niveau territorial : en s'appuyant sur le support des missions académiques de l'encadrement et la coopération des acteurs régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- soit au niveau national autour de l'organe représentatif des employeurs, la CPU, en lien avec l'AMUE (en renforçant la compétence de suivi de carrière et d'accompagnement des hauts dirigeants), ou encore en coopération entre la direction de l'encadrement et la CPU.

Une fois choisie, la tête de réseau qu'elle soit régionale ou nationale doit identifier et animer le vivier en brassant large : en travaillant en outre avec l'ensemble des acteurs de l'encadrement dans l'enseignement supérieur, avec les organismes de recherche, voire en mutualisation avec d'autres EPST, les associations professionnelles et leurs pendants dans les autres fonctions publiques. Cette cellule pourrait notamment prendre en charge la communication nécessaire à la mise en avant de cette filière de recrutement et d'accompagnement et surtout, organiser des groupes de travail thématiques, adaptés aux différents types de postes ciblés et suivis, ce qui sera un enjeu de premier ordre dans la nouvelle politique de gestion de la haute fonction publique.

Recommandation n° 14 : Créer une cellule nationale tête de réseau associant le ministère (direction de l'encadrement) et les autres acteurs concernés, pour coordonner le travail de cellules régionales de détection et de suivi des cadres à haut potentiel.

3.1.3. Adapter le statut des DGS aux évolutions récentes pour répondre aux nouveaux enjeux

Le statut défini en 2017 ne suscite pas de remise en cause : la revalorisation des emplois avec des niveaux indiciaires équivalents aux sous-directeurs et chefs de service d'administration centrale¹⁰⁴, accompagnée d'un régime indemnitaire attractif paraît désormais bien adaptée à la nature des fonctions. Seule la question de la nouvelle bonification indiciaire fixée à un niveau particulièrement bas par rapport à celles attachées aux emplois fonctionnels d'encadrement supérieur de l'État mériterait un réexamen, notamment pour aligner la situation des DGS des groupes les plus élevés (groupe supérieur et groupe I) à la situation des secrétaires généraux d'académie. Ce statut devrait toutefois être complété pour s'adapter à des évolutions ou besoins particuliers qui correspondent notamment aux enjeux de renouvellement des viviers et des parcours évoqués dans les développements précédents.

3.1.3.1 Prévoir le cadrage du recrutement des contractuels

L'emploi de contractuels en lieu et place de fonctionnaires n'est pas récent mais correspond à une situation de fait non reconnue formellement par le ministère même si ce dernier n'a pris aucune mesure pour mettre fin à ces pratiques jusque-là discutables juridiquement (voir annexe 7). La loi du 6 août 2019, en ouvrant pour tous les emplois permanents des établissements publics la possibilité de recruter des agents contractuels donne une base législative et donc régulière à ces situations. Dès lors, le ministère ne peut plus les ignorer.

Or le régime des contrats de droit public établis pour les fonctions de DGS pose deux problèmes particuliers :

- compte tenu du caractère limité dans le temps des fonctions de DGS, ces derniers ne peuvent pas bénéficier de contrats à durée indéterminée (CDI) mais seulement d'un contrat à durée déterminée (CDD). À la différence des fonctionnaires dont la durée de fonctions est de quatre ans renouvelables dans la limite de huit ans, ces CDD conformément à l'article 4 bis de la loi du 11 janvier 1984 ne peuvent excéder trois ans renouvelables dans la limite de six ans. Un régime spécifique de durée de fonctions doit donc être établi dans le texte statutaire à leur endroit ;
- s'agissant d'emplois contractuels d'établissement, ces contrats sont établis sous la signature du président de l'université. Cette situation implique que le texte statutaire précise que parallèlement au contrat, afin de se conformer à l'article L. 953-2 du code de l'éducation et rendre leur position régulière, un arrêté ministériel leur confiant la fonction de DGS de l'université est établi, venant compléter le contrat établi par l'établissement d'emploi.

¹⁰⁴ Ces derniers pouvant toutefois accéder à la hors échelle D.

3.1.3.2 Nouveau statut intégrant les emplois de DGSA pour créer des filières de recrutement

Comme il a été mentionné à plusieurs reprises dans ce rapport, les DGSA constituent désormais un vivier de recrutement de futurs DGS mais aussi une des fonctions sur lesquelles des DGS en fin de mandat peuvent poursuivre leur parcours, principalement dans les universités du groupe supérieur. Dès lors, le régime d'emploi fonctionnel d'AENESR ne paraît plus le support adapté pour ce type de fonctions. La mission recommande de reconnaître formellement la spécificité des emplois de DGSA et d'intégrer ces emplois dans un statut commun qui assurerait une continuité professionnelle de passage d'un poste de DGSA à celui de DGS et réciproquement, à l'instar de la situation retenue dans la fonction publique territoriale (décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés).

3.1.3.3 Régler la question des fins de fonctions

La mission recommande également de préciser dans le texte statutaire les conditions de fin de fonctions en reprenant les points essentiels figurant dans le référentiel actuel et en apportant d'une manière ou d'une autre une garantie de rémunération de six mois de salaire, notamment avec maintien du niveau de régime indemnitaire, permettant aux cadres concernés de trouver une nouvelle affectation (cf. *supra* point 1.3.6).

3.1.3.4 Consacrer statutairement l'existence du référentiel

La pertinence de l'existence d'un référentiel est reconnue par tous les acteurs et, comme il l'a été signalé *supra*, ce document est appelé à jouer un rôle accru dans l'avenir, après son adaptation. Pour affermir sa légitimité, sans prôner l'intégration directe de ce document au texte statutaire, justement afin de permettre son adaptation avec souplesse au fil du temps, la mission recommande de mentionner dans le texte statutaire l'existence d'un référentiel.

Recommandation n° 15 :

Modifier le décret n° 2010-175 du 23 février 2010 modifié relatif à l'emploi de DGS afin :

- d'encadrer la situation des DGS contractuels ;
- d'établir un cadre statutaire commun aux DGS et DGSA ;
- de préciser le cadre général des modalités de fin de fonctions (entretien, avis motivé, période transitoire de six mois) ;
- de mentionner le principe d'existence d'un référentiel.

3.1.4. Mieux accompagner et donc mieux valoriser la carrière des DGS

3.1.4.1 Développer une formation plus modulaire et plus ouverte

Les profils pouvant prétendre à une évolution de carrière de type DGS et à bénéficier d'une formation les y préparant sont *a minima* les enseignants-chercheurs ayant assumé des responsabilités administratives, expérimentés et ayant développé des compétences adaptées, ainsi que par exemple les directeurs des ressources humaines, les directeurs financiers, de systèmes d'information, du pilotage ou, plus généralement, tout cadre ayant déjà exercé des fonctions de direction fonctionnelle. Ce parcours de formation prendrait appui sur les structures existantes telles l'IH2EF ou l'AMUE. En plus d'être centrés sur des thématiques métiers, les modules porteraient également sur la valorisation des expériences professionnelles individuelles ainsi que sur la gestion de carrière et la mobilité fonctionnelle et géographique, à l'instar de ce qui se pratique à l'Institut national d'études territoriales (INET) pour les cadres de la fonction publique territoriale.

Au moment de leur prise de fonctions, les DGS et DGSA ont la possibilité de suivre des formations proposées actuellement par l'IH2EF en lien avec l'AMUE et dont le programme est conçu avec l'ensemble des acteurs institutionnels. Ces modules sont axés sur la prise de fonction et l'apprentissage de thématiques concernant notamment le management, la gestion du changement, le pilotage, le dialogue social, etc. Ces modules pourraient également être proposés lors de la formation continue des DGS et des DGSA. Il est toutefois important de mettre en avant des positionnements résolument orientés vers le pilotage stratégique, en complément des dimensions opérationnelles et d'expertise. La mission suggère de développer à plus grande échelle l'expérience menée par l'IH2EF, en lien avec l'IGÉSR, par la reconnaissance de certification des acquis

en formation avec la délivrance de badges ouverts (*Open Badge*). En effet, ces « *Open Badges* » sont la traduction numérique d’une expérience, d’une compétence, d’un savoir ou d’une affiliation. Ils procurent transparence et lisibilité pour les parties prenantes (stagiaires engagés en formation – formateurs – experts – employeurs) en ce sens qu’ils augmentent et enrichissent les informations relatives à l’exercice de la compétence en ajoutant des traces et des preuves de réalisation, de réflexivité, de contextualités professionnelles.

Munis de ces certifications reconnues au niveau national, les cadres pourraient ainsi faire valoir leurs compétences au moment voulu pour candidater sur des fonctions de DGSA ou de DGS dans des structures de taille adaptée à leur cursus.

3.1.4.2 L’accompagnement des DGS dans leur carrière

Il a déjà été signalé *supra* la pertinence de l’établissement d’une lettre de mission pour chaque DGS à sa nomination ou renouvellement avec un point d’étape annuel, servant d’appui à l’évaluation de la performance. Cet exercice assurerait un suivi de carrière des DGS et serait le lieu de la discussion associée à la rémunération, principalement sur le volet indemnitaire¹⁰⁵. Cette question du suivi de carrière des DGS est essentielle puisqu’elle donnerait des éléments de bilan objectif dans tous les cas de fin de fonctions, que celle-ci intervienne au terme des deux mandats prévus réglementairement, qu’elle se produise par décision du président ou résulte du souhait du DGS concerné.

Ainsi qu’il l’a déjà été indiqué *supra* (voir points 1.2 et 1.3) les besoins de montée en compétences des DGS sont nombreux et certains axes prioritaires de formation susceptibles de les satisfaire déjà identifiés.

L’ÉNA propose des cycles de formation orientés vers la transition, la transformation, la gouvernance, la gestion de carrière, etc. Le nouvel Institut du service public (ISP) qui succéderait à l’ÉNA devrait maintenir cet effort¹⁰⁶.

Des partenariats entre structures publiques de formation permettraient de limiter les coûts d’inscription ou d’organisation de formations et/ou accompagnement dédiés sur ces dimensions. Il serait par ailleurs souhaitable de développer une offre de *coaching* individuel, par des *coaches* ou des pairs pour les cadres supérieurs qui exprimeraient le besoin d’un accompagnement individuel et personnalisé (ce type d’accompagnement est essentiel notamment quand le climat managérial est très tendu ou dégradé, lors de transitions difficiles atteignant personnellement les cadres concernés, lors des premières prises de fonction).

Les modalités de ces formations devraient cependant être adaptées au niveau de sollicitation de ces publics, qui rendent toute absence de plus de deux journées complexes à organiser, ou dont l’agenda se plie mal à des séquences planifiées à dates fixes longtemps à l’avance. Des formations hybrides pourraient être plus largement proposées (mixant des séquences à distance et des séquences sur site), avec une partie d’accompagnement complètement personnalisée, et une partie en groupe homogène de profils, permettant de faire réseau. La systématisation de ces séquences à toute la population de DGS et DGSA (voire aux autres fonctions de direction) permettrait de constituer un vivier de stagiaires suffisant pour démultiplier les sessions et rendre les agendas plus souples (en permettant de jongler entre les différentes sessions).

Recommandation n° 16 :

Concevoir et développer une offre de formation et de lieux d’échanges afin d’encourager la diversité des profils des cadres à haut potentiel, s’appuyant notamment sur :

- des modules communs de formation avec d’autres instituts ou écoles des fonctions publiques d’État, hospitalière ou territoriale qui pourraient être davantage déployés ;
- le recours à des prestations individualisées d’accompagnement (*coaching*) ;
- le développement à plus grande échelle de l’expérience menée par l’IH2EF, en lien avec l’IGÉSR, de reconnaissance de certification des acquis en formation avec la délivrance de badges ouverts (*Open Badges*).

¹⁰⁵ Mais aussi l’ensemble de la rémunération pour les DGS contractuels.

¹⁰⁶ Discours d’Emmanuel Macron, Président de la République, à la convention managériale de l’État, 8 avril 2021.

3.2. Clarifier les attentes et les responsabilités de l'employeur

3.2.1. Les incertitudes des employeurs : ministère et/ou CPU ?

Qui est l'employeur des DGS ? Les restitutions et analyses des deux parties précédentes du présent rapport ont relevé à plusieurs reprises des paradoxes : si la fonction de DGS est indissociable de celle du président de l'université, le modèle institué en 1970 d'une nomination par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, qui fait de ce dernier son employeur juridique, n'a jamais été remis en cause, malgré un mouvement général de long terme qui a renforcé l'autonomie des universités.

3.2.1.1 *Recrutement, emploi et accompagnement : une délicate répartition des rôles entre ministère et CPU*

L'administration centrale a souhaité se saisir de la question des carrières du haut encadrement universitaire, après avoir mis au point et déployé une politique pour les académies. Elle reconnaît, par ailleurs, avoir actuellement peu de leviers sur la nomination des DGS, qui par-delà la nomination formelle par arrêté ministériel, revient de fait au président dont la proposition n'est que très exceptionnellement discutée. Symptôme d'une inadéquation croissante entre les pratiques et le cadre juridique, déjà signalée (voir *supra* point 3.1.3.1), certains DGS exerçaient en 2019, pour des raisons statutaires ou de rémunération, sur la base d'un contrat établi par le président quand seul le ministre en charge de l'enseignement supérieur a en droit, la prérogative de nomination des DGS d'université¹⁰⁷. Dans ce contexte, les questions des modalités de recrutement, de l'emploi et de l'accompagnement cristallisent les hésitations sur la répartition des rôles entre le ministère et les présidents.

Récemment, l'actualité a accentué la sensibilité de ces questions : la CPU, après avis unanime de sa commission des moyens, s'est déclarée favorable à un transfert du pouvoir de nomination du ministre au président¹⁰⁸, mais à l'opposé, l'association des DGS, par la voix de son président¹⁰⁹, a pris position pour le maintien d'un lien formel entre les DGS et l'administration centrale, cette dernière devant cependant assumer mieux les implications de cette charge (notamment en ce qui concerne l'accompagnement des fins de fonctions). Plus récemment encore, le lancement d'un chantier de profonde transformation de la haute fonction publique de l'État, qui s'inscrit dans la suite logique de la loi de transformation de la fonction publique, prévoit de réunir toutes les écoles de formations des cadres de la fonction publique en une seule, au sein de laquelle un parcours d'excellence permettra de sélectionner les hauts-fonctionnaires toutes fonctions publiques confondues. Il est envisagé la fonctionnalisation de l'ensemble des postes d'encadrement et la création d'un corps unique d'administrateur de l'État, promettant de faire disparaître certains obstacles statutaires bloquant aujourd'hui : à la différence du corps des administrateurs civils qui a vocation normale à servir dans les administrations centrales de l'État et elles seules, le nouveau corps aurait vocation à exercer dans l'ensemble du périmètre de l'État et mais aussi de ses opérateurs¹¹⁰.

Dans cet ensemble, la mission évoque ci-dessous un certain nombre de pistes à creuser et tente dans une dernière partie de les modéliser dans un tableau explorant les scénarios possibles à partir de ces hypothèses.

3.2.1.2 *Une meilleure prise en compte par le ministère, mais une dispersion des efforts à laquelle la création de la future direction de l'encadrement devrait remédier*

Pour les questions relatives au métier de DGS, la DGEIP s'appuie sur la mission d'expertise et de conseil, qui organise notamment régulièrement des séminaires à leur intention en coordination avec la DGRH et la CPU. La DGRH est responsable de la nomination sur statut d'emploi, et plus généralement de la gestion statutaire des DGS. Enfin préalablement aux nominations, la mission de la politique de l'encadrement supérieur (MPES), placée auprès de la secrétaire générale du ministère propose ou du moins suggère des candidats, pour peu qu'elle soit consultée par les présidents (dans environ 70 % des cas, selon son estimation). Il existe donc au mieux un partage, au pire une dilution des rôles entre DGEIP, SG / MPES et DGRH.

¹⁰⁷ Voir annexe 7 : situation contractuelle de certains DGS : analyse juridique.

¹⁰⁸ Évolution importante depuis une quinzaine d'années : lors des concertations ayant entouré la présentation du projet de loi sur les libertés et responsabilités des universités en 2007, cette hypothèse de transfert de compétence avait été proposée à la CPU qui l'avait alors déclinée.

¹⁰⁹ Dépêche agence AEF info n° 643076, 26 mars 2021.

¹¹⁰ Discours du Président de la République, 8 avril 2021 déjà cité.

Au sein même de la DGRH, c'est le service de l'encadrement, et plus précisément la sous-direction de la réglementation, de la gestion prévisionnelle et des emplois fonctionnels (DGRH E1) qui est chargée des nominations de DGS, mais le champ de l'animation du réseau et de la formation a été transféré pour partie à la nouvelle sous-direction de la formation, des parcours professionnels et du dialogue social, dont un chargé de mission suit spécialement les DGS tandis que le service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGRH A) est chargé de participer à l'organisation des séminaires de DGS. Le service E gère les nominations des fonctionnaires détachés sur emploi fonctionnel (environ 20 par an), mais pas celles concernant les candidats que les présidents ont choisi de recruter en tant que contractuels, qui ne sont pas « ratifiées » par le ministère. Il est à l'initiative de publication des fiches de postes vacants sur le site inter fonctions publiques « la Place de l'emploi public » après qu'elles ont été proposées par les établissements et retravaillées par la MPES, mais il ne participe pas au recrutement en tant que tel. Il suit la cohorte des DGS, et l'ensemble des actes administratifs qu'elle suppose. Un tiers d'équivalent temps plein est consacré à ce travail. Enfin, l'IH2EF, service à compétence nationale rattaché à la DGRH, est opérateur, conjointement avec d'autres entités (notamment l'AMUE), d'un plan de formation ciblé sur les DGS.

Ces nombreux acteurs sont le signe d'une meilleure prise en compte des DGS et de leur importance. Il n'en demeure pas moins qu'il n'existe pas de centre national de gestion et d'accompagnement des DGS. Aucun acteur, ni aucun service ministériel n'a aujourd'hui une vision globale et il faudrait encore établir sur quelle base et selon quels objectifs, un acteur ou service unique aurait intérêt, mandat et moyens à s'en charger. Quant aux présidents et aux DGS eux-mêmes, ils identifient mal les rôles respectifs des acteurs et sont enclins à s'adresser à l'un ou l'autre en fonction de leurs relations personnelles.

Environ quatre à cinq équivalents temps plein sont consacrés au suivi, à un titre ou un autre, du dossier au sein de l'administration centrale du ministère. Un effort de structuration, voire de développement, guidé par une réflexion sur les objectifs et le positionnement de l'administration centrale, apparaît nécessaire. **La création de la nouvelle direction de l'encadrement du MENJS et du MESRI devrait permettre de remédier à cette dispersion des efforts et de moyens.**

Une réflexion sur l'articulation avec la CPU, et pour ce qui concerne le sujet traité par ce rapport, avec l'ADGS en particulier, doit accompagner le travail de restructuration qu'amènera la création de cette nouvelle direction.

3.2.1.3 Les hésitations des présidents vis-à-vis du référentiel défendu par la CPU

Le référentiel des directeurs généraux de services décrit leurs principales fonctions et, à ce titre, constitue l'un des rares textes qui fondent le « métier de DGS ». Parce qu'il dresse une liste exhaustive des fonctions possiblement exercées par le DGS, il offre aux présidents un canevas susceptible de leur permettre de rédiger des fiches de postes de DGS. Il rappelle les principaux viviers de recrutement, les formations proposées (formations spécifiques, séminaires), etc. Notons qu'il mentionne l'accompagnement des DGS par le ministère en cas de fin de fonctions pendant une durée de six mois et l'existence de cycles de professionnalisation.

Le référentiel a été élaboré antérieurement à la réforme du statut des DGS introduite par le décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 et comporte donc plusieurs décalages importants avec le texte statutaire en vigueur. S'il doit être réformé, la comparaison avec d'autres référentiels de cadres supérieurs de la fonction publique comme ceux de l'école nationale d'administration, de l'institut national des études territoriales ou de l'école des hautes études de santé publique pourrait utilement permettre de compléter la nouvelle rédaction, de même que celui des DGS de collectivités locales.

À ce jour, la CPU ne s'est pas pleinement emparée du référentiel pour en faire un instrument collectif de gestion des ressources humaines. Pour affermir la responsabilité collective des présidents à l'endroit des DGS, la CPU devrait assumer un rôle de l'ordre de celui assumé aujourd'hui par le CNFPT et le référentiel rénové, parce qu'il garantirait les modalités de recrutement et d'exercice des DGS, pourrait apparaître comme une forme de convention collective n'ayant certes pas une force juridique directe, mais constituant un cadre incontournable ; à ce titre, comme il l'a déjà été signalé, le principe de l'existence d'un référentiel

devrait être inscrit dans le statut des DGS¹¹¹ qui assurerait ainsi sa reconnaissance au plan réglementaire (voir *supra* point 3.1.3.).

3.2.2. Enjeu et risques du pouvoir de nomination des DGS

3.2.2.1 Symbole et effets dominos

Si la nomination du DGS ne constitue pas un pouvoir discrétionnaire, le ministre ne pouvant nommer une personne ne procédant pas d'une proposition du président, elle n'est pas non plus une simple compétence liée, puisque le ministre peut réglementairement refuser de nommer la personne proposée par le président. Selon les informations recueillies par la mission, sur environ deux cents propositions de nomination transmises au ministère dans la dernière décennie, une seule aurait été récusée par le ministère¹¹².

En revanche, ce pouvoir de nomination a une importance symbolique. Dans l'hypothèse où celui-ci serait transféré aux présidents, l'association des DGS indique qu'ils perdraient le filet de sécurité que constitue cette relation tripartite, car si le dispositif est insatisfaisant à ce stade et/ou trop peu sollicité (voir *supra* point 1.3.5), il permet aux services ministériels d'assurer une forme de médiation et de régulation dans les cas difficiles entre le président et le DGS, même si celle-ci est officieuse et sous-outillée.

Plus que cet argument, la mission voit dans l'implication du ministère dans la nomination des DGS, le signe fort que ces derniers inscrivent leur parcours professionnel dans un cadre beaucoup plus large que le seul horizon des universités et que certains d'entre eux sont amenés, à un moment donné, à exercer des fonctions d'encadrement dans d'autres structures placées sous la responsabilité directe du ministère.

Au-delà de la remise en cause de ce symbole, un transfert de compétences concernant les DGS relancerait la question de la déconcentration qui devrait, par la suite, s'appliquer à d'autres actes de nomination qui relèvent actuellement du ministre. Sans qu'il s'agisse pour autant de la création d'une « fonction publique universitaire », **le transfert du pouvoir de nomination du DGS donnerait au président d'université la pleine gestion sur les postes qui relèvent du budget de son établissement.** En effet, elle emporterait vraisemblablement, par effet de symétrie et de cohérence, d'autres actes de gestion qui relèvent encore aujourd'hui du ministère, comme la nomination des directeurs services communs de documentation, des directeurs d'écoles internes, etc. La question des modalités de nomination des DGSA devrait également être revue.

Enfin, il convient de rappeler que le transfert de la compétence de nomination n'est pas une mesure anodine puisqu'elle nécessite l'intervention du législateur, en l'espèce une modification de l'article L. 953-2 du code de l'éducation. Elle ne peut donc pas être envisagée de manière ponctuelle mais doit être placée en perspective de moyen terme. C'est pourquoi la mission prend acte de la position de la CPU, cohérente avec une volonté de maîtrise accrue de l'ensemble de leurs ressources humaines par les universités, mais considère que l'amélioration du management des universités gagnerait d'abord à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

3.2.2.2 Les leviers de la qualité de la gestion des universités, à travers le choix du DGS

En toute hypothèse, le ministère ne construit pas une assurance de la qualité de gestion des universités en s'appuyant sur la seule qualité professionnelle des DGS, qui serait garantie par l'exercice de son pouvoir de nomination : le développement des outils de pilotage, du contrôle et de l'audit internes est, entre autres, tout aussi importants.

Si, au demeurant, il fallait garantir la qualité des DGS recrutés, trois éléments sont à considérer : leur statut, le processus de recrutement proprement dit et son accueil dans la structure.

¹¹¹ Il existe dans l'enseignement supérieur une situation assez éloignée sur le fond mais obéissant à une architecture juridique et statutaire similaire : le statut des enseignants-chercheurs prévoit l'existence d'un référentiel d'équivalence de leurs activités, approuvé par arrêté ministériel (arrêté du 31 juillet 2009 approuvant le référentiel national d'équivalences horaires établi en application du II de l'article 7 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié).

¹¹² Il a, au demeurant, été indiqué à la mission que le président à l'origine de cette proposition n'avait pas fait preuve d'insistance dans sa proposition, qui aurait été vraisemblablement suivie si tel avait été le cas.

Le statut est un élément relevant exclusivement du ministère. La CPU considère elle-même que la classification des emplois de DGS (articles 1, 2 et 20 du décret du n° 2017-404) et, plus généralement, les questions statutaires et réglementaires devraient continuer à relever du seul ministère chargé de l'enseignement supérieur, fonction qu'il est incontestablement le seul à pouvoir assumer, dans un contexte de fonction publique, même largement déconcentrée.

L'un des rôles du ministère, à travers sa future direction de l'encadrement, pourrait être de proposer une revue de cadres susceptibles d'exercer les fonctions de DGS. De même, il conviendrait, compte tenu des nouvelles exigences posées, que le ministère accompagne plus complètement encore les équipes politiques et en premier lieu les présidents eux-mêmes sur la question de l'acquisition de compétences stratégiques, et de recrutement de cadres de haut niveau.

Enfin la mission rappelle que l'intérêt pour le ministère de tutelle de s'assurer de la qualité professionnelle des DGS est légitime puisqu'ils sont des rouages essentiels de la gestion de ses opérateurs. Mais il doit également conforter la légitimité des DGS. Il convient que la DGESIP, la DGRH et toutes les directions et services associent systématiquement des DGS ou des représentants de leur association à tout groupe de travail relatif à des mesures importantes concernant la gestion des établissements, même si la sollicitation sur de nombreux sujets techniques des associations professionnelles spécialisées (DRH, directeurs financiers et agents comptables, etc.) s'impose également.

Recommandation n° 17 : Associer plus systématiquement des DGS ou des représentants de leur association professionnelle dans des groupes de travail sur toute mesure importante préparée par l'administration centrale et relative à la gestion des établissements.

3.3. Proposition de scénarios

Dans le contexte actuel fortement mouvant pour la haute fonction publique, la mission propose dans cette partie de récapituler l'ensemble des mesures qui pourraient être prises pour améliorer la qualité de la gestion de carrière des DGS et faciliter pour les équipes dirigeantes leur recrutement et leur prise de fonction, sous forme de scénarios théoriques : un scénario reposant sur une prévalence du MESRI, sa future direction de l'encadrement et ses relais régionaux, dans l'animation des mesures envisagées ; un autre mettant les établissements eux-mêmes au cœur de cette animation. Chacun de ces deux scénarios pourrait être impacté par les choix qui seront faits dans les prochains mois et années, dans la cadre de la réforme de la haute fonction publique de l'État, déjà évoquée.

Le premier scénario s'appuie sur la création d'un dispositif RH au niveau régional, qui dépasse largement la seule question de la filière DGS, mais embrasse l'ensemble de l'encadrement supérieur administratif et technique des universités, qui pourrait relever des nouvelles missions académiques de l'encadrement. Cette approche favoriserait une vision interministérielle et inter-fonctions publiques, plus horizontale, et s'inscrit assez logiquement dans les perspectives actuelles de mutation de la haute fonction publique mais conduirait à des parcours de carrière moins spécialisés dans le domaine universitaire : ce scénario permettrait plus aisément la prise en compte progressive du nouveau corps des administrateurs de l'État dans l'administration universitaire qui pourrait, à terme, notamment si ses effectifs le permettent, occuper le vide laissé par la disparition du corps des CASU et qui n'a été que partiellement occupé par des administrateurs territoriaux dont il faut relever qu'ils exercent, à l'université, en dehors de leur périmètre naturel.

Le second scénario en cohérence avec l'autonomie croissante des universités et leur volonté de s'emparer de leurs nouvelles responsabilités, devrait reposer nécessairement sur des réseaux professionnels robustes, qui deviennent des interlocuteurs incontournables pour les universités comme pour le ministère. Elle donne une vision plus verticale de la filière, plus spécialisée, mais s'ouvrirait plus facilement vers des recrutements à l'international ou issus du secteur privé.

Ces scénarios ont une cohérence interne, mais l'on peut tout aussi bien les envisager comme une alternative, que comme des idéaux-types d'évolutions possibles dont certains éléments peuvent se combiner en fonction d'une appréciation d'opportunité.

Quel que soit le scénario retenu, ou les éléments de scénario retenus, l'évolution de la gestion des DGS, qui doit accompagner la transformation des universités et la professionnalisation de leur gestion, ne pourra

ignorer la réforme de la haute fonction publique de l'État lancée en mars 2021, et ce, pour deux raisons : d'une part, la création d'un nouveau corps d'administrateur de l'État qui a vocation à fournir les futurs cadres des services de l'État, mais aussi de ses opérateurs et donc, potentiellement des universités et d'autre part, la nécessité d'inscrire le parcours professionnel des DGS sur l'ensemble de leur carrière dans un cadre plus large que celui des seules universités.

Tableau n° 5 : Scénarios d'évolution de la gestion des DGS

Domaine de gestion	Situation actuelle	Prévalence compétence MESRI (direction de l'encadrement) avec possibilité de déconcentration partielle au niveau des régions académiques	Prévalence compétence établissements (avec une variante si modification de l'art. L. 953-2 du code l'éducation)
Détection, identification et entretien du vivier Enjeu : favoriser les candidatures de qualité	Inexistant aujourd'hui	Viviers identifiés au niveau régional, par les relais régionaux de la direction de l'encadrement (mission académique à l'encadrement) au niveau des régions académiques, qui peuvent se rapprocher d'autres secteurs de la fonction publique (PFRH auprès des SGAR, collectivités locales). Au niveau national, animation par la direction de l'encadrement d'une plateforme dédiée et de l'animation des réseaux permettant de repérer les profils. Éventuellement, mise à disposition via l'UGAP de prestations calibrées de cabinet de recrutement pour le repérage de talents. Une attention particulière sera accordée aux membres du futur corps des administrateurs de l'État pour les inciter à se positionner dans ce vivier.	Les viviers sont animés par les universités et écoles ou regroupements de site. Ils peuvent avoir une dimension internationale. Les DRH d'université ont un réseau de veille partagé au sein duquel ils peuvent mutualiser leurs pratiques de gestion de viviers de cadre supérieurs et de détection de potentiel. Chaque établissement se construit un vivier propre. Ils sont éventuellement partagés via l'animation évoquée ci-dessus. Une cellule nationale autour de la CPU assure la régulation d'ensemble
Processus de recrutement – annonce et publicité de l'emploi Enjeu : Atteindre le seuil minimal de dix	La MPES propose une aide à la rédaction de la fiche de poste, la DGRH gère la publication de l'avis de vacance sur la « Place de l'emploi public (PEP) ».	La direction de l'encadrement assure la publication de l'avis de vacance sur PEP. Au niveau national, mise à disposition de services de publication et de publicité des	La gestion des avis proprement dits restent intégralement assumée par l'établissement qui recrute. Les établissements publient sur PEP

candidatures par poste publié	L'ADGS relaie officieusement toutes les annonces d'emploi de DGS.	offres adossées à la plateforme évoquée ci-dessus. Le ministère accompagne ce processus en proposant un service de gestion de ces annonces (gestion des annonces et des candidatures reçues). Il peut déléguer au représentant régional de la direction de l'encadrement (mission académique à l'encadrement) la collecte les candidatures et la redistribution aux établissements concernés.	La CPU et les associations représentatives assument le rôle de relais pour les annonces d'emploi, et organisent leur publicité sur les plateformes ad hoc, au niveau local, national et international via les réseaux professionnels qui le permettent.
Processus de recrutement – sélection des candidatures Enjeu : objectiver et sécuriser la sélection des candidats	La MPES propose ses services en la matière aux établissements qui le souhaitent. Certains présidents recourent à des cabinets de « chasseurs de tête ». Les critères de sélection ne sont pas toujours explicites.	La sélection des candidatures se fait sur la base des critères définis par le président. Les candidatures non retenues alimentent le vivier régional et/ou national si elles sont pertinentes.	La sélection des candidatures se fait sur la base des critères définis par le président. Les candidatures non retenues alimentent le vivier régional et/ou national si pertinentes dans le cadre d'un partage d'information volontaire.
Processus de recrutement – entretiens Enjeu : répondre le mieux possible aux besoins de l'équipe dirigeante. Permettre au candidat d'avoir les clés du poste	Les modes d'examen des dossiers et d'entretien sont divers. Souvent une commission de sélection est composée de membres de l'équipe présidentielle, auxquels peuvent s'ajouter des personnalités extérieures proposées dans certains cas par les services du ministère (MPES, IGÉSR par exemple), et plus rarement des cadres de l'université (DGS sortant, autre DGS dans le cas des établissements expérimentaux).	La commission est composée par le président. Il peut y associer de membres de l'équipe présidentielle, et des personnalités extérieures à l'établissement : par exemple le recteur délégué pour l'ESRI ou son représentant, le correspondant régional de la direction de l'encadrement (mission académique à l'encadrement) ou d'autres personnalités hors du périmètre ESRI.	La commission de sélection est composée par président. Il peut y associer des membres de l'équipe présidentielle et des personnalités qualifiées extérieures.

		La direction de l'encadrement peut proposer un cadrage indicatif de cette composition.	
Processus de recrutement – choix du candidat Enjeu : impliquer l'équipe dirigeante dans le choix du futur DGS. Sécuriser ce choix par des avis extérieurs	Par les membres de la commission ou par le président seul.	La commission propose une sélection de deux candidats minimum, classés. Les candidats non retenus à ce stade sont obligatoirement versés au vivier régional et/ou s'ils n'y sont pas déjà.	La commission propose une sélection de deux candidats minimum, classés.
Processus de recrutement validation du candidat Enjeu : sécuriser le fonctionnement du binôme président-DGS	Par le président, sur avis de la commission de recrutement quand il y en a un, ou sur avis des personnes ayant reçu les candidats.	Le président retient un candidat. + présentation d'un rapport devant le CA	Le président retient un candidat. + présentation d'un rapport devant le CA
Processus de recrutement – nomination dans l'emploi Enjeu : sécuriser la nomination et les implications RH qu'elle suppose	Par le ministre (art. L. 953-2 du code de l'éducation) sur proposition du président	Par le ministre (art. L. 953-2 du code de l'éducation) sur proposition du président. Le ministre peut déléguer sa signature au recteur de région académique et au recteur délégué à l'ESRI le cas échéant. Le représentant régional de la direction de l'encadrement (mission académique à l'encadrement) assure les aspects administratifs en coordination avec la DE. Le ministère conduit annuellement une enquête détaillée sur l'encadrement supérieur des universités : profils, rémunération, ancienneté, taux de renouvellement	Le président nomme le candidat dans le poste de DGS (si modification de l'art. L. 953-2 du code l'éducation) et communique cette nomination et sa motivation au ministère ; ou : transmet son choix pour nomination par le ministère Le ministère conduit annuellement une enquête détaillée sur l'encadrement supérieur des universités : profils, rémunération, ancienneté, taux de renouvellement.

Formation prise de poste Enjeu : rapidité de la montée en charge du DGS pour l'université	L'IH2EF propose un parcours de formation pour la prise de poste.	La formation de prise de poste est assurée par l'IH2EF en coordination avec la direction de l'encadrement et la DGESIP. À moyen terme, elle est assurée par l'Institut du service public (ISP).	La formation de prise de poste est assurée par la CPU, l'AMUE et les associations représentatives qui peuvent s'appuyer sur les services ministériels (IH2EF, direction de l'encadrement) ou d'autres organismes de formation ad hoc.
Formation continue Enjeu : performance du DGS	L'ADGS, offre un réseau, une bibliothèque documentaire et des groupes de travail permettant d'actualiser les connaissances dans les principaux domaines, l'AMUE propose un catalogue de formation à destination des cadres universitaires. Certains gros établissements (expérimentaux notamment) proposent des formations à travers une école interne, avec parfois des parcours dédiés aux cadres de haut niveau.	L'IH2EF (à moyen terme l'ISP) propose des modules courts ad hoc sur les différentes expertises susceptibles d'intéresser les DGS en lien avec les acteurs (CPU, AMUE, ADGS, IGÉSR). Un dispositif d'open badge est mis en place.	La CPU et l'ADGS se coordonnent avec les associations professionnelles métiers (comptable, informatique, RH etc.) pour proposer les ateliers, modules, bibliothèques ad hoc pour une mise à jour continue des compétences techniques.
Accompagnement ponctuel Enjeu : performance du DGS	Peut être proposé par la MPES	Une équipe de coaches est animée par la direction de l'encadrement et son représentant régional (mission académique à l'encadrement) qui permet de mettre à disposition des DGS (et de tout cadre supérieur en région) un accompagnement à sa demande ou à la demande de sa hiérarchie.	Les établissements ont un budget réservé pour ce type de prestation, à destination de leur encadrement supérieur.
Évaluation Enjeu : progression du DGS, sécurisation du fonctionnement du	Peu d'évaluations formalisées, quand elles existent elles ne sont pas remontées au niveau national.	Une évaluation annuelle du DGS est réalisée et formalisée par le président et transmise à la direction de l'encadrement.	Une évaluation annuelle du DGS est réalisée et formalisée par le président.

binôme DGS-président, reconnaissance			
Gestion des mobilités Enjeu : carrière du DGS	Les DGS sont en totale autonomie sur cette question. L'association des DGS permet une vie de réseau pouvant être un appui à la mobilité.	Les demandes de mobilités sont collectées par la direction de l'encadrement et son correspondant régional (mission académique à l'encadrement) qui peut construire des logiques de parcours transversales au sein de la région ou au niveau national lors de réunions d'échange à ce niveau.	La CPU en lien avec l'ADGS organise un dispositif d'accompagnement et de suivi des mobilités.
Gestion administrative statutaire Enjeu : respect des obligations du statut général et du statut particulier	La DGRH E (service de l'encadrement) assume cette gestion administrative dans le cadre de sa mission.	Assurée la par la direction de l'encadrement, avec possibilité de déconcentration aux recteurs de région académique.	Si le président nomme le candidat dans l'emploi de DGS (si modification de l'article L. 953-2 du code l'éducation) la gestion administrative est assurée exclusivement par l'établissement. Si la nomination demeure ministérielle, la gestion administrative reste faite au niveau national par le ministère, mais elle peut être déconcentrée en tout ou partie sur les établissements.
Fin de fonction Enjeu : attractivité de la fonction, carrière des DGS, responsabilisation des établissements	Le référentiel métier évoque un accompagnement pendant six mois en cas de fin de fonction La DGRH (service de l'encadrement) a élaboré une fiche de procédure	Le cadrage général des fins de fonctions est intégré au texte statutaire des DGS Le référentiel métier propose un accompagnement pendant six mois en cas de fin de fonction La direction de l'encadrement élabore une fiche de procédure adaptée. Le dispositif d'accompagnement des fins de fonctions est mis en œuvre conformément au	Le cadrage général des fins de fonctions est intégré au texte statutaire des DGS Le dispositif d'accompagnement des fins de fonctions est mis en œuvre

		texte statutaire sur six mois en coordination avec le niveau régional et l'établissement avec obligation de maintien de la rémunération par l'établissement pendant cette période. La direction de l'encadrement prononce à l'issue de cette période la fin de fonction.	conformément au texte statutaire sur six mois par l'établissement, avec obligation de maintien de la rémunération par l'établissement pendant cette période. La fin de fonction est prononcée par le chef d'établissement à l'issue de cette période.
--	--	--	---

Source : mission

Conclusion

Ce rapport propose un ensemble de dispositifs pour remédier à plusieurs facteurs conjoncturels et structurels propres à l'évolution de la fonction de DGS. Ces dispositifs, suggérés à plusieurs niveaux : ministériel, régional, universitaire, ne doivent pas faire oublier qu'au centre de ces démarches, les individus qui en sont les bénéficiaires restent les premiers acteurs de leur réussite professionnelle.

En effet, la mission a pu constater que les parcours de carrière des DGS, s'ils ne sont pas réellement pilotés par les services ministériels, ne le sont pas non plus par les intéressés eux-mêmes, qui n'anticipent pas la suite de leurs parcours. Si une structure institutionnelle peut participer à la gestion des carrières et des mobilités des DGS et DGSA, cela ne suffit pas pour dynamiser le processus de mobilité.

Ainsi, à partir des formations dispensées sur la gestion de carrière et surtout à partir d'une prise de conscience individuelle de l'avantage coût / risque d'une mobilité pour leur carrière professionnelle (à condition d'avoir les bonnes informations, outils et appuis en termes d'accompagnement), les cadres supérieurs DGS ou DGSA (ou candidats éventuels à ces postes) postuleraient plus facilement sur des postes non universitaires, et cela quels que soient la fonction publique ou l'organisme public, voire dans des structures privées.

Certes, le risque est de perdre à court terme une partie du régime indemnitaire en occupant des fonctions à moindre responsabilité que celles de DGS ou DGSA. Toutefois, les nouvelles compétences acquises permettraient de retrouver à moyen terme des fonctions à plus fort potentiel dans une université ou une autre structure. Les parcours variés développent la capacité d'adaptation aux différents environnements, condition de l'ouverture à d'autres horizons.

Cela sera d'autant aisé qu'ils seront conscients de toujours faire partie d'un vivier au sein duquel une attention spécifique est portée à leur carrière et aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer, en ayant à leur disposition une palette de services lisibles et accessibles en cas d'incidents de carrière, voire de faux pas dans leur choix de mobilité. L'association des DGS a également un rôle à jouer dans l'appui et l'accompagnement de ses membres, tout comme dans la bonne visibilité de la fonction de DGS vis-à-vis des partenaires des universités.

En miroir et au-delà de ces efforts d'organisation et de gestion prévisionnelle, il est primordial que les autorités employeurs, qu'ils s'agissent des présidents ou du ministère, assurent la promotion des fonctions de DGS et valorisent eux aussi les compétences des personnes qui les occupent, dont l'image est très mal identifiée.

Le présent rapport s'attache en définitive par ses constats, ses analyses et ses recommandations à identifier les voies et moyens qui permettent de conforter la place des DGS dans les universités, pour mieux reconnaître et mieux valoriser la contribution qu'ils apportent au processus ininterrompu de transformation que ces universités connaissent depuis quinze ans. De nombreux thèmes évoqués sont par ailleurs en résonance avec le mouvement à l'œuvre de transformation de la fonction publique, et tout particulièrement celui de la haute fonction publique.

Cette réforme de la haute fonction publique intéresse à différents titres les universités. Elles ont vocation, comme les autres opérateurs et établissements publics à accueillir dans leur encadrement les futurs administrateurs de l'État. Mais la réforme engagée est aussi importante par le rapprochement qu'elle va permettre entre les universités et le futur institut du service public : *« l'institut sera plus ouvert au monde académique et de la recherche, en France comme à l'international. Il devra construire un partenariat fort avec les universités et s'appuiera sur un personnel enseignant d'excellence aux profils plus divers, proposera des formations aux meilleurs standards internationaux, des diplômes aussi reconnus à l'échelle européenne et internationale »* a déclaré le président de la République lors de sa présentation de la réforme de l'ENA.

C'est ce qui a amené la CPU à se féliciter de cette réforme, à souhaiter le rapprochement de la formation des hauts fonctionnaires et de la recherche universitaire, mais aussi à exprimer la volonté d'accueillir des enseignants-chercheurs dans le futur ISP. Cette réforme constitue donc un pas vers l'effacement du clivage encore marqué, et qui constitue une des tensions de la fonction de DGS, entre administrateurs et enseignants-chercheurs.

Jean-Pascal BONHOTAL

Olivier ENGEL

Philippe MARCEROU

Antoine MIOCHE

Laure VAGNER-SHAW

Annexes

Annexe 1 :	Liste des personnes rencontrées.....	77
Annexe 2 :	Résultats de l'enquête menée par la mission en novembre 2019.....	81
Annexe 3 :	Historique de la fonction de DGS (1968-2017)	98
Annexe 4 :	Indices de classement des DGS actuellement en fonction	106
Annexe 5 :	Procédure de retrait d'emploi.....	107
Annexe 6 :	Éléments de comparaison internationale	110
Annexe 7 :	Note juridique sur la situation contractuelle de certains DGS.....	115
Annexe 8 :	Liste des sigles et acronymes employés dans le rapport	118

Liste des personnes rencontrées¹

Administration centrale

Brice Lannaud, direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), chef de service, adjoint à la directrice générale

Danièle Kernéis, DGESIP, cheffe de la mission d'expertise et de conseil auprès des établissements

Valérie Le Gleut, secrétariat général, direction générale des ressources humaines (DGRH), cheffe de service, adjointe au directeur général, service de l'encadrement

Fabien Strobel, secrétariat général, DGRH, sous-directeur, gestion prévisionnelle de l'encadrement

Sébastien Chauvin, secrétariat général, DGRH, chef du bureau des emplois fonctionnels

Denis Guillaumin, secrétariat général, DGRH, chargé de mission

Pierre Moya, secrétariat général, chef de la mission de la politique de l'encadrement supérieur (MPES)

Nelly Fesseau*, secrétariat général, MPES

Bérénice Dély, secrétariat général, MPES

Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)

Frédéric Forest, inspecteur général IGÉSR

Éric Dutil, inspecteur général IGÉSR

Association des directeurs généraux des services (DGS)

Frédéric Dehan, président

Universités

Université de Bretagne-Sud

Virginie Dupont, présidente

Christophe Le Hen, chef de cabinet

Sébastien Le Gall, vice-président (VP) conseil d'administration (CA) ressources humaines (RH) - finances

Gilles Bedoux, VP finances

Mathias Tranchant, VP recherche

Jean-Roch Sauvé, DGS

Université du Mans

Rachid El Guerjouma, président

Claire Duverger-Arfulso, vice-présidente CA, directrice de cabinet

Anne Désert, vice-présidente formation et vie universitaire

Laurent Bourquin, vice-président recherche

Anne-Marie Riou, DGS

Damien Dusseigne, DRH

¹ Les fonctions des personnes citées sont celles exercées au jour de la réalisation de l'entretien. Les noms des personnes ayant quitté les fonctions mentionnées après cet entretien sont suivis d'une *.

Université de Lorraine

Pierre Mutzenhardt, président

Frédéric Villieras, vice-président du conseil scientifique

Sabine Chaupain-Guillot, vice-présidente du conseil de la formation

Myriam Doriât-Duban, vice-présidente ressources humaines et conditions de travail

Claude Arcipreste, directrice de cabinet

Jean-François Molter, DGS

Vincent Malnoury, DGS adjoint

Frédérique Hinsberger, secrétaire générale

Université Lumière Lyon 2

Nathalie Dompnier, présidente

Hélène Turlan, cheffe de cabinet

Jim Walker, vice-président relations internationales

Irène Gazel, DGS

Marie-Reine Marandel, DGS adjointe chargée des RH

Cathy Lobry, DGS adjointe

Yannick Manach, directeur des affaires financières (DAF)

Thomas Pasquier, directeur de l'Institut d'études du travail de Lyon

David Garibay, directeur de l'UFR anthropologie, sociologie et science politique (ASSP)

Université de Montpellier

Philippe Augé, président

Bruno Fabre, vice-président du conseil d'administration

Romain Jacquet, DGS

Philippe Lashermes, DGS adjoint, chargé des ressources humaines, des affaires budgétaires, de la recherche et des partenariats

Pascale Sauret, DGS adjointe, chargée de la formation, vie étudiante et vie institutionnelle

Sébastien Pons, DGS adjoint, chargé de l'analyse stratégique et de la conduite du changement

Bénédicte Luporsi, DRH

Université de Nîmes

Benoît Roig, président

Samir Seddouki, DGS

Nelly Dubois, DRH

Université de Paris

Christine Clerici, président

Clarisse Berthezène, vice-présidente CA, directrice de cabinet

Nicolas Jeanjean, DGS

Gabrielle Fadiga, directrice générale déléguée aux ressources humaines

Université Paris-Dauphine PSL

Patrice Geffron, administrateur provisoire

Nicolas Berland, VP finances et soutenabilité

Nicolas Pejout*, DGS

Florence Gelin, DGS adjointe, chargée de l'accompagnement professionnel et de la qualité de vie au travail

Murièle Sebert, directrice des ressources humaines (DRH)

Université Paris-Saclay

Sylvie Retailleau, présidente

Estelle lacona, vice-président CA

Catherine Descours, directrice de cabinet

Gwenaëlle Verscheure*, DGS

Olivier Berthelot-Eiffel, DAF

Yves Bernard, directeur de l'école Polytech

Laurence Lombard, DGS adjoint chargée des RH

Université Paris sciences et lettres (PSL)

Alain Fuchs, président

Jean-Brice Rolland, directeur de cabinet

Cédric Prunier, DGS

Hélène Mangano, DGS adjointe

Frédérique Forest, DAF

Hubert Bost, vice-président recherche-formation graduée

Cédric Denis-Remis, vice-président développement et innovation / entrepreneuriat

Nacéra Boujnane, DRH

Université de Rouen

Joël Alexandre, président

Danièle Carricaburu, vice-présidente CA

Laurent Yon, vice-président du conseil académique et des moyens

Valérie Gibert*, DGS

Sylvie Monsinjon, DGS adjointe chargée des ressources humaines et du pilotage

Jean-Sébastien Valet, directeur administratif de l'UFR santé

Xavier Baguelin, directeur de l'UFR STAPS

Université de Strasbourg

Michel Deneken, président

Jean-Yves Pabst, vice-président finances

Élisabeth Demont, vice-présidente ressources humaines et politique sociale

Catherine Florentz, première vice-présidente, vice-présidente recherche et formation doctorale

Jérôme Castle, directeur de cabinet

Frédéric Dehan*, DGS

Brigitte Grosse, DRH

Christophe de Casteljau, DGS adjoint, appui aux missions

André Jamet, DGS adjoint ressources

Geoffroy Steegmann, DGS adjoint, missions transverses

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Christophe Coudroy, directeur général délégué aux ressources

Muriel Sinanides, directrice déléguée aux cadres supérieurs

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Franck Périnet, directeur général adjoint du CNFPT, directeur de l'institut national des études territoriales (INET)

Francine Levannier, directrice des concours et de la mobilité des cadres de direction

École nationale d'administration (ENA)

Thierry Rogelet, directeur des enseignements et de la recherche

Nicola Ebenburger, adjointe au directeur des enseignements et de la recherche

Conférence des présidents d'université (CPU)

Gilles Roussel*, président

Jean-François Balaudé*, président de la commission des moyens et des personnels

Sybille Rochas, chargée de mission

Yves Lichtenberger, consultant

Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IHEEF)

Charles Torossian, directeur

David Févin, ingénieur de formation

Chercheurs

Christine Musselin, directrice de recherche au CNRS, centre de sociologie des organisations, Institut d'études politiques de Paris

Gilles Pinson, professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux

Michel Umbriaco, professeur à la Teluq, université du Québec

Organismes internationaux

Cécile Chicoye, membre du comité exécutif du réseau (HUMANE) et membre du bureau du groupement international des secrétaires généraux des universités francophones (GISGUF)

Laurent Despy, administrateur de l'Académie royale de l'enseignement supérieur (Belgique), ancien administrateur de l'université de Liège et président du GISGUF

Bernard Zuppinger, ancien secrétaire général de l'université de Neuchâtel (Suisse) et directeur de l'Institut de la francophonie pour la gouvernance universitaire (IFGU-AUF, Yaoundé)

**Analyse des résultats de l'enquête conduite par la mission auprès des DGS d'universités
en novembre-décembre 2019**

1. L'enquête de novembre 2019

Le questionnaire ayant servi au recueil des données utilisées dans le rapport a été renseigné par les DGS, à la fin de l'année 2019. La situation observée est donc celle qui prévalait en décembre 2019. C'est pourquoi, dans le corps du rapport lui-même, un certain nombre de données ont été complétées par les informations disponibles auprès de la DGRH en octobre 2020. Le présent document ne rectifie toutefois aucun élément du constat au regard de ces nouveaux éléments.

L'exhaustivité des réponses (66 sur 67 questionnaires envoyés) permet à la mission de garantir la représentativité des constats et témoigne de l'intérêt des DGS pour cette mission de l'IGESR. Les dépouillements croisés (analyses multicritères) ont été effectués par la mission qui est également à l'origine de l'ensemble des graphiques.

Le questionnaire était accompagné de la note de transmission suivante :

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION, DU SPORT ET DE LA RECHERCHE (IGÉSR)

Mmes les directrices générales des services,

MM. les directeurs généraux des services,

Le programme de travail annuel de l'IGÉSR prévoit une étude sur l'encadrement supérieur des universités, et plus particulièrement sur la fonction de DGS. Le questionnaire que nous vous proposons a été présenté à l'ADGS et à d'anciens DGS ; il vise une meilleure connaissance par l'institution de vos profils et conditions d'exercice.

La mission de l'IGÉSR garantit la confidentialité de vos réponses.

Elle s'interdit dans son rapport de faire référence à une situation particulière et nominative d'une université, permettant d'identifier le rédacteur des réponses. L'objectif est de construire dans la mesure du possible des typologies, et de formuler des recommandations pour réduire les difficultés que vous rencontrez.

Le temps de renseignement de ce questionnaire d'une cinquantaine de questions fermées est évalué à environ un quart d'heure.

Nous vous remercions par avance de votre confiance et de votre participation.

Pour la mission, Bernard BÉTANT, IGÉSR.

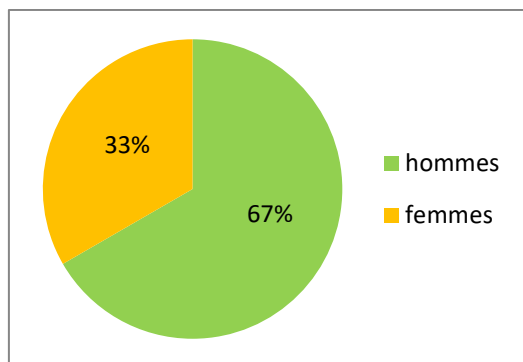
bernard.betant@igesr.gouv.fr

2. Les résultats de l'enquête

2.1. Les DGS : répartition par sexe, formation, origine professionnelle, rémunérations et compétences

2.1.1. La féminisation des DGS demeure un enjeu

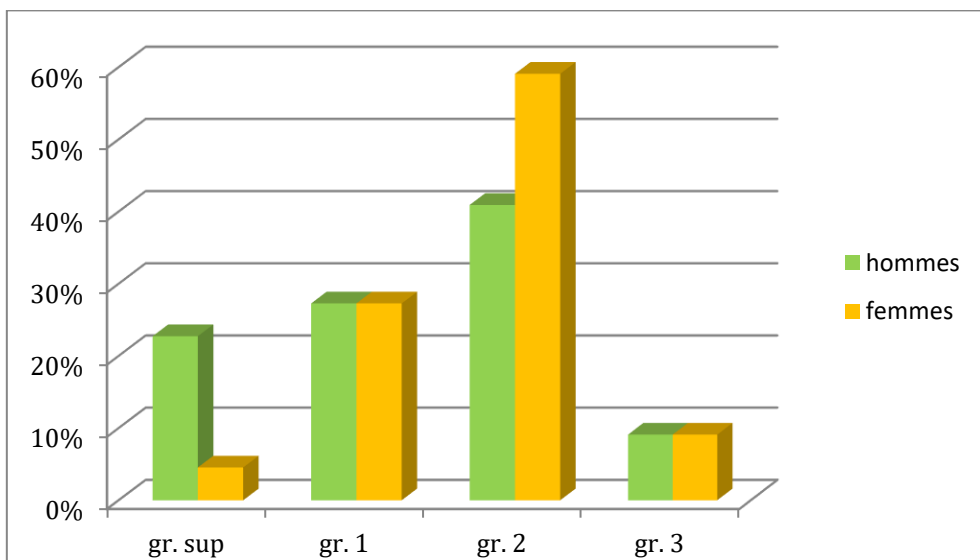
Graphe 1 : Les DGS par sexe



La féminisation de la fonction est relativement faible puisque seulement un tiers des DGS sont des femmes. En outre celles-ci sont proportionnellement moins nombreuses que les hommes dans les plus grandes universités.

Ainsi une seule des onze universités du groupe supérieur a confié la direction générale de ses services à une femme.

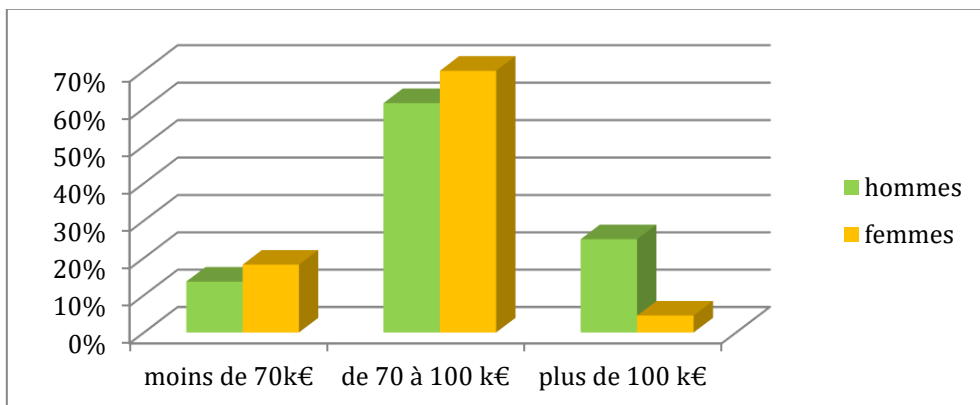
Graphe 2 : Répartition des DGS en fonction du sexe selon le groupe¹ d'appartenance de l'université (en %)



Si les DGS femmes sont plus souvent affectées dans les universités des groupes 2 et 3 que les hommes, cette différence se retrouve au niveau des revenus (indemnitaire inclus) puisque chez les DGS femmes un revenu supérieur à 100 k€ demeure l'exception (un seul cas) alors que ce montant concerne 25 % des hommes.

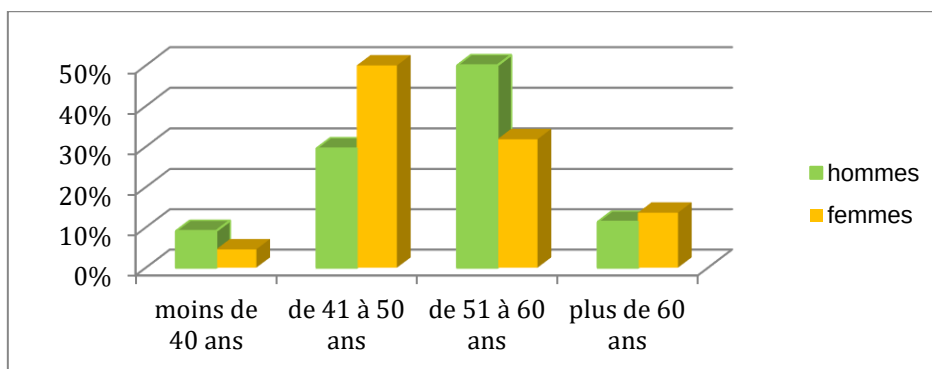
¹ En application de l'article 3 du décret n° 2010-175 du 23 février 2010 modifié relatif à l'emploi de directeur général des services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'école nationale d'ingénieurs les emplois de DGS sont classés en quatre groupes : groupe supérieur, groupe 1, groupe 2, groupe 3, groupe 4. Un arrêté interministériel (dernier en date : arrêté du 23 mars 2021 modifiant l'arrêté du 28 avril 2017 fixant le classement de certains établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des écoles nationales d'ingénieurs) classe chaque établissement dans un groupe, en fonction principalement de son budget et de ses effectifs étudiants.

Graphe 3 : Répartition des niveaux de rémunération des DGS par sexe (en %, rémunération brute, indemnitaire inclus)



L'analyse par tranches d'âge peut expliquer partiellement le constat, ci-dessus, les DGS hommes étant en moyenne plus âgés que les DGS femmes : 61 % des DGS hommes ont plus de 50 ans, contre 46 % des DGS femmes.

Graphe 4 : Répartition des DGS par tranche d'âge (en %)

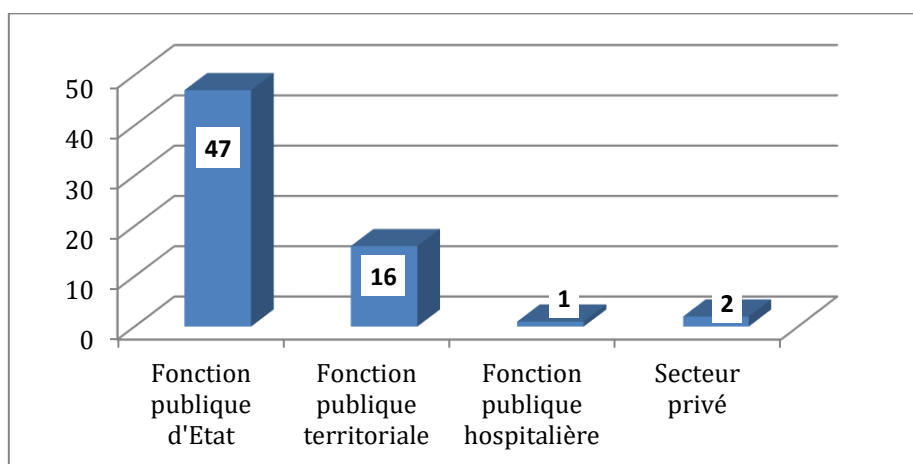


2.1.2. L'origine des DGS se diversifie chez les fonctionnaires

Une écrasante majorité de fonctionnaires

Les DGS sont issus pour 71 % de la fonction publique d'État (FPE) et pour 24 % de la fonction publique territoriale (FPT), ce qui confirme une certaine mobilité des cadres territoriaux vers les universités².

Graphe 5 : Répartition des DGS en fonction de leur origine professionnelle



² Au-delà de cette attractivité des emplois de DGS d'université, la mission a relevé également un nombre significatif d'administrateurs territoriaux détachés soit dans des emplois de DGS d'autres EPSCP, soit exerçant des fonctions de DGS adjoint dans des universités.

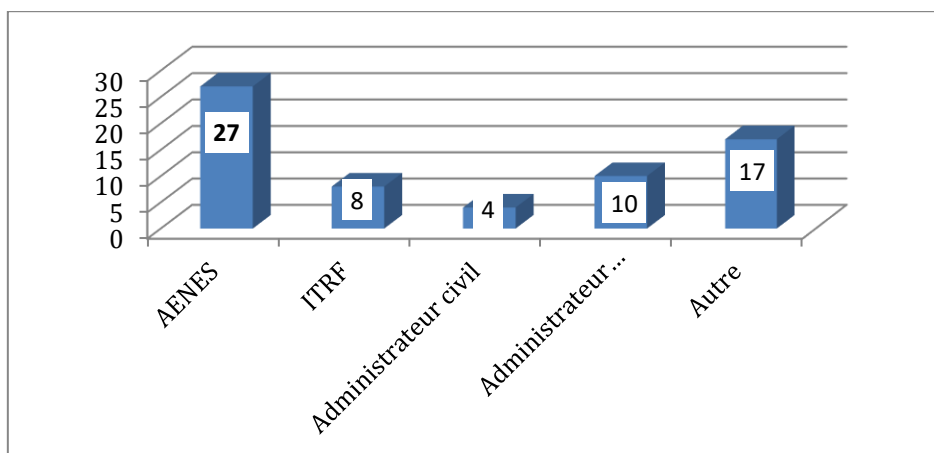
Si un seul DGS est issu de la fonction publique hospitalière et deux du secteur privé, deux des trois hommes concernés sont à la direction d'universités du groupe supérieur. Il est vraisemblable que les nouvelles dispositions issues de la loi de transformation de la fonction publique³ favoriseront pour l'avenir un recours à des cadres du secteur privé.

On observe une certaine diversification des filières professionnelles d'appartenance, seulement 41 % des DGS étant issus de la filière des attachés d'administration de l'État (AENES)⁴. Le recours à des administrateurs civils est devenu, par ailleurs, assez marginal tandis que l'appel à des administrateurs territoriaux⁵ progresse de même plus généralement que le recrutement d'autres fonctionnaires territoriaux (attachés, directeurs, ingénieurs).

Cette diversification est assez récente. En effet, parmi les 28 DGS (42 %) ayant occupé au moins deux postes dans des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), un seul est administrateur civil et aucun n'est administrateur territorial.

Enfin, notons qu'un DGS est issu de la filière des bibliothèques, un autre de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et plusieurs de corps techniques de l'État : ingénieurs des travaux publics, ingénieurs des télécommunications...

Graph 6 : Répartition des DGS en fonction de leur filière professionnelle d'origine



Un recrutement souvent local de personnalités familières des EPSCP

S'agissant du vivier de recrutement des DGS, 24 d'entre eux, soit plus d'un tiers, ont été recrutés dans l'université où ils exercent. Les postes occupés antérieurement étaient principalement des postes de DGS adjoint, en majorité chargés des ressources humaines.

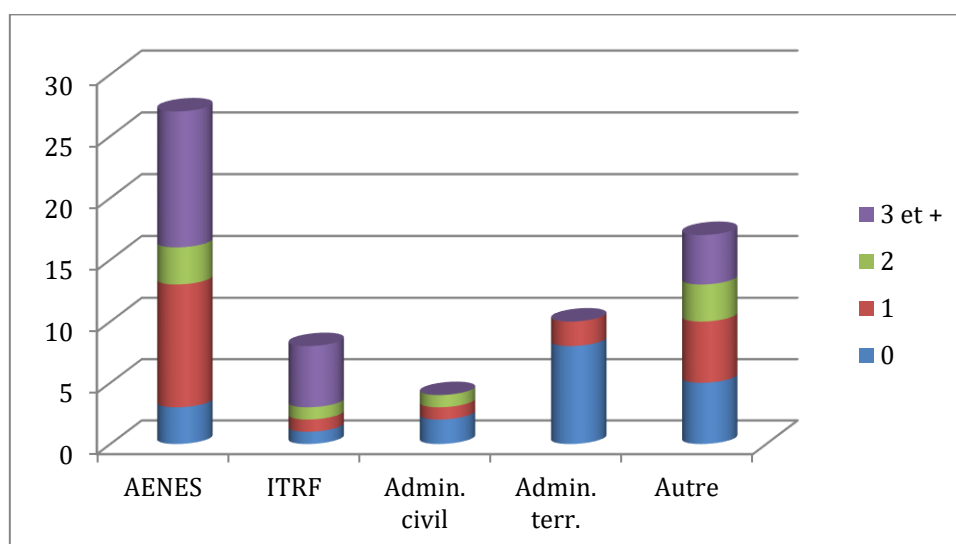
Les recrutements de DGS privilégient les expériences antérieures en EPSCP. Ainsi 47 DGS sur les 66 interrogés (71 %) avaient occupé, antérieurement, au moins un poste en EPSCP et 20 DGS issus des filières AENES et ITRF en avaient occupé au moins deux illustrant la possibilité de construire un parcours professionnel en EPSCP.

³ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui ouvre très largement le recrutement de non fonctionnaires sur les emplois publics et notamment les établissements publics.

⁴ Corps interministériel à gestion ministérielle, désigné souvent par l'acronyme « AENES » attachés de d'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

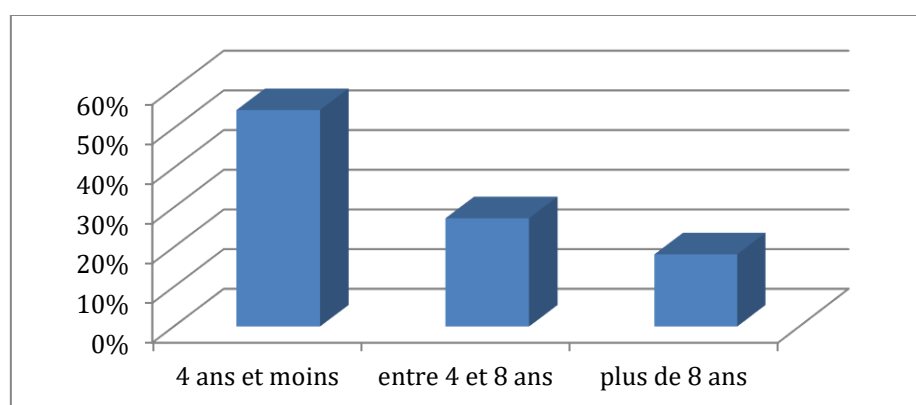
⁵ L'un d'entre eux explique qu'il « retrouve beaucoup de similarités entre le processus de décentralisation (acte 1) et l'autonomie accordée aux EPSCP. De plus, la prégnance territoriale (contrat de site, CPER, vie étudiante...) et particulièrement le lien avec les régions, départements et agglomérations oblige ».

Graphe 7 : Nombre de postes antérieurs occupés en EPSCP par filière d'origine



Le renouvellement des DGS est important : un peu plus de la moitié occupe cette fonction depuis moins de quatre ans.

Graphe 8 : Durée d'occupation de la fonction actuelle de DGS (en %, à fin 2019)

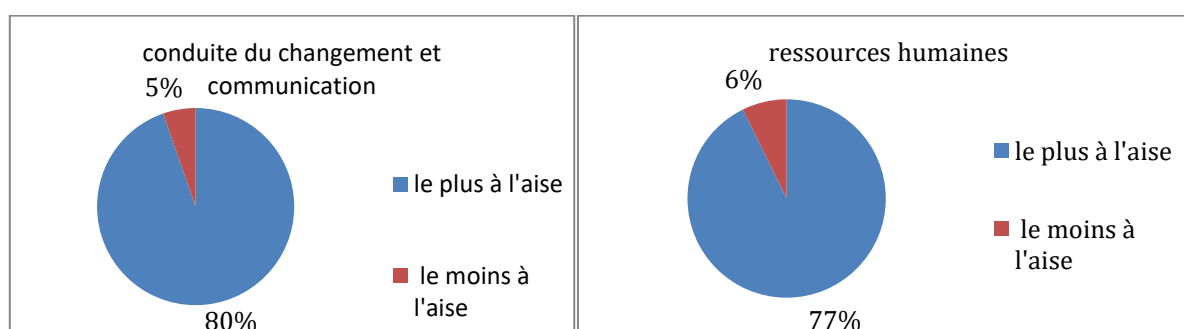


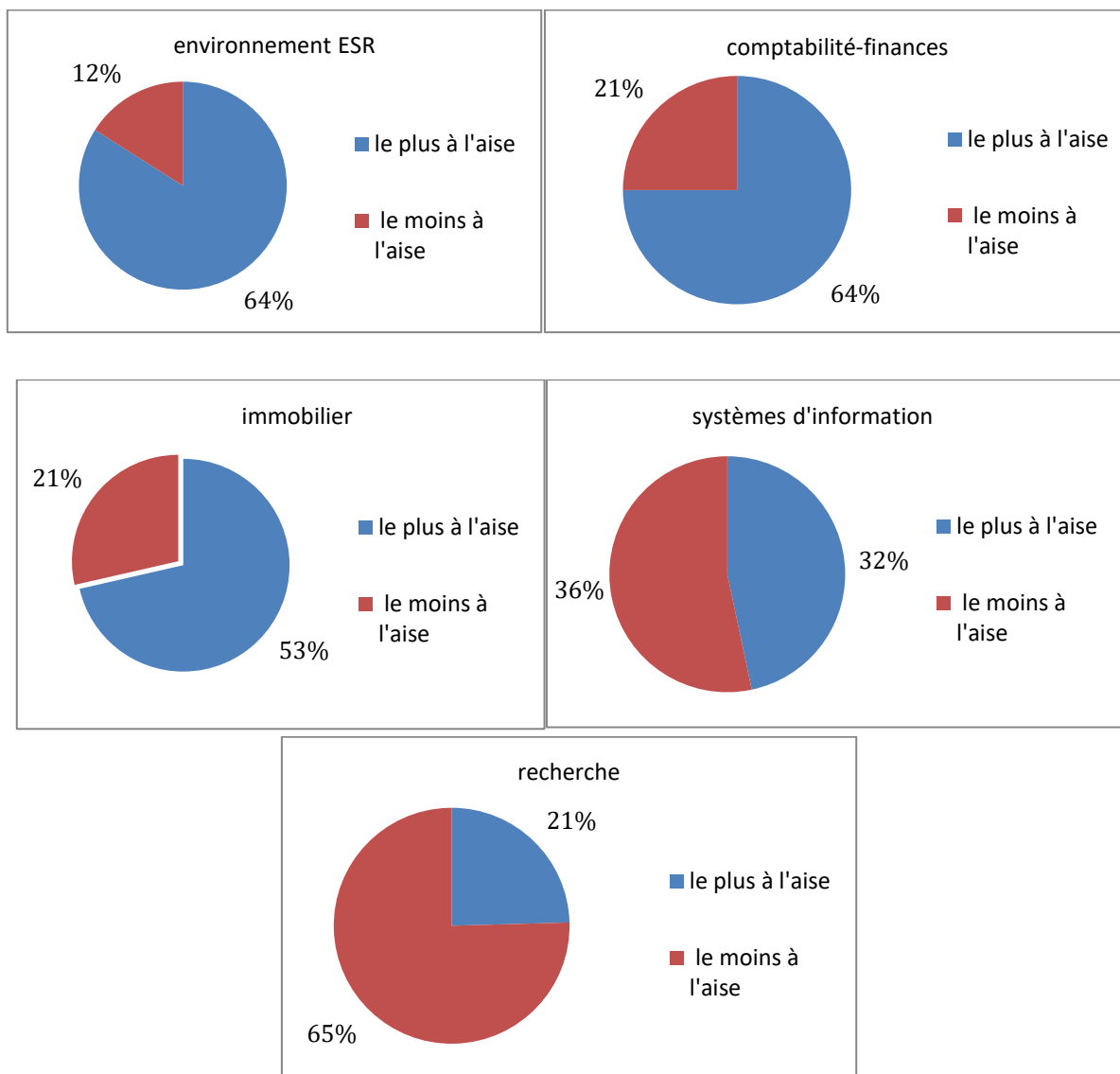
Parmi les 30 DGS occupant cette fonction depuis plus de quatre ans, les deux-tiers (21) ont été recrutés hors de leur université d'exercice actuel. Il apparaît donc que les présidents d'université recherchent des personnalités d'expérience majoritairement issues d'autres établissements.

2.1.3. Les DGS jugent leurs points forts et leurs points faibles

La mission a souhaité connaître les domaines dans lesquels les DGS se sentent le plus et le moins à l'aise dans l'exercice de leurs fonctions. Les réponses apportées pourraient guider une politique ciblée de formation continue.

Graphe 9 : Points forts et points faibles des DGS





Les domaines dans lesquels les DGS se déclarent le plus à l'aise et dans lesquels ils sont peu nombreux à se déclarer mal armés sont la conduite du changement (80 % contre 5 %), les ressources humaines (77 % contre 6 %) et la connaissance de l'environnement de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) (64 % contre 12 %).

Les DGS ont donc majoritairement d'eux-mêmes une image de *managers* plutôt généralistes dotés d'une compétence RH dominante.

Les autres domaines de compétence, considérés sans doute comme plus techniques pour des cadres souvent généralistes, font l'objet de clivages plus nets.

Ainsi un DGS sur cinq se dit mal à l'aise en matière de comptabilité / finances quand les deux tiers considèrent qu'ils maîtrisent ce domaine (64 % contre 21 %).

Le domaine immobilier fait l'objet d'un clivage assez comparable (53 % contre 21 %).

Le domaine des systèmes d'information est quant à lui beaucoup plus *clivant* car il y a presque autant de DGS qui se disent bien préparés que de DGS se jugeant peu à l'aise sur cette thématique.

Le questionnaire n'avait pas inclus de question spécifique sur la formation et la vie étudiante mais les entretiens directs ont montré une certaine aisance des DGS (épaulés de manière de plus en plus fréquente par un DGS adjoint chargé de la formation), en ce domaine.

En revanche, il faut noter que les deux tiers des DGS se sentent peu armés en matière de recherche, au sens de la connaissance du monde des chercheurs. La mission observe à cet égard qu'un seul DGS déclare participer à la commission de la recherche de son université et il faut noter qu'il s'agit d'un des deux seuls titulaires d'un doctorat.

La question est alors de savoir s'ils sont mal armés en matière de recherche ou de gestion de la recherche. Il s'agit d'une question préoccupante puisque les sujets relatifs à la recherche prennent une place croissante dans la vie des universités et que l'amélioration de la gestion des unités de recherche est un enjeu important.

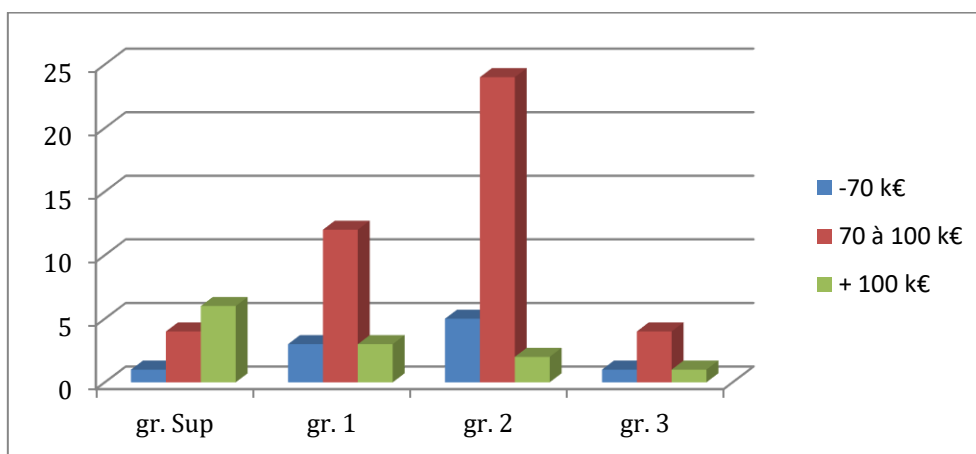
2.1.4. Les conditions matérielles des DGS sont attractives

Les niveaux des rémunérations brutes annuelles des DGS sont attractifs

Les DGS disposent de conditions salariales globalement attractives voire très attractives (voir graphe n° 3). La mission évalue à environ 86 000 €, indemnités incluses, la rémunération annuelle brute moyenne.

Les niveaux de rémunérations ne sont pas parfaitement corrélés au groupe de l'université dans lequel est classé l'emploi de DGS. Ainsi, même s'il s'agit de situations extrêmes, le graphe ci-dessous montre qu'un DGS d'une université du groupe supérieur gagne annuellement moins de 70 k€ quand un DGS d'une université du groupe 3 est rémunéré plus de 100 k€. Une analyse fine montre cependant que ce montant est davantage dû à la partie indiciaire de la rémunération qu'au montant indemnitaire.

Graphe 10 : Répartition des DGS en fonction de leur rémunération annuelle (k€) selon le groupe de l'université



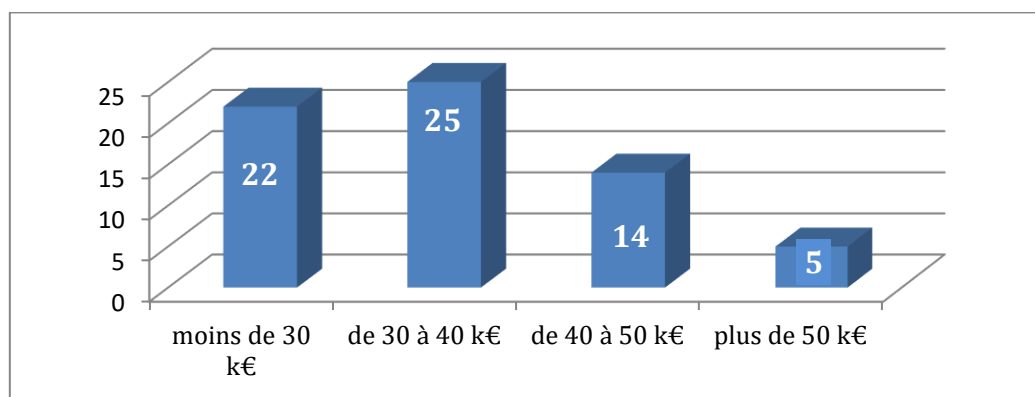
Si la rémunération indiciaire-ainsi que son complément constitué d'une nouvelle bonification indiciaire fixée uniformément à 50 points indiciaires quel que soit le groupe⁶, n'est pas de la responsabilité de l'université, celle-ci décide du montant indemnitaire.

Pour 70 % des universités, la partie indemnitaire de la rémunération des DGS n'excède pas 3 000 € bruts mensuels. Dans quelques cas rares, l'indemnité peut approcher voire dépasser⁷ les 5 000 € Mensuels.

⁶ Cette NBI a été instituée en 1995 pour les anciens secrétaires généraux et a été maintenue à ce niveau malgré les changements statutaires intervenus depuis lors, alors que les NBI d'autres emplois d'encadrement supérieurs comme les secrétaires généraux d'académie, les sous-directeurs ou chefs de services d'administration centrale qui sont ont été réajustés à plusieurs reprises et sont fixés à des niveaux différenciés selon l'importance du poste entre 80 et 110 points indiciaires.

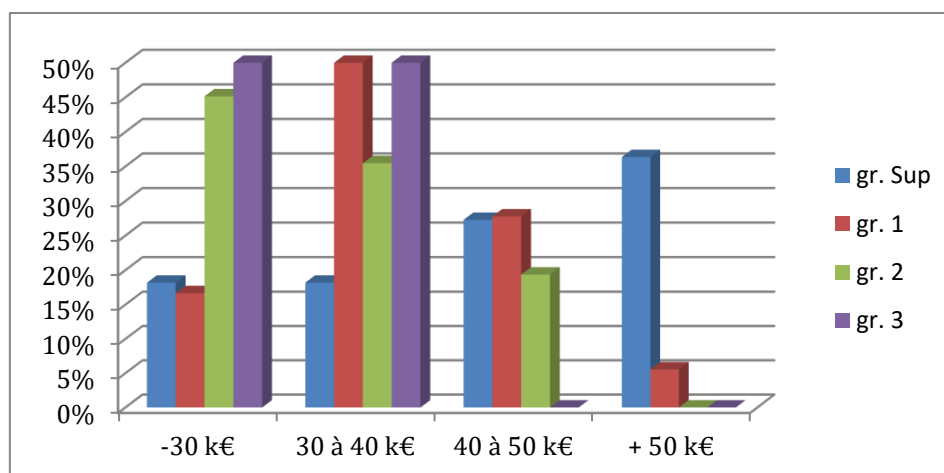
⁷ Le questionnaire portait sur des fourchettes de rémunérations.

Graphe 11 : Montants indemnitaires annuels des DGS



La corrélation entre le montant des indemnités versées⁸ et le groupe d'établissements des intéressés n'est pas établie, et cela malgré l'existence d'un cadre réglementaire précis. Aucune université des groupes 2 et 3 ne verse à son DGS de montant indemnitaire supérieur à 50 000 € par an, et qu'au sein du groupe 1, il ne relève qu'un seul cas.

Graphe 12 : Montants indemnitaires annuels des DGS en fonction du groupe d'établissements auquel ils appartiennent (en %)



Des avantages en nature modérés

Certains avantages en nature peuvent être octroyés, sans que le fait soit majoritaire.

Ainsi, si 23 DGS (35 %) disposent d'un véhicule de service, ils ne sont que quatre (6 %) à bénéficier d'un logement de fonction, pour trois d'entre eux, assorti d'une COPA (convention d'occupation précaire avec astreinte). Ces derniers chiffres sont quelque peu surprenants puisque l'arrêté ministériel qui fixe la liste par fonction occupée des possibilités de logements de fonctions dans les EPSCP permet dans la grande majorité des cas aux DGS d'en bénéficier. Mais dans de nombreux cas, ils préfèrent ne pas occuper ce logement.

2.2. Les conditions d'exercice des DGS

La mission a interrogé les DGS sur les éléments quantifiables qui permettent de cerner leurs modalités de travail : lettre de mission, réunions pérennes et nombre, participation aux différentes instances, etc.

⁸ Les niveaux sont fixés par l'arrêté du 21 décembre 2015 : il prévoit l'existence d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) d'un montant minimal de 4 200 € annuels et d'un montant maximal variant selon le groupe et allant 36 960 € (groupe 3) à 49 980 € (groupe supérieur), auquel peut s'ajouter un complément indemnitaire annuel (CIA) dont les montants maximaux varient également selon le groupe et peuvent aller de 6 520 € (groupe 3) à 8 820 € (groupe supérieur).

2.2.1. Une absence généralisée de lettre de mission

Bien que le cadre réglementaire n'évoque qu'à grands traits la nature de la fonction de DGS, seulement cinq d'entre eux (7 %) disposent d'une lettre de mission, bien que la dimension stratégique de leur fonction soit prévue par les textes (« *le DGS contribue à l'élaboration de la politique de l'établissement*⁹ »).

Quand il existe, ce document doit appeler une certaine confidentialité puisque seulement trois lettres de mission ont été transmises à la mission d'inspection générale.

On peut s'étonner de cette absence de lettres de mission d'autant plus surprenante que la place du DGS dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'établissement est généralement reconnue. Dans ces conditions, et en l'absence de fixation formelle d'objectifs quantifiés et mesurables, l'évaluation de l'action du titulaire du poste, et de sa contribution aux résultats de la stratégie de l'établissement est délicate.

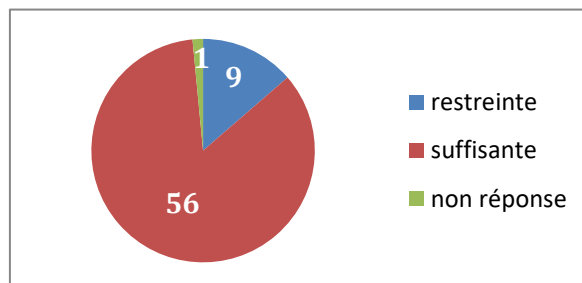
2.2.2. L'environnement de travail du DGS

Les DGS jugent satisfaisant le périmètre de leur délégation de signature

Graph 13 : La délégation de signature aux DGS

Les DGS sont très majoritairement satisfaits de l'étendue de leur délégation de signature, totale pour certains en cas d'absence du président. Dans 14% des cas, celle-ci est cependant jugée insuffisamment étendue.

Un seul DGS évoque la « large délégation faite au VP CA ». Le sous-entendu est clair.



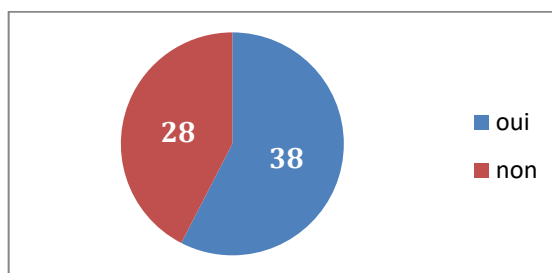
Les DGS doivent composer avec des organisations différentes des universités

L'organisation de la gouvernance n'est évidemment pas sans conséquence sur le positionnement du DGS, notamment quand il lui faut composer avec un directeur de cabinet¹⁰. À cet égard, la mission constate que, l'existence ou l'absence de la fonction de directeur de cabinet, est indépendante de la taille de l'université.

Graph 14 : Existence d'un directeur de cabinet

Si le modèle d'organisation avec directeur de cabinet est dominant, il n'est pas généralisé.

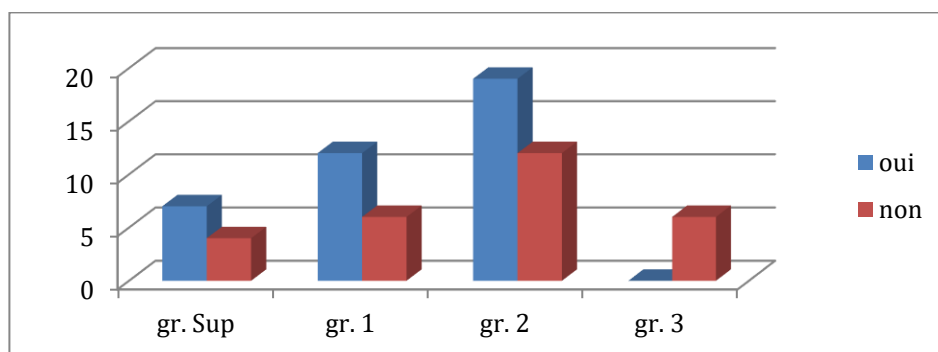
Le graphique ci-dessous montre qu'à l'exception des six universités du groupe 3, toutes dépourvues de la fonction, la taille de l'établissement n'impose aucun modèle.



⁹ Décret de 2010, *op. cit.*

¹⁰ Fonction sans fondement réglementaire ou statutaire mais qui a donné lieu à l'élaboration conjointe par le ministère et la conférence des présidents d'universités d'un référentiel de fonctions en décembre 2020.

Graphe 15 : Existence d'un directeur de cabinet selon le groupe de l'établissement

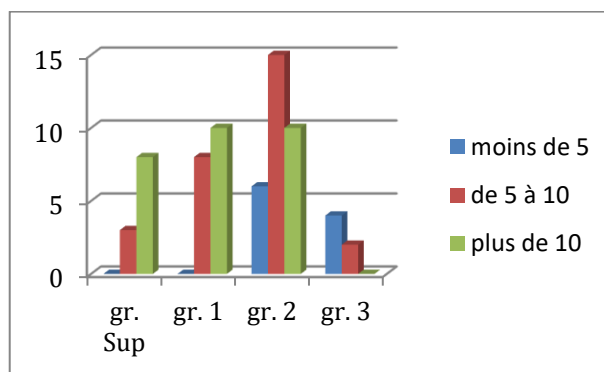


Près de la moitié des universités comptent plus de dix vice-présidents

Si le code de l'éducation ne prévoit l'obligation que de deux vice-présidents, pour le conseil d'administration et le numérique¹¹, les établissements ont, dans les faits, institué de nombreuses fonctions de vice-présidents appelés à travailler en interaction avec le DGS.

Graphe 16 : Nombre de vice-présidents selon le groupe d'établissement

Le nombre des vice-présidents influe sur le périmètre de responsabilité du DGS. Il est fortement corrélé avec la taille de l'université. Seules dix universités comptent de moins de cinq vice-présidents et 42 % en ont plus de dix.



Les DGS adjoints : des fonctions non corrélées à l'importance du budget de l'établissement

Il n'y a pas de corrélation entre le montant du budget d'un établissement et le nombre de DGS adjoints qui assistent le DGS. Ainsi, sept universités dotées d'un budget inférieur à 200 M€ ont créé chacune au moins trois postes de DGS adjoints.

Tableau n° 1 : Nombre de DGS adjoints en fonction du budget global

	0	1	2	3 et+
moins de 200 M€	10	18	7	7
200 à 400 M€	1	1	6	5
400 à 600 M€	0	3	1	4
plus de 600 M€	0	0	1	2

La mission évalue le nombre de DGS adjoints à près de 120, dont une centaine sur emplois fonctionnels¹².

¹¹ Et également d'un vice-président étudiant désigné par le conseil académique.

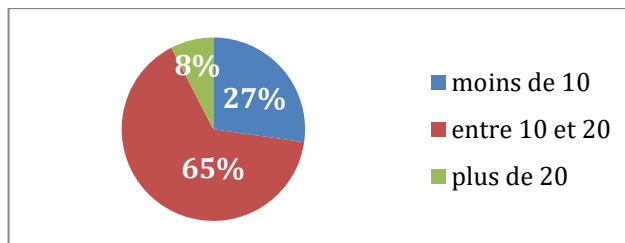
¹² Il existe 202 emplois fonctionnels d'administrateurs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (source MENJS-MESRI *chiffres clés de l'encadrement 2020*). Le delta entre ce nombre et celui des DGS adjoints détachés sur emploi fonctionnel provient du fait que ces emplois ne sont pas réservés aux DGSA : d'autres cadres (directeurs des ressources humaines, directeurs financiers, etc.) en bénéficient. À l'inverse certains DGS adjoints peuvent ne pas pouvoir juridiquement accéder à ces emplois (cas de DGSA non fonctionnaires) ou ne souhaitent pas être détachés sur ces emplois qui ne présenteraient pas d'avantage statutaires pour eux.

La mission a tenté de décrire le travail des DGS en mettant en évidence la fréquence de leurs réunions institutionnelles, la fonction de leurs principaux interlocuteurs et la réalité de leurs responsabilités. Plusieurs types d'organisation et de pilotage se dessinent.

La fréquence des réunions formalisées et/ou régulières

Graphe 17 : nombre de réunions hebdomadaires formalisées

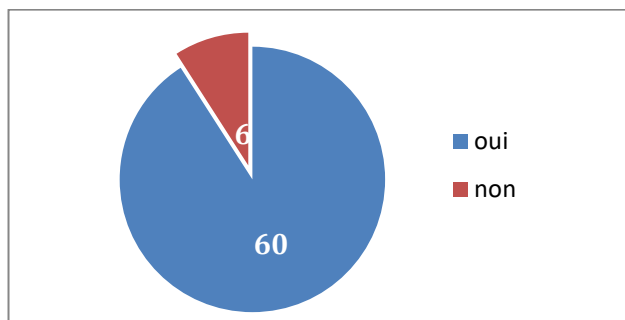
Pour les deux tiers des DGS, le rythme des réunions régulières hebdomadaires s'échelonne entre 10 à 20, soit entre 2 et 4 par jour.



Le président est l'interlocuteur direct du DGS dans 90 % des universités...

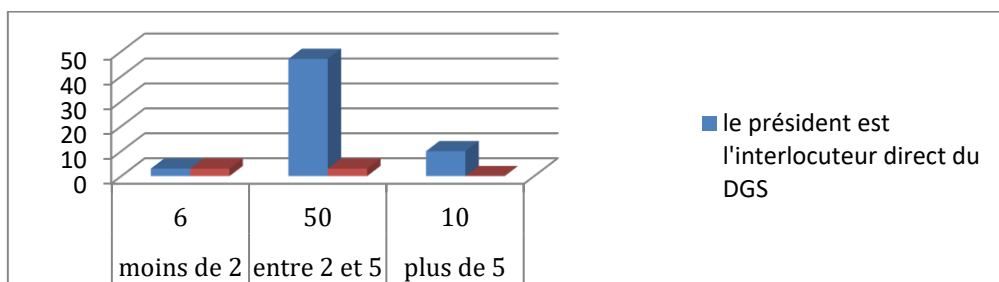
Graphe 18 : Le président est-il l'interlocuteur direct du DGS ?

90 % des DGS déclarent que le président est leur interlocuteur direct. Pour attendre qu'elle soit, cette affirmation interroge sur le management des six universités où ce n'est pas le cas. Dans trois cas sur les six, le DGS a moins de deux réunions institutionnelles hebdomadaires avec son président.



Le DGS peut avoir le président comme interlocuteur direct sans le rencontrer de façon formelle très souvent. C'est le cas dans 50 universités où ce type de réunion se tient à une fréquence maximale d'une par semaine. Dans seulement dix universités, les réunions formelles avec le président excèdent une par jour.

Graphe 19 : Nombre de réunions formalisées hebdomadaires avec le président

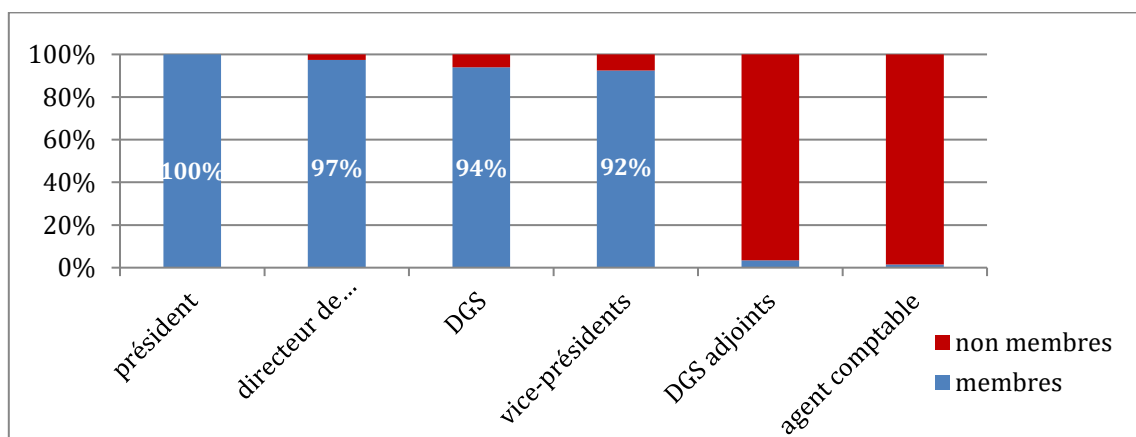


Dans l'écrasante majorité des cas, le DGS rencontre le président de façon institutionnelle entre deux et cinq fois par semaine.

La fréquence des réunions formalisées avec un ou plusieurs vice-présidents est assez standard. Quand il y a un directeur de cabinet, le DGS le rencontre rarement de façon officielle plus d'une fois par jour.

L'instance centrale de gouvernance de l'équipe de direction exclut parfois le DGS La constitution de l'équipe de direction de l'université est également révélatrice du mode de gouvernance avec un positionnement variable du DGS.

Graph 20 : Participation à l'instance de direction de l'université (en % des postes existants)



Les équipes de gouvernance centrales des universités quelle que soit la dénomination adoptée (comité exécutif, comité de direction, bureau de l'université), forment un noyau assez homogène dans la grande majorité des cas, avec autour du président, les vice-présidents, le DGS et le directeur de cabinet). Cependant, si le président en est évidemment toujours membre, il est surprenant de constater que quatre universités en excluent le DGS. Elles appartiennent au groupe des six établissements dans lesquels le président n'est pas l'interlocuteur direct du DGS, les deux phénomènes étant manifestement liés.

Tableau 2 : nombre d'universités n'incluant pas dans leur instance dirigeante les fonctions suivantes :

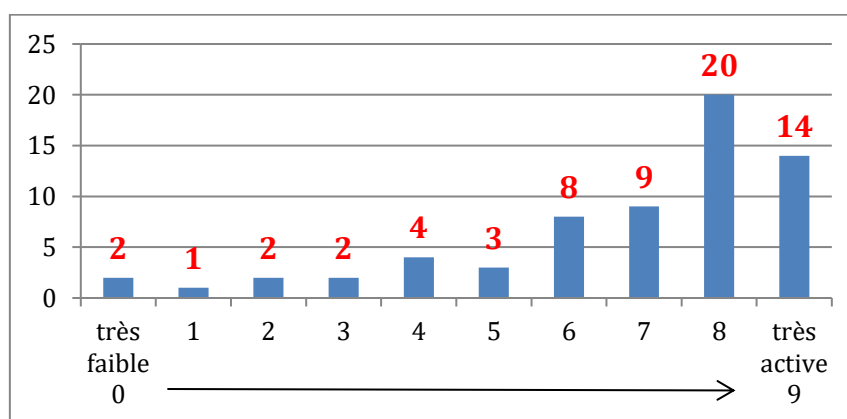
Le directeur de cabinet (1)	1 sur 38
Le DGS	4 sur 66
Les vice-présidents	5 sur 66
Les DGS adjoints (2)	53 sur 55
L'agent comptable	65 sur 66

(1) 38 établissements concernés

(2) 55 établissements concernés

Très majoritairement, les DGS jugent importante leur implication dans la définition de la stratégie de l'université. Toutefois une petite minorité, 11 sur 66, soit quand même 17 % du total estime son implication assez faible, faible ou très faible, ce qui est anormal puisque depuis 2017 cette participation aux « stratégies de l'établissement » est clairement affirmée dans le statut des DGS¹³.

Graph 21 : Les DGS jugent leur participation à la stratégie de leur établissement



¹³ Article 2 du décret n° 2010-175 du 23 février 2010 modifié par le décret 2017-404 du 27 mars 2017.

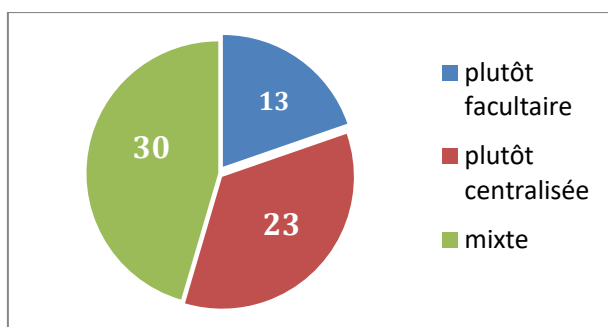
Le DGS se déclare généralement comme l'interlocuteur privilégié du rectorat

Les trois-quarts des DGS se considèrent comme l'interlocuteur privilégié des services du rectorat. La mission relève que ces relations sont vues comme essentiellement administratives et qu'à ce titre le DGS est légitime. Cette position est cependant assez loin d'être unanime et est appelée à évoluer dans le cadre de la nouvelle organisation des régions académiques, notamment lorsqu'elles sont dotées d'un recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

Le mode de gouvernance des universités vu par les DGS est variable

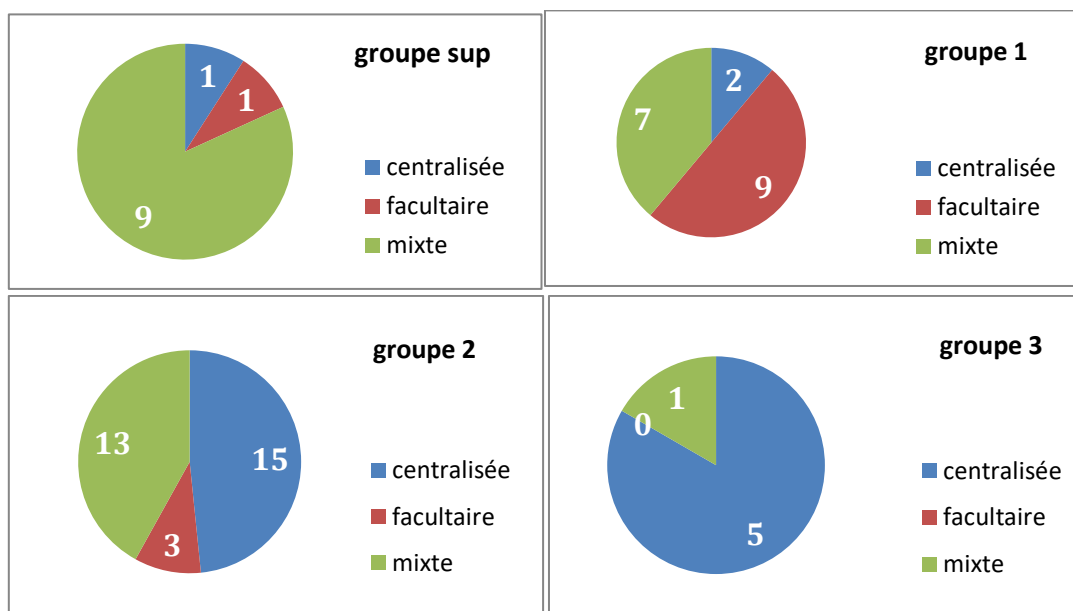
Il a paru intéressant d'interroger les DGS sur la manière dont ils percevaient la gouvernance de leur université, ce qui peut éclairer leur propre positionnement : organisation centralisée, organisation décentralisée (« facultaire ») ou organisation mixte.

Graph 22 : Type d'organisation de l'université vue par les DGS



La vision du mode de gouvernance de leur université par les DGS est assez variable. Aucune université du groupe 3 n'est perçue comme facultaire et la plupart des plus grandes relèvent du modèle « mixte ». Il semble que la gouvernance tienne davantage des usages locaux que de la taille de l'établissement.

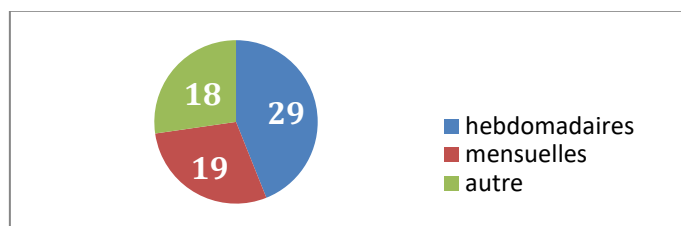
Graph 23 : Type d'organisation de l'université vu par les DGS selon le groupe de l'université



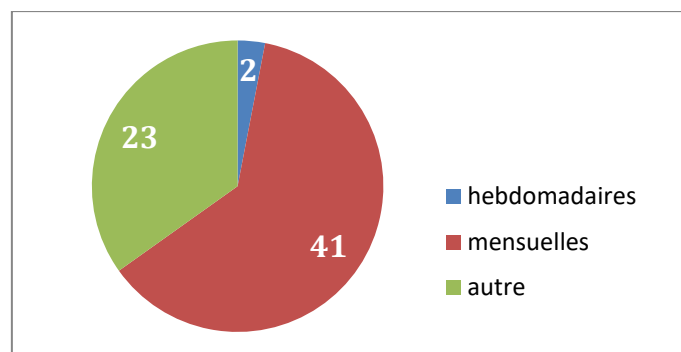
2.2.3. L'environnement de travail du DGS

Membre de l'équipe de direction de l'université, le DGS est également le chef de l'administration de son établissement. La mission s'est donc penchée sur les éléments quantifiables du management des directions et services par le DGS.

Graphe 24 : Répartition des universités selon la périodicité des réunions de coordination des directions et services centraux



Graphe 25 : Répartition des universités selon la périodicité des réunions des responsables administratifs (RA) des composantes

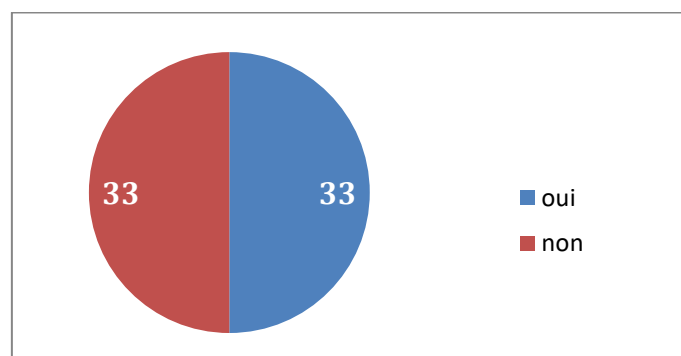


En matière de pilotage des directions et services, les DGS se répartissent en trois groupes aux pratiques très diverses même si le modèle de la réunion hebdomadaire domine.

La fréquence des réunions de responsables administratifs (RA) des composantes est sensiblement moins importante. Ainsi dans les deux tiers des universités, les responsables administratifs ne sont réunis qu'une dizaine de fois par an et la réunion hebdomadaire est l'exception. Dans 63 cas sur 66, c'est le DGS qui préside la réunion.

Beaucoup plus surprenante est la posture hiérarchique des DGS qui, pour la moitié d'entre eux, ne se considèrent pas comme les responsables hiérarchiques des RA des composantes, ce qui est absolument contraire à la lettre du décret de 2010 dont l'article deux énonce que « *ils exercent les fonction d'encadrement de l'ensemble des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé affectés dans l'établissement* ».

Graphe 26 : Les DGS se voient-ils comme l'autorité hiérarchique des responsables administratifs des composantes de formation ?



Si l'on croise les visions des DGS relatives à leur autorité hiérarchique sur les RA des composantes et au mode d'organisation de leur université, on obtient les résultats suivants :

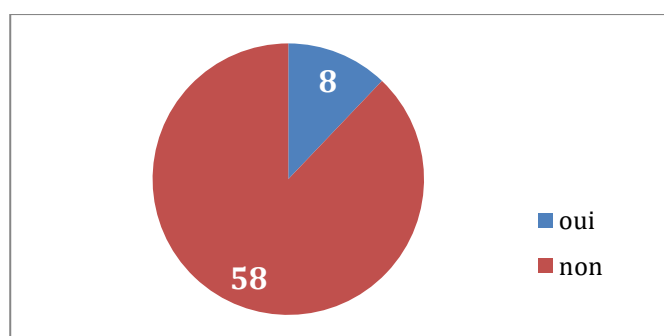
- 77 % des DGS qui jugent le fonctionnement de leur université « facultaire » ne se considèrent pas responsables hiérarchiques des RA des composantes ;

- plus étonnant encore, 43 % des DGS qui jugent le fonctionnement de leur université « centralisé » et des DGS jugeant le fonctionnement de leur établissement « mixte » expriment le même avis.

La mission considère que ce diagnostic est problématique. Sans doute la proximité de travail explique-t-elle le lien de nature hiérarchique se tisse entre le RA et le directeur de la composante mais elle est surtout le symbole d'une ambiguïté quant à la définition du rôle d'un DGS et l'articulation de ses missions avec celles des responsables élus. Cette dualité administratif / politique¹⁴ est au cœur des difficultés de positionnement de certains DGS.

La réponse à la même question relative aux responsables administratifs des unités de recherche ou laboratoires est encore plus nette.

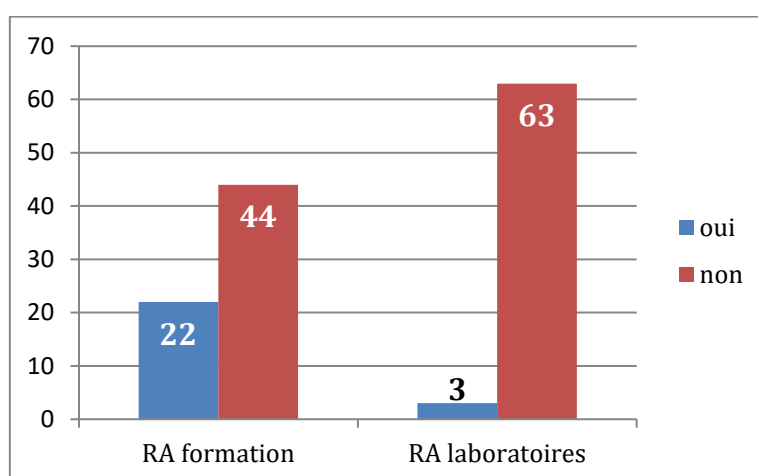
Graphe 27 : Les DGS se voient-ils comme l'autorité hiérarchique des responsables administratifs des laboratoires ?



Ainsi 88 % des DGS considèrent que les RA des laboratoires ne sont pas sous leur autorité.

Cette « posture » se retrouve dans les procédures d'évaluation des RA comme le montre le schéma suivant.

Graphe 28 : Évaluez-vous (ou co-évaluez-vous) les responsables administratifs



Il ressort de ces réponses que la plupart des DGS n'évaluent pas les RA en dehors des services centraux, pas plus qu'ils ne les co-évaluent avec les directeurs de composantes et de laboratoires. C'est particulièrement vrai pour les laboratoires : le monde des unités de recherche apparaît ainsi, même sous sa dimension strictement administrative, comme un monde hors du champ de compétence des DGS.

En outre, ces réponses indiquent que onze DGS n'évaluent pas les RA dont ils se sentent pourtant les responsables hiérarchiques.

L'image transmise par ces éléments est celle d'une administration universitaire morcelée, à l'organisation souvent floue et aux lignes hiérarchiques mal définies. Proches des services centraux, la moitié des DGS se sentent peu concernés ou en toute hypothèse sont peu impliqués dans

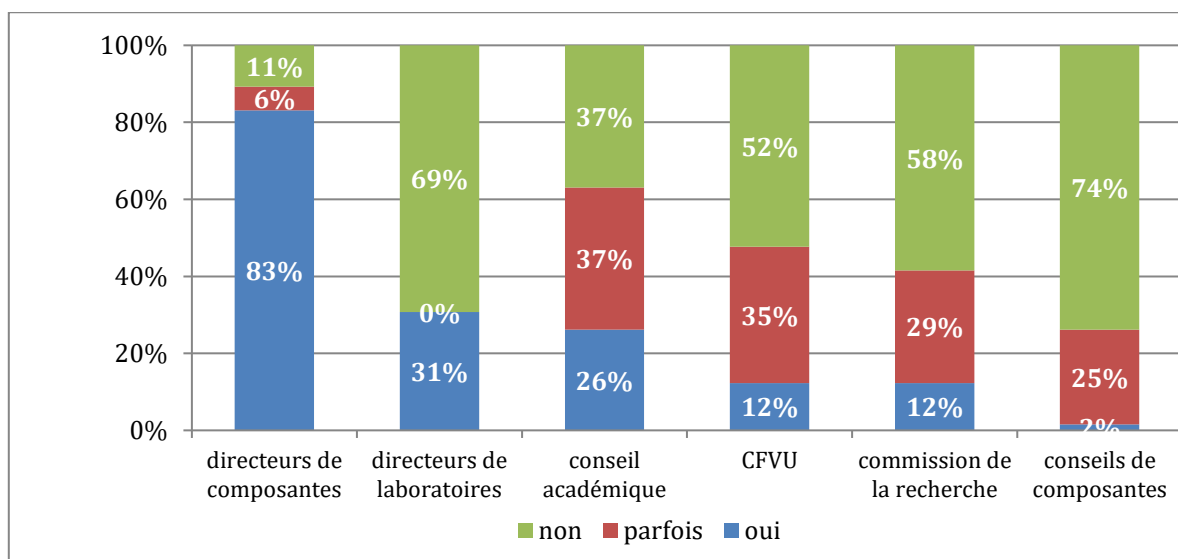
¹⁴ Par simplification, on entend souvent par « politique » tout responsable occupant une fonction électorale dans l'université : cela vaut pour le président, une partie des vice-présidents, les directeurs de composantes. Mais par extension cette qualité de « politique » est souvent étendue à des fonctions complémentaires confiées à des enseignants ou enseignants-chercheurs hors de tout processus électif, par décision du président.

l'administration des composantes¹⁵, conduite par les enseignants-chercheurs, et la presque totalité des DGS sont étrangers au pilotage administratif des unités de recherche. Ces deux derniers constats constituent des faiblesses manifestes de cette administration universitaire, et à la tête de celle-ci des DGS, au moment où les universités françaises vivent un mouvement de transformation important et où elles s'emparent de manière croissante des questions relatives à la recherche.

2.2.4. L'environnement de travail du DGS

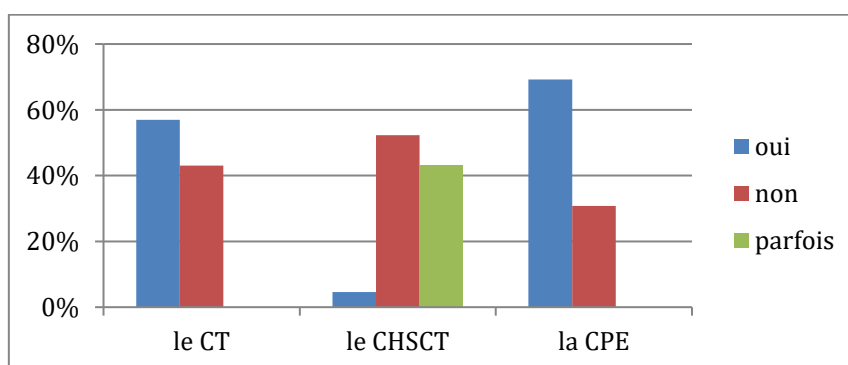
La participation des DGS aux instances de l'université est assez modeste. Un DGS sur quatre participe régulièrement au conseil académique et un sur huit à la commission de la formation et de la vie étudiante (CFVU), ainsi qu'à la commission de la recherche.

Graph 29 : Présence des DGS dans les instances de l'université (en %)



On retrouve la même variabilité dans la présidence des instances administratives de l'établissement. Ainsi (graphe ci-dessous), les taux de présidence du comité technique (CT) et de la CPE (commission paritaire d'établissement) par les DGS montrent un net clivage dans les pratiques.

Graph 30 : Présidez-vous les instances suivantes ?



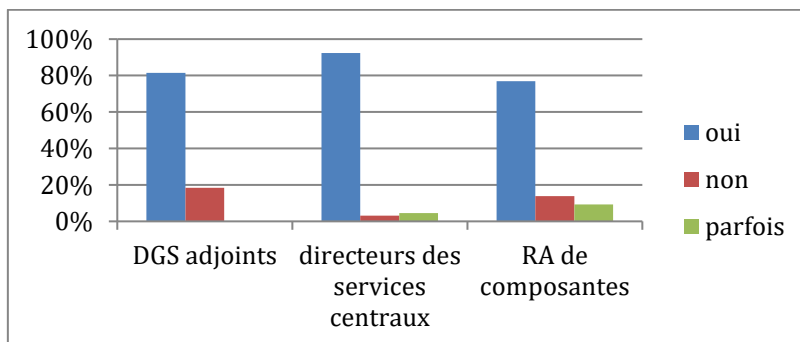
La question de l'implication des DGS dans le recrutement des cadres administratifs et techniques est emblématique des difficultés de positionnement de cette fonction, au cœur de la gouvernance universitaire. Ainsi, douze DGS (18 %) n'assurent pas la responsabilité du recrutement de leurs principaux collaborateurs, les DGS adjoints, lequel s'avère être piloté par les élus. La mission observe d'ailleurs que près de 80% des présidents s'impliquent dans le recrutement des adjoints du DGS.

A *contrario* seuls deux DGS déclarent ne pas avoir la responsabilité du recrutement des directeurs des services centraux.

¹⁵ Unités de formation et de recherche (désignés parfois comme « facultés » par les statuts de l'université ou par usage).

Enfin, 15 % des DGS ne s'impliquent pas dans le recrutement des RA des composantes, ce qui confirme l'observation évoquée *supra* relative à la frontière entre administration des services centraux et administration des composantes mais en même temps la relativise : 85 % des DGS participent au recrutement des responsables administratifs de composante, ce qui signifie que la majorité des DGS qui ne se considèrent pas comme les supérieurs hiérarchiques des RA de composantes, contribuent au moins à leur choix et à leur désignation.

Graphe 31 : Présidez-vous au recrutement des responsables suivants ?



2.2.5. Le retrait d'emploi s'avère toujours douloureux et constitue un phénomène moins marginal que les statistiques ministérielles ne l'indiquent

Le retrait d'emploi, et particulièrement les conditions dans lesquelles il s'opère, est une inquiétude légitime des DGS. La mission constate qu'il reste, formellement, très marginal. Ainsi, sur les 65 DGS interrogés :

- 59 déclarent n'avoir jamais fait l'objet de retrait d'emploi au cours de leur carrière ;
- 6 déclarent avoir fait l'objet d'un retrait d'emploi ;
- cinq à l'occasion ou à la suite d'un changement d'équipe dirigeante. Parmi eux, un DGS relevait alors de la fonction publique territoriale et un autre a demandé le retrait à la suite d'une grave dégradation de ses conditions d'exercice ;
- un à l'occasion d'une fusion d'universités.

Toutefois ces chiffres méritent d'être interrogés. Si en valeur absolue le chiffre de six est faible, il représente tout de même environ 10 % de l'effectif. De plus par sa construction notre enquête sur les DGS en fonction exclut ceux qui précédemment DGS et s'étant vu retirer leur emploi ne sont plus DGS. Pour apprécier cette réalité il conviendrait de travailler non sur le stock de DGS en fonctions mais sur un flux sur deux ou trois années successives.

Parmi les DGS en fonction, et contrairement à une idée répandue, les situations de crise à l'occasion d'un changement d'équipe dirigeante sont très minoritaires. Pour autant, elles méritent une attention particulière dans la mesure où les retraits sont toujours très mal vécus, le sentiment d'injustice (« aucun reproche formulé », « aucun entretien avant l'annonce ») est alors très vif, s'agissant de décisions qui, pour les DGS concernés, ne relèvent jamais d'un constat d'insuffisance professionnelle.

De plus là encore les données chiffrées brutes peuvent n'être pas suffisantes pour rendre compte du phénomène d'interruption anticipée de fonctions des DGS : certaines fins de fonctions sont anticipées par le DGS avant que la situation ne devienne critique, d'autres procédures mises en route par des présidents demeurent inabouties car le DGS a trouvé spontanément un autre emploi etc. Enfin le faible nombre de retraits d'emploi « formel » n'inclue pas non plus les fins de fonctions liées à la fin de la période de détachement après une période de quatre ans, lorsque le DGS ne fait pas l'objet d'une proposition de renouvellement et a fortiori de huit ans, puisqu'alors en tout état de cause il ne peut demeurer en fonction dans l'établissement.

Au total derrière un nombre apparemment très fiable de retraits forcés d'emplois, se dessine une situation finalement assez précaire de la situation des DGS, quant à la durée de leurs fonctions.

Historique de la fonction de DGS : 1968-2017¹

L'émergence et l'évolution de la fonction de « *directeur général des services* » (DGS), appellation qui succède en 2013 à celle de « *secrétaire général d'université* »² est parallèle à celle de la notion d'université en France. Avant 1968, les universités créées en application de la loi du 10 juillet 1896 n'étaient pas dotées d'une administration propre : celle-ci se confondait en effet, sous l'autorité du recteur d'académie, président du conseil de l'université, avec l'administration académique. C'est pourquoi le personnel des services académiques relevait dans son ensemble du décret n° 62-612 du 20 août 1962 portant statut de l'administration universitaire. Ce décret prévoyait une organisation hiérarchique de corps administratifs avec, au sommet, des emplois fonctionnels de « *secrétaire général de l'administration universitaire* ». Il existait un emploi fonctionnel de cette nature dans chaque rectorat d'académie pour le « *secrétaire général de l'académie et de l'université* » et dans chacune des facultés de l'université de Paris. Si la durée d'occupation des emplois fonctionnels n'était pas limitée, l'article 47 du décret prévoyait : « *les fonctionnaires pourvus d'un emploi de secrétaire général peuvent se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service* ». Dans les facultés d'autres universités, la fonction était assurée par des « *chefs des services administratifs* » fonction non dotée d'un emploi *ad hoc*. Le positionnement de ces secrétaires généraux de facultés³ et les questions qu'il appelait se posaient dans des termes proches à ceux des futurs secrétaires généraux d'université comme le note, en mars 1968, un spécialiste de l'administration universitaire :

« Sous l'autorité du doyen, le secrétaire général est le chef de l'administration de la faculté et les universitaires tiennent beaucoup à cette subordination de l'"administratif" à l'"enseignant".

Il ne peut être question de retirer au doyen sa suprématie. On peut toutefois se demander si le secrétaire général ne devrait pas être doté de certains pouvoirs, propres, d'administration, dont l'exercice entraînerait sa responsabilité directe à l'égard de l'autorité hiérarchique de l'État, et de ses corps de contrôle. Le caractère électif de la position du doyen peut, en effet, parfois, l'empêcher de "résister" aux pressions de ses collègues, et le conduire dans certains cas, à tolérer des pratiques administratives critiquables »⁴.

La loi n° 68-578 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur ne mentionne pas l'existence d'une fonction de secrétaire général d'université (SGU). De manière générale d'ailleurs, elle n'évoque pas l'administration : « *si la Loi d'orientation est souvent "en pointillé", elle comporte une véritable lacune en ce qui concerne les services administratifs de l'université (...) il n'était guère concevable de doter les universités d'un appareil administratif préstructuré et alimenté automatiquement en hommes, de l'extérieur, par le ministère* »⁵. Les promoteurs de la loi entendaient laisser aux universités nouvelles une grande liberté dans leur administration intérieure⁶. Finalement, la fonction de secrétaire général apparaît dans l'ordre juridique tout à la fin du processus de création des universités nouvelles, définitivement mises en place au 1^{er} janvier 1971⁷, à travers un décret n° 70-1094 du 30 novembre 1970 fixant les conditions de

¹ Étude élaborée par la mission IGÉSR (novembre 2020). Elle se clôt en 2017, date de la dernière évolution statutaire.

² Par l'intervention de l'article 48 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 modifiant l'article L. 953-2 du code l'éducation. Mais l'article 2 du décret n° 2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur avait introduit le nom de « *directeur général des services* » en tant qu'appellation de la fonction en disposant « *les fonctionnaires nommés dans l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur (...) prennent le titre de directeur général des services* ».

³ Il convient de rappeler qu'avant la création des universités modernes consécutive à la loi n° 68-678 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, la vie universitaire, et donc l'administration de celle-ci s'organisait presque exclusivement dans les facultés, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'université dirigée par le recteur n'assurant qu'un rôle réduit de coordination et la gestion de quelques services communs (cf. Jacques Minot, *Histoire des universités françaises*, Presses universitaires de France, pp. 44/51.)

⁴ Georges Amestoy *Les universités françaises*, numéro spécial de la revue « Éducation et gestion », mars 1968, p. 29.

⁵ Charles Fourier, *Les institutions universitaires*, 1971, Presses universitaires de France, page 72.

⁶ Jacques de Chalendar, *Une loi pour l'université*, 1970, Desclée-D-de Brouwer. Cet ouvrage rassemble tout le dossier préparatoire de la loi d'orientation.

⁷ Décret n° 70-1174 du 17 décembre 1970 portant érection en établissements publics à caractère scientifique et culturel des centres universitaires.

nomination et d'avancement dans les emplois de secrétaire général d'université publié au *Journal officiel* du 2 décembre 1970, en même temps que l'arrêté ministériel organisant les modalités de présentation des candidatures à ces emplois, qui doivent être reçues jusqu'au 21 décembre. Ce décret fait le choix d'exclure les emplois de SGU du cadre général régi par le décret du 20 août 1962. Si les conditions générales d'accès aux emplois et le déroulement de carrière sont identiques à ceux des secrétaires généraux de l'administration universitaire (SGAU), le nouveau décret introduit trois dispositions originales pour les futurs SGU :

- il ouvre très largement le vivier des candidatures : les SGAU peuvent être nommés SGU mais, alors que les emplois de SGAU sont strictement réservés aux administrateurs civils et aux conseillers administratifs hors classe disposant d'une certaine ancienneté, les emplois de SGU sont ouverts à tous les « *fonctionnaires appartenant à un corps de l'ordre administratif⁸ classé en catégorie A qui justifient d'une licence* ». De plus, « *à titre transitoire afin de pourvoir les emplois* » nouvellement créés, les fonctionnaires ne remplissant pas ces conditions mais qui assuraient au 1^{er} janvier 1970 les fonctions de chefs de services administratifs de faculté peuvent également être nommés ;
- le président dispose d'un pouvoir d'initiative, l'article 3 disposant que si « *les nominations (...) sont prononcées par le ministre de l'éducation nationale* », ces nominations sont précédées d'une « *proposition du président de l'université* » ;
- les emplois de SGU demeurent à l'instar des SGAU des emplois fonctionnels dont la durée de fonctions n'est pas statutairement limitée et l'article 6 prévoit que « *tout fonctionnaire nommé dans un emploi (...) peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service* ». Le même article précise : « *le retrait d'emploi est prononcé par le ministre de l'éducation nationale, après consultation du président de l'université* ».

En dehors de l'introduction pour la nomination de la proposition du président de l'université, et de l'ouverture du recrutement à des fonctionnaires hors du champ du ministère de l'éducation nationale, le décret est assez conservateur : il renonce notamment à la possibilité envisagée à un moment de recourir à des recrutements directs de contractuels⁹ pour assurer ces fonctions nouvelles.

Le poids du ministère demeure donc fort dans le processus de gestion des emplois : le ministère n'est pas tenu de nommer le candidat proposé par le président¹⁰, même s'il ne lui est pas loisible de nommer un candidat qui n'émanerait pas de sa proposition. En revanche, le retrait d'emploi est à la seule initiative du ministre, qui est soumis à une simple obligation de consultation du président : le parallélisme des formes n'est donc pas strictement respecté entre la nomination et la fin de fonction. Ce régime consacre un positionnement ambigu ou plutôt ambivalent du SGU : il n'est pas un simple collaborateur de haut niveau du président, mais il représente également par la légitimité que lui donne sa nomination ministérielle, le ministère au sein de l'établissement.

S'agissant des contours des fonctions, ce décret de 1970 assure une vision de continuité avec la situation des anciennes facultés en le définissant en son article premier le SGU comme « *chef des services administratifs de l'université* ».

La loi « Savary »¹¹ sur l'enseignement supérieur marque une évolution importante : elle donne un statut légal à la fonction de secrétaire général (élargie à l'ensemble des EPSCP et non des seules universités) en introduisant une disposition spécifique :

⁸ C'est cette référence à un « *corps de l'ordre administratif* » qui a pour effet alors d'exclure du vivier les personnels appartenant à une filière non administrative et notamment les enseignants.

⁹ Charles Fourier, *Les institutions universitaires*, op. cit. p. 72.

¹⁰ À cet égard, le régime adopté pour l'agent comptable est différent : la loi (article 29) prévoit que « *le comptable de chaque établissement est désigné par le conseil de l'établissement* », il ne s'agit donc pas d'une simple proposition, ce choix étant simplement limité par l'obligation de choisir une personne inscrite sur la liste d'aptitude établie conjointement par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'économie et des finances, la prise d'un arrêté interministériel (prévu à l'article 3 du décret n° 70-1095 du 30 novembre 1970 fixant les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'agent comptable d'université) se contentant de régler la situation administrative de la personne choisie. De plus ce décret ne comporte pas de possibilité de retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour les agents-comptables. Ce n'est que l'intervention de la loi Savary en 1984 qui rapprochera les modalités de désignation de l'agent comptable de celle du secrétaire général.

¹¹ Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

« Le secrétaire général de chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est nommé par le ministre de l'éducation nationale sur proposition du président ou du directeur de l'établissement. Sous l'autorité du président ou du directeur, il est chargé de la gestion de cet établissement »¹².

Cette disposition a pour effet de conforter de l'ambivalence de la fonction : elle devient une fonction obligatoire de l'établissement fixée par la loi et avec un champ particulièrement étendu qui est l'ensemble de la gestion, sans en exclure aucun, soit une compétence beaucoup plus large que celle de « *chef des services administratifs* » prévue par le statut de 1970, mais elle est également la seule fonction centrale interne à l'établissement (avec celle de l'agent comptable) qui procède d'une nomination ministérielle.

Toutefois, pendant longtemps, cette évolution législative ne s'est pas traduite au plan statutaire, le décret de 1970 demeurant en vigueur pendant trois décennies¹³. Ce décalage est relevé par exemple en 1991 par une question écrite d'un parlementaire qui :

« appelle l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, sur la situation très délicate dans laquelle se trouve actuellement l'ensemble des personnels administratifs de l'enseignement supérieur. Il souligne les conséquences négatives de l'absence de politique de revalorisation qui se manifestent par une chute du nombre des candidats aux concours de recrutement. Il lui rappelle que les secrétaires généraux d'universités, chargés de la direction générale des services administratifs, techniques et financiers sont régis par un statut inchangé depuis plus de vingt ans. L'ancienneté de ce statut entre en totale contradiction avec d'une part l'évolution actuelle de l'université et d'autre part avec leur rôle en matière d'innovation et de modernisation de la gestion. Travaillant désormais dans un environnement décentralisé, dans lequel les universités multiplient les échanges et les relations contractuelles tant au niveau régional qu'au niveau européen, les personnels d'encadrement administratif ne disposent pas des moyens d'assurer correctement leurs nouvelles missions appelées à devenir de plus en plus sophistiquées. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui préciser les mesures qu'il compte prendre favorisant la mise en œuvre d'une politique de revalorisation de la fonction administrative universitaire »¹⁴.

Le ministère répond six mois plus tard¹⁵ en juin 1992 qu'il s'est emparé de la question et s'est attaché à lui donner une première solution avec la mise en place d'un régime indemnitaire spécifique dans le cadre d'un décret instituant une indemnité pour charges administratives¹⁶ d'un montant significatif pour l'époque et qui prend en compte le processus de différenciation des universités avec deux groupes de taux le groupe le plus élevé étant réservé aux dix universités les plus importantes. Cette revalorisation du niveau de rémunération est toutefois réservée aux seuls SGU, les secrétaires généraux des autres établissements d'enseignement supérieur¹⁷ n'en bénéficiant pas.

¹² Article 59 de la loi ensuite codifié dans l'article L. 953-2 du code de l'éducation.

¹³ Avec seulement deux modifications de portée limitée : en 1972 (modification du vivier des candidats) et 1997 (reclassement indiciaire en application des accords « Durafour » d'amélioration des carrières de fonctionnaires).

¹⁴ Question écrite n° 18666 de M. Philippe Madrelle (Gironde - SOC) publiée dans le JO Sénat du 21 novembre 1991, p. 2 562.

¹⁵ Réponse du ministère, publiée au JO Sénat, 25 juin 1992, p. 1 431.

¹⁶ Décret n° 92-356 du 25 juin 1992 instituant une indemnité pour charges administratives pour les secrétaires généraux d'académie et les secrétaires généraux d'université.

¹⁷ Ces autres secrétaires généraux sont devenus des « *secrétaires généraux d'administration scolaire et universitaire* » (SGASU) régis par le décret n° 83-1033 du 3 décembre 1983 portant statuts particuliers des corps de l'administration scolaire et universitaire et fixant les dispositions applicables à l'emploi de secrétaire général d'administration scolaire et universitaire, décret qui s'est substitué au décret n° 62-1002 du 20 août 1962.

Mais le texte statutaire de 1970 ne sera modifié que neuf ans plus tard encore, en 2001, après plusieurs tentatives inabouties¹⁸. Le décret n° 2001-283 du 29 mars 2001¹⁹ innove :

- en créant un statut d'emploi unique pour tous les secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur (SGEPES) et en modifiant le titre du décret du 30 novembre 1970 en conséquence ;
- en hiérarchisant les emplois en deux groupes²⁰ (le groupe I étant doté d'un échelon supplémentaire terminant en hors échelle A), avec des conditions d'accès différenciées :
 - groupe I réservé aux fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, à ceux occupant certains emplois fonctionnels et aux conseillers d'administration scolaire et universitaire ayant une ancienneté importante,
 - groupe II ouvert très largement au-delà des précédents aux fonctionnaires relevant des filières administrative et technique des trois versants de la fonction publique, de catégorie A.
- en fixant une durée strictement limitée aux nominations dans le même emploi : « *les nominations sont prononcées pour une période maximale de cinq ans renouvelable. Nul ne peut exercer consécutivement dans un même établissement plus de dix ans* »²¹.

S'agissant des fonctions exercées, le décret reprend la définition large fixée par la loi Savary : « *sous l'autorité du président ou du directeur de l'établissement dans lequel il est affecté, le secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur est chargé de la gestion dudit établissement* » (article 1^{er}). Le caractère très générique de cette disposition conduit dès lors à en préciser les contours dans un premier *Référentiel de l'emploi de SGEPES* formalisé en septembre 2002²². Ce document se veut un cadre concis mais qui explicite les missions du SGEPES. Il énonce notamment que : « *La fonction de secrétaire général est une fonction d'interface entre des élus qui ont une légitimité politique et des services qui ont une compétence technique et administrative (...). Il appartient à chaque président, dans le cadre de l'autonomie de son établissement et à travers le profil de poste de recrutement, de préciser le positionnement du secrétaire général au sein de ou par rapport à l'équipe de direction.*

Le secrétaire général exerce ces fonctions en lien étroit avec les vice-présidents, les directeurs-adjoints, les chargés de mission et les autres élus ».

Le document récapitule également les grands domaines d'activités du SGEPES :

- « *Participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'établissement* » : pilotage les actions innovantes et de modernisation, aide à la décision, respect des calendriers, des procédures, du rôle des instances statutaires, du cadre légal, contrats, partenariats, et expertise juridique ;

¹⁸ Le principe d'une revalorisation avait été acquis dès 1994 avec l'inscription en loi de finances pour 1995 de la création de dix emplois de SGU accédant à une rémunération terminale en hors échelle A. Mais la question du périmètre de cette revalorisation et donc du nouveau statut était controversée : les services du ministère de l'enseignement supérieur voulaient en limiter le champ au SGU ou aux SG des EPSCP, alors que l'association professionnelle des secrétaires généraux voulait en étendre le bénéfice à l'ensemble des secrétaires généraux, y compris ceux exerçant dans des établissements publics administratifs n'étant pas des EPSCP, qui représentaient un tiers du total (notamment les SG des instituts universitaires de formation des maîtres et des petites écoles d'ingénieurs).

¹⁹ Décret dont les dispositions étaient toutefois applicables à titre rétroactif au 1^{er} janvier 1999 pour les secrétaires généraux en fonction à cette date, leur permettant un reclassement avec un rappel de rémunération sur plus de deux ans.

²⁰ La publication du décret statutaire est accompagnée de celle d'un arrêté fixant la répartition des emplois entre groupes. Cet arrêté sera ultérieurement modifié pour augmenter le nombre d'emplois du groupe I, initialement fixé à 10.

²¹ Cette disposition s'inspire de celle introduite en 2000 pour les emplois de chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale (décret n° 2000-143 du 21 février 2000 modifiant le décret n° 55-1226 du 15 septembre 1955) qui dispose qu'ils sont nommés pour « *une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite d'une durée totale d'occupation du même emploi de six ans* ». Pour les SGEPES, l'argument pour retenir une durée de cinq ans et non de trois ans est alors le lien avec le mandat du président de l'université fixé alors à cinq ans.

²² Ministère de l'éducation nationale et de la recherche, direction de l'encadrement, *Référentiel de l'emploi des SGEPES*. Selon le témoignage d'un secrétaire général alors en fonction si ce document est établi sous le seul timbre du ministère (à la différence du suivant publié conjointement avec la CPU) c'est en raison du refus de la CPU de le valider (source : témoignage d'un ancien secrétaire général d'université, alors responsable de l'association des secrétaires généraux).

- « *gérer l'établissement* » dans tous les grands domaines : gestion des ressources humaines, gestion des enseignements, de la scolarité et des étudiants, finances, patrimoine, recherche et valorisation²³.

Le référentiel dresse enfin une liste des compétences clés du SGEPEs, qui sont, outre de « *fortes compétences techniques, juridiques et financières* » : « *se situer dans l'environnement de l'enseignement supérieur, posséder les qualités managériales, savoir intégrer les attentes des acteurs, savoir organiser les services, savoir donner du sens au travail des collaborateurs, savoir promouvoir une culture de gestion, savoir déléguer et contrôler, savoir négocier* ».

Cette évolution importante dans la définition des contours des fonctions des SGEPEs est prolongée par une nouvelle évolution réglementaire consécutive à la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et notamment de l'attribution aux universités de « *responsabilités et compétences élargies* » dans les domaines budgétaires et des ressources humaines.

Pour consacrer cette évolution importante, le décret du 30 novembre 1970 est définitivement abrogé et remplacé par un nouveau texte, le décret n° 2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de secrétaire général d'établissement d'enseignement supérieur.

L'évolution fonctionnelle est bien marquée dans l'article 1^{er} :

« Les fonctionnaires nommés dans l'emploi de secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur assurent, sous l'autorité du président de l'université ou du directeur de l'établissement, la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs, financiers et techniques de l'établissement. Ils prennent le titre de directeur général des services. Les secrétaires généraux d'établissement public d'enseignement supérieur contribuent à l'élaboration des politiques d'établissement dont ils assurent la mise en œuvre opérationnelle. Ils conçoivent, mettent en place et assurent le suivi des indicateurs de performance de l'établissement dans les domaines de la gestion administrative, financière et patrimoniale, celles des ressources humaines et des systèmes d'information ».

Cet article introduit pour la première fois la dénomination de « *directeur général des services* », désigné comme un simple « *titre* » sans conséquences juridiques directes : en effet, au plan strictement légal, l'article L. 953-2 n'a pas été modifié par la LRU et désigne toujours le titulaire de cette fonction des établissements comme « *secrétaire général* »²⁴. La définition des fonctions reprend les têtes de chapitres et les mots clés du référentiel de 2002. Elle ajoute un point d'attention particulier sur les indicateurs de performance en écho de la LRU qui introduit l'obligation de suivi de tels indicateurs, contrepartie de l'attribution des responsabilités et compétences élargies²⁵.

Pour le reste, le décret amplifie l'effort de revalorisation mais aussi de différenciation des emplois : la répartition des emplois repose désormais sur trois groupes, le groupe I est doté d'un indice terminal en hors échelle B, et le groupe II d'un indice terminal en hors échelle A, les emplois du groupe I étant réservés à un vivier de recrutement plus restreint que les groupes II et III eu égard à leur classement dans la hiérarchie de la fonction publique et aux emplois occupés précédemment. Pour les groupes II et III, ce vivier est désormais très ouvert : si les candidats doivent avoir la qualité de fonctionnaire, la restriction aux fonctionnaires « *appartenant (...) à un corps, cadre d'emploi ou à un emploi administratifs ou techniques* » du décret précédent est supprimée²⁶.

Une ultime modification statutaire intervient par le décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 qui modifie substantiellement, sans l'abroger, le décret du 23 février 2010.

²³ Dans cet inventaire, l'absence de mention des systèmes d'information est surprenante, sauf à considérer que ces systèmes sont déjà présents en support de tous les domaines énoncés.

²⁴ L'Association professionnelle des SGEPEs était porteuse d'une demande en ce sens durant les consultations préalables à l'élaboration de la loi mais le gouvernement n'y avait pas fait gré.

²⁵ 3^{ème} alinéa de l'article L. 712-9 du code de l'éducation : « *L'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret* ».

²⁶ Rien ne fait donc plus obstacle d'un point de vue strictement juridique depuis 2010 à la candidature pour ces emplois de personnels appartenant notamment à un corps d'enseignant, d'enseignant-chercheur ou de chercheur sous réserve qu'ils aient atteint l'ancienneté et l'indice de rémunération minimaux requis.

Ce dernier texte consacre définitivement la nouvelle dénomination de la fonction en remplaçant dans le titre et les différents articles du décret la dénomination SGEPEs par celle de « *directeur général des services* » (DGS). De fait, les termes du décret se trouvaient en décalage avec ceux de la loi, l'article 48 de la loi du 22 juillet 2013 (« loi Fioraso ») ayant déjà opéré cette substitution de dénomination dans l'article L. 953-2 du code de l'éducation. S'agissant de la définition, l'article 2 réécrit en 2017 est plus succinct que la version de 2010 :

- « *Outre les missions énoncées à l'article L. 953-2 du code de l'éducation, les fonctionnaires nommés dans l'emploi de directeur général des services contribuent à la définition des stratégies de l'établissement, à l'élaboration du projet de développement et sont responsables de sa mise en œuvre.*
- *Ils exercent les fonctions d'encadrement de l'ensemble des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé affectés dans l'établissement ».*

Cette concision est apparente car, outre le fait que le texte du statut rappelle le cadre très général mais très large fixé par la loi (« *sous l'autorité du président ou du directeur, il est chargé de la gestion de l'établissement* »), ce qui confirme la permanence des fonctions classiques héritées des anciens SGU et SGEPEs, elle affirme un rôle dans le pilotage général de la stratégie de l'établissement tant dans sa définition que dans sa mise en œuvre, alors que le texte de 2010 évoquait de manière plus vague sa participation à la préparation et la mise en œuvre « *des politiques de l'établissement* ». Enfin, si l'existence d'un rôle dans l'encadrement des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé n'est pas un fait nouveau – ce rôle était une composante nécessaire de la fonction générale de « *gestion* » et une conséquence normale de la place du DGS dans « *la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs et techniques* » inscrite dans le texte de 2010), elle a pour effet de lever toute incertitude au regard des responsabilités respectives du DGS et des autres responsables intervenant à des titres divers dans la gouvernance, l'administration centrale ou celle des composantes à l'égard de ces personnels²⁷.

Ainsi :

- le rôle du DGS se trouve conforté ;
- l'effort de revalorisation et de différenciation des emplois de DGS est poursuivi avec une répartition des emplois en quatre groupes dont l'indice terminal atteint toujours la hors échelle²⁸ :
 - groupe supérieur : HEC²⁹,
 - groupe I : HEB-bis,
 - groupe II : HEB,
 - groupe III : HEA.

Comme dans les versions du statut précédentes les emplois des groupes supérieur et I sont réservés à un vivier de fonctionnaires plus élevés dans la hiérarchie de la fonction publique et ayant occupé précédemment certains emplois.

²⁷ A *contrario*, si cette disposition clarifie le positionnement du DGS vis-à-vis des personnels, elle souligne également ceux qui ne relèvent pas de lui : enseignants, chercheurs et enseignants-chercheurs mais aussi en l'espèce et de manière plus surprenante, personnels des bibliothèques.

²⁸ Nouveaux déroulements de carrière de différents groupes fixés par le décret n° 2017-408 du 27 mars 2017 modifiant l'échelonnement indiciaire des emplois de directeur général de services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'école nationale d'ingénieurs et d'agent comptable d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. À noter que cette amélioration statutaire avait été anticipée par une revalorisation indemnitaire avec la publication de l'arrêté du 21 décembre 2015 mettant en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel pour les SGEPEs (cet arrêté mentionne les « emplois de DGS » et le « groupe supérieur » qui ne seront créés statutairement que plus d'un an plus tard).

²⁹ Le classement des établissements en groupe a été opéré par un arrêté du 28 avril 2017 modifié par un arrêté du 9 novembre 2019. Régulièrement mis à jour, il prévoit 12 établissements dans le groupe supérieur ; 26 établissements dans le groupe I ; 42 établissements dans le groupe II ; tous les autres EPSCP et école nationale d'ingénieurs étant classés par défaut sans le groupe III.

La contrepartie de cette nouvelle revalorisation est un renforcement de la limitation de durée de fonction qui passe à « *une durée maximale de quatre ans renouvelable, sans que la durée totale d'occupation d'un même emploi puisse excéder huit ans* »³⁰.

Le travail de redéfinition de la fonction a été accompagné par l'élaboration³¹ d'un nouveau « référentiel », assez différent de celui des SGEPS de 2002³². Beaucoup plus étoffé, il est présenté comme un travail concerté de l'association des DGS, de la conférence des présidents d'université, de la conférence de directeurs de écoles françaises d'ingénieurs, de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Si le document de 2002 se voulait une sorte de socle commun, le nouveau référentiel s'inscrit dans le renforcement de l'autonomie des établissements : « *il tient compte de la variété des situations rencontrées par les DGS selon la nature de l'organisation propre de l'établissement où ils exercent leurs activités (...) (il) ne constitue pas un cadre prescriptif d'organisation, ni un prérequis pour exercer les fonctions* ». Il se présente comme un outil pour organiser le dialogue entre le DGS et le chef d'établissement « pour concrétiser ce qui est attendu d'eux ». Sur cette base il décline dans quatre parties successives :

1. Positionnement du DGS

Le document prévoit que le DGS est « *membre à part entière de l'équipe de direction* », mais avec un positionnement spécifique par rapport aux autres membres de cette équipe « *par rapport aux vice-présidents qui ont une autorité politique dans le domaine qu'ils portent, le DGS exerce une autorité hiérarchique et fonctionnelle sur les services et sur l'ensemble des personnels BIATSS de l'établissement et de toutes ses composantes* ».

Il participe à l'élaboration et au suivi des politiques de l'établissement, ce qui requiert une bonne connaissance de l'environnement national et régional mais aussi international de l'enseignement supérieur, mais son intervention possède une dimension spécifique puisqu'il a la responsabilité particulière de veiller à la soutenabilité économique et à la sécurisation juridique de ces politiques, tant dans le diagnostic que dans les phases d'opérationnalisation. Il assure à ce titre la responsabilité des outils de gestion de l'établissement : assurance qualité, indicateurs de performance. Il joue en outre un rôle central dans le dialogue de gestion interne, dans la coordination des entités internes et dans la conduite du changement.

Cette partie évoque également la procédure de recrutement et de nomination et son parcours de carrière.

2. Missions et responsabilités

Cette partie détaille le double rôle d'assistant à maîtrise d'ouvrage et de maître d'œuvre du projet stratégique de l'établissement ; c'est en fait la véritable fiche de poste du DGS :

- contribution à l'évaluation de la politique d'établissement et stratégie de mise en œuvre : à travers l'élaboration de diagnostic, d'élaboration du projet global de développement et notamment son volet « gouvernance », élaboration d'un projet d'organisation de l'administration comme outil du projet d'établissement, définition de la stratégie d'utilisation des ressources, promotion de schémas directeurs ;
- pilotage de la performance, de la stratégie de gestion et d'optimisation des ressources : notamment sous les angles budgétaire, de pilotage financier, de gestion des ressources humaines, de sécurisation juridique et de maîtrise et gestion des risques ;
- management et organisation de l'administration universitaire : affirmation de l'autorité hiérarchique du DGS sur tous les BIATSS de l'établissement (y compris dans ses composantes à statut dérogatoires), de son rôle d'animation générale de l'encadrement de l'établissement (service centraux mais aussi responsables administratifs et financiers des composantes et des

³⁰ Cette durée au demeurant plus longue que celle prévue pour les emplois de direction de l'État (trois ans maximum renouvelable dans la limite de six ans) est justifiée par un ajustement avec la durée de mandat des présidents, fixée à quatre ans, renouvelable une fois, depuis 2007 mais aussi par un alignement sur la durée de fonctions d'autres emplois fonctionnels : secrétaires généraux d'académie, directeurs de CROUS.

³¹ Document établi et diffusé dès avril 2016 mais dont la version définitive est datée de décembre 2017.

³² CPU-CDEFI-MEN-MESRI « Référentiel : directeur général des services d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou d'école nationale d'ingénieur », décembre 2017.

unités de recherche) et de déclinaison du projet d'établissement en projets de service pour les fonctions de support et de soutien en animant le processus de transformation, le dialogue social, la circulation de l'information et les partenariats locaux, nationaux et internationaux.

3. Compétences, connaissances et qualités personnelles attendues

- Les compétences doivent permettre de répondre aux attentes de l'établissement pour contribuer à la préparation de la stratégie, expliquer cette stratégie et la faire partager en gérant la complexité des acteurs dans les relations internes et externes et en manageant des équipes techniques ;
- Les connaissances : outre une connaissance générale de l'environnement des politiques publiques, de l'enseignement supérieur et de la recherche, un prisme de connaissances techniques très étendu (budget, finances, ressources humaines, gestion des projets, du changement et des conflits, communication, systèmes d'information numériques ;
- Qualités personnelles : notamment, sens du service public, capacité d'adaptation, d'écoute, d'animation, de négociation, goût pour le travail en équipe, sens de l'initiative et capacité à être force de proposition.

4. Vivier, parcours et accompagnement professionnel

Le référentiel attire l'attention des chefs d'établissements sur la diversité des catégories de fonctionnaires des trois fonctions publiques dans lesquels peuvent être choisis les DGS. Il donne des indications très générales sur les formations dont peuvent bénéficier les DGS, et évoque de manière très elliptique « *des moments du parcours professionnel susceptibles d'appeler un accompagnement plus spécifique* ».

S'agissant de l'évolution de carrière et des mobilités possibles, le référentiel se contente d'indiquer, outre la possibilité d'occuper un autre poste de DGS, des évolutions vers des emplois supérieurs dans les trois fonctions publiques (sous-directeur et chef de service d'administration centrale, DGS de collectivité territoriale, secrétaire général d'académie, sous-préfet, directeur d'hôpital, etc.) sans donner de pistes pour évoluer vers ces emplois.

La conclusion de cette partie du référentiel (page 15) prévoit enfin en cas « *de fin ou d'interruption de détachement, anticipée ou non à l'initiative du chef d'établissement ou du DGS sans perspective immédiate d'un nouvel emploi* » un « *programme d'accompagnement, avec ou sans maintien en fonction et pendant lequel les primes liées à l'emploi sont maintenues* » pour une « *période de transition de six mois* » à l'issue duquel « *si la personne n'a pas retrouvé un emploi, elle est réintégrée dans son corps ou cadre d'origine* ». Ce dispositif n'ayant pas de fondement réglementaire dépend toutefois, dans sa mise en œuvre, de l'engagement du chef d'établissement.

Au total, ce référentiel, dernière étape de l'évolution de la situation administrative des DGS est un document novateur à plusieurs titres :

- c'est un document issu d'une concertation entre les DGS eux-mêmes à travers leur association professionnelle (même si celle-ci n'est pas signataire du document) et les organes représentants leurs employeurs ;
- ce document a été arrêté définitivement par les autorités assurant une part de la charge d'employeurs pour le DGS, le ministère chargé de l'enseignement supérieur d'une part, les conférences de chefs d'établissement d'autre part, ce qui lui confère une grande légitimité ;
- au-delà de ce que prévoit directement le texte statutaire, il comporte des enrichissements significatifs à la définition du domaine de compétences des DGS et de leur positionnement et souligne les enjeux du rôle que joue leur fonction dans des universités en transformation.

Ce document comporte aussi de nombreuses insuffisances : son statut de simple document de référence ne le rend pas opposable juridiquement mais aussi son contenu, tenant sur six pages assez aérées, qui l'éloigne des standards des référentiels de nombreux groupes professionnels³³, en reste en définitive aux principes généraux.

³³ Par exemple le référentiel de l'ENA, défini en décembre 2020, pour les corps auxquels cette école donne accès est beaucoup plus dense : une trentaine de pages en petits caractères, soit une dizaine de fois plus de contenu que celui des DGS.

**Indice de reclassement dans l'emploi de DGS de la population actuellement détachée
dans l'emploi fonctionnel¹**

Groupe de l'établissement	Échelons	IB	Effectifs
Groupe supérieur	échelon 1	HEA	6
	échelon 2	HEB	1
	échelon 3	HEB bis	2

Groupe 1	échelon 2	977	4
	échelon 3	1 027	4
	échelon 4	HEA	7
	échelon 5	HEB	5
	échelon 6	HEB bis	3

Groupe 2	échelon 1	883	7
	échelon 2	912	4
	échelon 3	977	9
	échelon 4	1 027	8
	échelon 5	HEA	7
	échelon 6	HEB	2

Groupe 3	échelon 1	813	4
	échelon 2	853	2
	échelon 3	883	1
	échelon 4	912	5
	échelon 5	977	5
	échelon 6	1 027	7
	échelon 7	HEA	5

Source : MESRI-DGRH - service de l'encadrement (octobre 2020)

Mode de lecture, exemple : parmi les fonctionnaires détachés dans un emploi fonctionnel relevant du « groupe supérieur », six d'entre eux sont classés au 1^{er} échelon de la grille indiciaire de cet emploi, assorti d'un traitement sur la base de la hors échelle A de la fonction publique.

¹ Note de la mission : ce document élaboré par la DGRH (service de l'encadrement) est une observation de la situation de classement indiciaire des DGS en poste en octobre 2020. Pour le groupe supérieur, la carrière théorique se poursuit jusqu'à la hors échelle C, toutefois au moment de l'observation, aucun des DGS relevant de ce groupe n'avait été effectivement reclassé à l'échelon correspondant à la hors échelle C, eu égard à son niveau indiciaire d'origine et à son ancienneté dans l'emploi.

Procédure de retrait d'emploi dans l'intérêt du service des DGS¹

Source ; MESRI-DGRH (bureau des emplois fonctionnels et des carrières DGRH E1-2)

Les statuts d'emplois des personnels d'encadrement du MENESR prévoient une possibilité de retrait d'emploi dans l'intérêt du service (pour les AENESR, article 60 du décret n° 83-1033, pour les DGS, article 7 du décret n° 2010-175).

Le retrait relève d'une décision ministérielle après avis du président ou du directeur de l'établissement public d'affectation.

Il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire. Le retrait doit reposer sur un dysfonctionnement du service lié à l'agent en question, qu'il s'agit d'établir. La perte de confiance vis-à-vis du fonctionnaire peut être retenue comme un motif suffisant pour retirer l'emploi d'un fonctionnaire dès lors qu'elle est établie et démontrée.

S'agissant d'une mesure prise en considération de la personne, les dispositions nécessaires doivent être prises pour que les intéressés soient mis en mesure de consulter leur dossier.

I/ Procédure à mettre en œuvre

1. Entretien

Convoquer l'intéressé par LRAR à un entretien préalable à la décision envisagée de retrait d'emploi (préciser le lieu et l'heure).

Au cours de l'entretien, exposer les principaux motifs de la mesure envisagée qui doivent porter sur les dysfonctionnements constatés du service et non pas sur des griefs ou des reproches de nature disciplinaires visant à sanctionner l'intéressé (attitude désinvolte par exemple).

Expliquer à la personne que l'entretien est le point de départ d'un délai maximal de 6 mois au cours duquel, tout en restant dans ses fonctions, elle devra trouver une nouvelle affectation.

Préciser que le dossier de carrière sera mis à la disposition de l'intéressé et qu'il pourra le consulter au cours de la procédure.

Si l'intéressé veut venir avec un représentant syndical, il est difficile de s'y opposer.

Prévoir au moins deux personnes du côté de l'administration au cours de l'entretien.

Donner la parole à l'intéressé pour qu'il expose sa vision des faits.

Au terme de l'entretien, préciser qu'un compte rendu écrit sera rédigé, qui sera adressé à la personne en vue d'obtenir par écrit ses observations.

2. Rédaction d'un compte rendu

Rédiger un compte rendu précis de l'entretien, le transmettre par LRAR à l'intéressé, en l'invitant à formuler des observations dans un délai raisonnable (pas plus de 15 jours).

3. Saisine du ministère

À l'issue du délai de réflexion laissé au fonctionnaire, transmettre au ministère (bureau des emplois fonctionnels et des carrières) une demande de retrait d'emploi ainsi que le compte rendu de l'entretien, les éventuelles remarques de la personne et les pièces justificatives. **À la lumière de ces pièces, le ministère rend sa décision quant au retrait d'emploi et informe l'université de sa position.**

¹ Au cours des entretiens réalisés par la mission, il a été relevé que ce document, pourtant très clair et qui se contente de rappeler les règles statutaires et certains principes issus de la jurisprudence, n'était connu ni des DGS, ni des chefs d'établissements, alors qu'il pourrait servir utilement aux uns comme aux autres de base de référence commune et servir de cadre pour envisager d'un commun accord un processus de fin de fonctions du DGS.

4. Consultation du dossier

Convocation de l'intéressé pour consultation du dossier de carrière. Un document devra être signé par l'intéressé indiquant que son dossier de carrière numéroté de ... à ... lui a été communiqué et que la copie des pièces ... à ... lui a été remise à sa demande.

5. Prise de l'arrêté de retrait d'emploi

À l'issue du délai de six mois, si la personne n'a pas retrouvé de nouvelle affectation, un arrêté de retrait d'emploi est pris par le ministère, ce qui entraîne sa réintégration dans son corps et son académie d'origine.

Attention : s'agissant des fonctionnaires territoriaux, certaines collectivités subordonnent la réintégration d'un agent à l'existence d'un emploi vacant. À défaut, l'agent doit continuer d'être rémunéré par l'université jusqu'au terme du détachement, et ce, en application de l'article 67 de la loi n° 84-53. En pratique, cette disposition peut rendre très difficile le retrait d'emploi d'un fonctionnaire territorial. Par ailleurs, un préavis de trois mois peut être exigé par l'administration territoriale.

De ce fait, dès l'engagement d'une procédure de retrait d'emploi d'un fonctionnaire territorial, l'université doit prendre contact avec l'administration d'origine de l'agent afin de connaître sa position et, le cas échéant, d'anticiper des difficultés.

II/ Éléments de jurisprudence sur la distinction retrait d'emplois / mesure disciplinaire

La notion de retrait d'emplois ne doit pas être confondue avec une mesure disciplinaire. Elle doit être fondée sur une appréciation objective d'une situation. Le juge administratif peut être amené à contrôler que la mesure ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée.

Deux éléments déterminent son appréciation :

1. l'existence de griefs ou de reproches faits à l'intéressé (CE, 20 janvier 1989, ministre de l'éducation nationale c/ Dubouch).

La différence est très ténue entre la prise en compte « *des difficultés que suscitent le comportement de l'intéressé* » qui peuvent, à bon droit, être prises en compte par l'administration pour prononcer un retrait d'emploi (CE, 24 janvier 1986, ministre de l'éducation nationale c/ Perez - n° 55.480) et la formulation de griefs ou de reproches à son encontre. Cette appréciation délicate sera fonction des conditions dans lesquelles la situation problématique aura été gérée par l'administration et, en particulier, des termes employés dans les divers rapports et échanges de correspondances. Il importe de mettre en évidence que l'administration cherche à mettre un terme à une situation préjudiciable au bon fonctionnement du service et non à pénaliser un agent.

Ainsi clairement motivée par la nécessité de mettre fin à une situation préjudiciable, une mesure de retrait d'emploi peut être prise parallèlement à une procédure disciplinaire ou à des poursuites pénales. Elle peut même succéder à une procédure disciplinaire avortée (CE, 27 janvier 1993, ministre de l'éducation nationale c/ Melle Gaujac).

2. la perte significative d'avantages que ce retrait d'emploi représente pour l'intéressé (CE, 5 juillet 1985, M. Monchambert).

Plus l'intéressé retrouvera un emploi ou des fonctions comparables, si ce n'est similaire, à celui ou à celle qui lui ont été retirés, plus l'administration échappera au grief d'une sanction disciplinaire déguisée.

Le Conseil d'État a ainsi annulé pour excès de pouvoir, un décret par lequel le Président de la République a mis fin aux fonctions d'un IA-DSDEN et l'a réintégré dans le corps des IA-IPR au motif « *qu'en égard, d'une part, à la nature des faits qui lui étaient ainsi reprochés et que le ministre a jugé suffisamment graves pour prononcer sa suspension provisoire, d'autre part, aux conséquences que le retrait d'emploi contesté a eu sur sa carrière, M A. est fondé à soutenir que cette dernière mesure, alors même qu'elle aurait été prise dans*

l'intérêt du service, n'en a pas moins revêtu à son égard un caractère disciplinaire et qu'à défaut d'avoir été précédée de la procédure applicable en la matière, elle se trouve entachée d'un vice de procédure.

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, M. A est fondé à demander l'annulation du décret attaqué ». (Conseil d'État, 27 avril 2012, n° 327732).

Éléments de comparaisons internationales

Les fonctions équivalentes aux DGS des universités françaises dans le reste du monde

Cette comparaison¹ peut être menée avec une double approche :

- l'examen du cadre institutionnel des fonctions équivalentes aux DGS des universités françaises dans un certain nombre de pays ;
- le profil des DGS en Europe, à partir d'une enquête menée auprès d'un échantillon d'« équivalents DGS ».

1. L'évolution du cadre institutionnel de la fonction de direction administrative des universités dans quelques pays révèle des modèles différents mais il existe un mouvement convergent de renforcement de la place et du statut de la fonction

Au **Royaume Uni**, il est observé depuis une trentaine d'année un processus de déplacement² qualitatif de l'administration universitaire d'une posture de « fonction publique académique » (« *academic civil service* ») à un « management déconcentré » (« *devolved management* »). Historiquement, la fonction de chef de l'administration était assurée par une personne portant le titre de « *Secretary and Registrar* », chargé des aspects juridiques et réglementaires de la vie de l'établissement et de la gestion administrative des étudiants³, ou plus simplement « *Administrator* ». Cette fonction de plus proche collaborateur permanent du chef d'établissement (« *Vice-chancellor* ») avait un caractère traditionnel, voire coutumier : ainsi, à l'université de Liverpool en 1980, il est souligné que les contours de cette fonction dont la légitimité n'est pourtant contestée par personne au sein de la communauté universitaire, sont très imprécis : « *les statuts ne précisent pas s'il (...) est subordonné [au Vice-chancellor] dans la hiérarchie (d'après certains articles, il serait responsable devant le conseil), mais ce point obscur ne préoccupe personne...* »⁴. Dès 2005, les intitulés de fonctions de *Registrar* ou *Administrator* qui représentaient près des deux tiers des chefs de l'administration au sein des universités en 1985 n'étaient plus en vigueur que dans une université sur cinq et avaient été remplacés par des intitulés de fonction marquant une évolution fonctionnelle, soit « *Head of administration* » ou, dans une proportion croissante, « *Manager* » ou « *Director* » avec, dans certains cas également, une désignation comme « *pro-vice-chancellor administration* » (vice-président pour l'administration). Ce changement d'intitulé est à relier à une évolution des fonctions vers une plus grande professionnalisation et une frontière moins marquée entre les activités d'enseignement et de recherche et l'administration au sens large : le pilotage de l'université est porté par des grands projets intégrant toutes les dimensions de la vie universitaire et soutenu par de nouvelles équipes de « *Professional administrators and managers* », disposant souvent eux-mêmes d'une formation universitaire avancée et qui ne sont plus de simples techniciens spécialistes mais des professionnels mobilisant des ressources au-delà des frontières fonctionnelles classiques. Dans la période la plus récente, la fonction tend à évoluer encore et à devenir celle de « *Chief Operating Officer* », dont la traduction serait proche de « *directeur général des services* ». L'analyse des organigrammes de deux universités londoniennes très différentes, *London School of Economics* (LSE) et *University College of London*, une université de petite taille très spécialisée, plutôt centralisée et assez élitiste et une grande université générale, facultaire et plus populaire, montre que cette fonction de « *Chief Operating Officer* » anime l'ensemble des services, intégrant au-delà des fonctions support classiques un ensemble important de fonctions de soutien des activités de l'établissement. Leurs titulaires sont mentionnés dans les organigrammes de manière distincte des vice-présidents (« *vice-directors* » à LSE et « *vice-provosts* » à UCL) et, à la différence de tous ces derniers, ils ne mentionnent pas la qualité de « *Professor* », ce qui signale qu'ils ne sont pas des « *Academics* ».

¹ Étude réalisée dans le cadre de la mission IGÉSR (novembre 2020).

² Celia Whitchurch : « *Who do They think they are ? The changing identities of professional administrators and managers in the UK Higher Education* ». *Journal of Higher Education Policy and Management*, juillet 2006.

³ Ce dernier aspect justifiant le titre de « *Registrar* » : « personne qui tient le registre d'inscription des étudiants ».

⁴ Frederick Ridley : « L'administration d'une université britannique », *Revue Française d'administration publique*, n° 14, spécial « L'administration des universités », 1980, p. 367.

L'Allemagne était marquée par un modèle original d'organisation bicéphale de la direction des universités entre un président (« *Rektor* ») et un chancelier (« *Kanzler* »). Cette bicéphalie correspondait à une conception juridique traditionnelle distinguant dans la gestion universitaire, les « matières universitaires » proprement dites confiées au premier dans un contexte d'autonomie de gestion complète – voire d'autogestion (« *Selbstverwaltung* ») – et les « matières générales » confiées au second et soumises à un contrôle étatique strict⁵. Dans ce modèle encore dominant⁶, le premier dispose de la responsabilité de l'enseignement et de la recherche tandis que le chancelier, qui a le monopole de la mise en œuvre du budget et de l'ensemble des moyens et doit référer directement à l'autorité de contrôle et de financement (le *Land*, qui est parfois son autorité de nomination) dispose, sous sa responsabilité, de l'ensemble des fonctions de support mais aussi de la planification générale et de tous les services de soutien à la recherche et à la formation, à l'exclusion des services de proximité laissés à la responsabilité des facultés. Ce modèle avec deux blocs distincts a été remis en cause dans la période récente notamment avec les effets sur l'organisation de certaines universités de l'*Excellenz Initiative* lancée en 2006⁷ dans lesquels l'organigramme de la gouvernance centrale a remplacé le Chancelier par un vice-président intégré à l'équipe des vice-présidents autour du président⁸ mais à un rang important, qui est parfois le premier au sein de l'équipe⁹, en responsabilité de l'administration, des finances et des ressources humaines mais aussi parfois de domaines plus étendus encore (développement, technologie).

L'Italie a connu dans une dernière décennie un mouvement profond de transformation de la gouvernance des universités. Après des années de réflexions et de controverses¹⁰, la loi Gelmini¹¹ a doté les universités publiques d'un nouveau modèle plus managérial. Dans ce cadre, la fonction ancienne de *direttore amministrativo*, correspondant à un rôle de secrétaire général, recruté obligatoirement parmi la catégorie de *dirigenti* (équivalent des « A+ » dans la fonction publique française) a été remplacée par celle de *Direttore generale*¹². Au-delà de sa dénomination, la fonction change de statut : de simple emploi à la tête de l'administration de l'université, elle devient un organe de l'université, qui justifie que son titulaire soit nommé par le conseil de l'université, sur proposition du *rettore* (président), et après avis du sénat académique, sur la base d'un rapport précisément motivé qui justifie les critères sur la base desquels le postulant a été sélectionné¹³. Son mandat ne peut excéder quatre ans¹⁴, mais il est reconductible sans limitation du nombre de reconduction. Ses fonctions sont élargies : elles comprennent l'administration, la gestion et l'organisation des services, la gestion et l'organisation des ressources en équipement et en personnel ainsi que la direction de tout le personnel défini comme « technico-administratif », l'adoption des actes engageant l'université envers l'extérieur, un pouvoir relatif mais direct d'engagement de dépenses et l'organisation du contrôle interne. À ces fonctions obligatoires, les statuts de chaque université peuvent en ajouter d'autres, la loi n'excluant que la gestion des activités de recherche et de formation. Le vivier de recrutement est étendu à toute personne ayant les qualifications requises, à l'intérieur des universités, du secteur public comme du secteur privé¹⁵.

⁵ Heinrich Siedentopf : « L'administration des universités en République fédérale d'Allemagne », *Revue Française d'administration publique*, n° 14, spécial « L'administration des universités », 1980, pp. 381-382.

⁶ Voir par exemple les organigrammes disponibles sur leurs sites internet respectifs de la *Universität Heildeberg* et de la *RWTH Aachen*.

⁷ Werner Zettelmeier : « L'évolution du système d'enseignement supérieur en Allemagne depuis les années 2000 », *Revue internationale de l'éducation*, n° 84, septembre 2020, p. 35-39.

⁸ Voir par exemple les organigrammes de la *Technische Universität München* ou de la *Universität Humboldt Berlin*.

⁹ Cas à la *Technische Universität München* où l'organigramme de l'équipe présidentielle qui comporte, autour du président, neuf vice-présidents, dont certains qualifiés de « vice-président senior », le premier d'entre eux étant celui en charge des ressources humaines, de l'administration et des finances, bénéficiant du titre spécial de « vice-président senior exécutif ».

¹⁰ Voir Angelo Paletta : *Il governo dell'università : tra competizione e accountability*, 2004, Il Mulino.

¹¹ Loi 30 décembre 2010, n° 2010-240 « *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario* ».

¹² Antonio Rossi *Manuale di legislazione universitaria*, 2013, Edizione giuridiche Simone, pp. 77-78.

¹³ Pour l'université de Turin par exemple, voir ce rapport « *estratto dal verbale della seduta ordinario del consiglio di amministrazione del giorno 24 aprile 2018* ». Le *rettore* présente un rapport de quatre pages à l'appui de sa proposition de nomination, qui vise pourtant simplement à reconduire pour trois années la titulaire du poste.

¹⁴ Par exemple, pour l'université de Turin, la durée retenue a été de trois ans.

¹⁵ Quelques recrutements issus du secteur privé ont été constatés, mais cette extension de vivier semble limitée malgré tout à ce stade : pour les directeurs généraux dont le parcours a pu être vérifié sur les sites internet des établissements concernés, ils sont les anciens directeurs administratifs de leur université et parfois ont fait toute leur carrière dans l'administration de l'établissement (cas relevé pour les universités de Bologne et de Turin).

En **Belgique Francophone**¹⁶, dans les universités publiques, la loi impose une fonction d'administrateur, organisée par un décret mais les universités privées (qui ont un régime juridique privé mais un financement public équivalent aux universités publiques et délivrent les mêmes diplômes que le public) ont, dans leur réglementation intérieure, institué également une fonction d'administrateur proche de celle des universités publiques : la seule université privée qui avait tenté de supprimer cette fonction, l'université libre de Bruxelles (ULB) est revenue il y a quelques années sur cette décision et a rétabli la fonction d'administrateur. L'administrateur est nommé par le ministre, sur proposition du Recteur (président) mais après approbation par le conseil d'administration (CA). Les candidats doivent détenir un diplôme universitaire et avoir exercé au moins dix ans dans la fonction publique belge. L'administrateur est nommé pour un mandat de quatre ans, renouvelable sans limitation du nombre de renouvellements. Tous les deux ans, une évaluation intermédiaire est réalisée mais le Recteur ne peut pas proposer de fin de fonction avant le terme des quatre ans et c'est de toute manière le CA qui décide ou non du renouvellement au bout de quatre ans. Les administrateurs demeurent tous en fonction très longtemps et pour ceux qui sont recrutés à un stade avancé de leur carrière, ils y restent généralement jusqu'à la retraite. L'administrateur est recruté sur la base d'un programme présenté devant le CA, qui définit le « cahier des charges » de la fonction et arrête une lettre de mission dont l'administrateur rend compte tous les deux ans devant le CA également. Les fonctions s'étendent à tous les domaines : pour l'enseignement et la recherche il ne peut intervenir sur le contenu des activités et sur le choix des enseignants, mais il doit assurer les fonctions de soutien à l'enseignement et à la recherche. Il est le chef de tous les services, au-dessus des directeurs. L'obligation de présenter un programme au CA invite à la créativité. Dans les faits, les administrateurs ressentent actuellement le besoin de conforter leurs compétences dans les domaines financiers et juridiques de plus en plus complexes mais aussi des aspects plus techniques telle la gestion des risques.

En Europe, seule **la Suisse** se distingue par un positionnement un peu particulier, à l'écart de ce mouvement de renforcement du positionnement central et du rôle managérial du chef de l'administration. En réalité, s'il n'existe pas à proprement parler de « modèle suisse » (les universités généralistes sont régies par les lois de chaque canton et il existe quelques établissements gérés par la confédération), dans les établissements examinés de Suisse romande, dont l'organigramme administratif est assez complexe, il n'existe pas véritablement de chef de l'administration. Le secrétaire général n'est responsable ni des finances, ni des ressources humaines, ni de la logistique et des moyens : ces fonctions sont attribuées, dans un contexte de grande dispersion des responsabilités reposant sur un principe affirmé de forte collégialité, à des vice-présidents, qui ont par ailleurs chacun la responsabilité de certains domaines « métiers », le budget et les affaires financières relevant directement du recteur. Il a, outre un rôle classique de suivi du bon fonctionnement des instances de l'université, un rôle de conseiller rapproché du recteur pour les affaires stratégiques et divers dossiers importants, tout ou partie du pilotage, l'assurance qualité et l'accréditation¹⁷ et parfois la responsabilité des relations internationales.

Aux **États-Unis d'Amérique**, la situation est trop contrastée entre la multitude d'établissements d'enseignement supérieur¹⁸ pour tirer des conclusions sur une tendance générale. La fonction classique de *Provost*, administrateur dans les anciennes universités publiques, disparaît dans les organigrammes¹⁹ pour laisser place à des fonctions plus éclatées mais positionnées dans le premier cercle managérial proche du président ou *Chancellor* comme vice-président ou *Vice-Chancellor*.

Dans l'Amérique francophone, le secrétaire général des **universités québécoises**, dont la dénomination est parfois associée au titre de « registraire », détenait classiquement la responsabilité des instances, des affaires juridiques, de la gestion documentaire et des archives et du contrôle interne. Sans avoir disparu,

¹⁶ Entretien avec Laurent Despy, administrateur de l'Académie royale de la recherche et de l'enseignement supérieur et ancien administrateur de l'université de Liège.

¹⁷ La situation serait différente en Suisse alémanique, plus proche du modèle d'organisation des fonctions des universités allemandes. Dans certaines universités de Suisse romande, une tentative lancée il y a quelques années de mise en place en parallèle du secrétaire général, d'une fonction de directeur administratif et financier a fait long feu. Source : entretien avec Bernard Zuppinger, ancien secrétaire général de l'université de Neuchâtel et secrétaire général adjoint de l'université de Genève.

¹⁸ Plus de 4 000, mais en fait environ 460 comparables avec les universités européennes si l'on additionne les établissements membres des deux grandes associations d'universités : 60 au sein de l'American University Association (AUA) qui regroupe les universités de recherche et 400 au sein de l'American State College and University Association (ASCUA), qui regroupe les établissements publics davantage orientés vers la formation.

¹⁹ Examinés pour exemple : Georgia Tech Atlanta, University of Massachusetts, University of Kansas.

dans un mouvement général de renforcement et de transformation des équipes de direction universitaires autour des recteurs (présidents), elle est désormais soit remplacée purement et simplement, par fusion de la fonction de secrétaire général avec celle d'un vice-recteur administratif, soit complétée par une fonction portant ce dernier titre²⁰.

Dans les pays signalés, à la seule exception de la Suisse, la tendance générale est donc à l'affirmation d'une fonction renforcée de direction managériale centrale au sein des universités.

2. L'examen du profil, du mode de recrutement, de la carrière et du positionnement des directeurs généraux de services des universités en Europe de l'ouest révèle des constantes, qui soulignent certains traits d'originalité de la situation française :

L'enquête menée auprès des membres d'une association regroupant 167 « équivalents DGS²¹ » en Europe²² révèle au-delà de la grande diversité des pays et des systèmes d'enseignement supérieur, un certain nombre de constantes et de traits généraux :

- **le milieu de l'encadrement administratif supérieur des universités apparaît comme un marché du travail bien identifié** avec assez peu de communication avec les mondes professionnels extérieurs à l'université : la grande majorité des responsables ont développé l'essentiel de leur carrière dans l'enseignement supérieur (ou les organismes de recherche quand ils existent en dehors des universités : Allemagne, Suède, Royaume-Uni), en occupant par mobilité des postes successifs dans plusieurs universités (tous les pays) et/ou en ayant occupé précédemment des postes de management opérationnel dans l'université qui les recrute ou un autre établissement (les carrières internes sont particulièrement fréquentes en Italie, au Portugal, en Suède, en Finlande, au Royaume-Uni). Si la mobilité entre institutions d'enseignement supérieur et entre celles-ci et les organismes de recherche, quand ils existent, paraît aisée, les porosités avec d'autres univers professionnels sont limitées : en Belgique ou Allemagne, seuls pays où l'appartenance à la fonction publique est requise pour accéder à des fonctions de type DGS, des recrutements ont lieu dans d'autres secteurs la fonction publique. En revanche, le vivier des cadres intermédiaires des universités susceptibles dans un parcours de carrière d'accéder à des fonctions de DGS, sollicite davantage des personnes issues d'autres univers professionnels publics ou privés²³. Le seul pays où sont identifiés quelques recrutements issus du secteur privé est l'Italie. Enfin, la quasi-totalité des DGS développe une carrière exclusivement managériale au sein des universités : le passage de fonctions d'enseignant-chercheur à celles de DGS n'est signalée que dans un seul pays, les Pays-Bas, ainsi qu'un cas isolé en Belgique (Flandres), mais il s'agit d'un glissement progressif de fonctions car les DGS concernés ont effectué, après un doctorat²⁴ et une expérience dans l'enseignement, un parcours d'administrateur (dans un ministère, une agence d'accréditation, ou à travers d'autres fonctions dans un établissement d'enseignement supérieur) avant de parvenir à une fonction de DGS ;
- le mode de recrutement et le statut des DGS sont très variables : en dehors de la France, seule l'Italie, et pour l'Allemagne, quelques *Länder*, connaissent un régime encadré par des lignes directrices ministérielles. Le recrutement est le plus souvent ouvert et compétitif, selon des règles fixées par l'établissement avec de rares occurrences de recours à des « chasseurs de têtes » (Royaume-Uni, Pays-Bas). Le modèle de décision ministérielle de nomination n'existe

²⁰ Umbriaco Michel ; Maltais, Émmanuelle ; Bauce, Éric et Bernatchez, Jean (2019). « *Les visions des administrateurs universitaires : un recensement pour une recherche* ». Dans Demers, Louis ; Bernatchez, Jean et Umbriaco, Michel (dir.), *De l'administration à la gouvernance des universités : progrès ou recul ? L'expérience du Québec*. Québec, Canada : Presses de l'Université du Québec, coll. « Enseignement supérieur ».

²¹ La dénomination de la fonction est très variable selon les pays et même à l'intérieur de chaque pays du fait de la grande autonomie interne dont y disposent les institutions d'enseignement supérieur : la dénomination « DGS » sera utilisée dans cette partie par commodité.

²² Enquête menée par Cécile Chicoye, ancienne DGS de l'université Toulouse 1 et membre du comité exécutif de l'association HUMANE (*Head of university and administration network in Europe*) en octobre 2020 et restituée sous forme d'une note remise à la mission.

²³ Le réseau HUMANE identifie ce vivier à travers les candidatures aux « écoles de formation » aux fonctions d'administrateur d'université qu'il organise chaque année à l'intention de ces cadres intermédiaires.

²⁴ En Allemagne la moitié des DGS sont titulaires d'un doctorat (en droit) mais il ne s'agit pas d'une vocation pour la recherche suivie d'une reconversion mais d'un parcours de formation normal pour les hauts fonctionnaires des administrations allemandes.

également, en dehors de la France, que dans quelques *Länder* allemands²⁵. Les modalités de désignation sont fixées dans la plupart des cas dans les statuts de l'établissement. Le choix et la nomination par le seul chef d'établissement n'existent qu'au Portugal, en Suède et dans certaines universités britanniques. Ailleurs, c'est le conseil d'administration ou l'organe qui en tient lieu qui valide la proposition du chef d'établissement ou même procède au choix final parmi la pluralité des candidats (Pays-Bas, Belgique francophone). S'agissant de la durée des fonctions, elle peut être sans limite sans limite en Finlande et Suède, dans certains *Länder* allemands et certaines universités britanniques. Partout ailleurs existe une notion de mandat, pouvant aller de trois ans (Italie) à huit ans (certains *Länder* allemands) mais la possibilité de renouvellements, sans limite dans le nombre de ceux-ci, existe partout, sauf au Portugal (fonctions limitées à dix ans dans le même établissement). Les changements de chefs d'établissement sont toutefois mentionnés comme un facteur d'incitation à la mobilité ;

- de manière générale **le champ de compétences et de responsabilités des DGS recouvre un champ similaire à celui décrit dans le référentiel des DGS français**. Les exceptions parmi les personnes interrogées dans l'enquête concernent le Portugal (pas de responsabilité sur le système d'information (SI), la vie étudiante, l'administration de la recherche), la Finlande et l'Allemagne (pas le SI). Au Royaume Uni, la répartition des fonctions dépend de l'établissement : dans les « anciennes » universités de recherche, le rôle du DGS couvre l'ensemble du champ des services centraux et parfois l'administration des facultés mais, dans les établissements plus récents et plus orientés vers la formation, les fonctions sont quelquefois réparties entre deux ou trois postes. C'est le plus souvent le SI qui échappe à la compétence du DGS. En Belgique et aux Pays Bas, le champ couvert est particulièrement large et n'exclut que les aspects liés au contenu de l'enseignement et de la recherche et le choix des enseignants ;
- les DGS exercent toujours **un pouvoir hiérarchique étendu**, au minimum sur les agents des services centraux mais, dans de nombreux cas également, sur les agents dans les facultés et départements, avec des répartitions variables ;
- **les relations avec le chef d'établissement** sont toujours étroites et **le DGS participe aux instances de gouvernance internes** et notamment au conseil d'administration, avec une voix consultative, voire délibérative dans un nombre non négligeable de pays (Portugal, Finlande, Allemagne, Belgique francophone) ;
- **la relation avec les vice-présidents n'est pas présentée comme une difficulté**. En Finlande, la fonction de DGS tend à se confondre avec celle de vice-président et le titre de vice-président est attribué au DGS dans certaines universités allemandes et aux Pays-Bas. Mais un modèle de dilution de la fonction de « manager exécutif couvrant l'ensemble des champs administratifs » ne paraît nulle part se répandre. C'est aux Pays-Bas (avec l'Allemagne) que la fonction semble affirmée avec le plus de poids : le « DGS » fait partie d'une gouvernance resserrée réduite à trois personnes : le président (du conseil d'administration), le « *rector magnificus* » (président du conseil académique) et le vice-président (DGS) dans le cadre d'un « *executive board* ».

On constate donc à l'issue de cette enquête un profil relativement homogène des DGS en Europe tant par leur origine que par le périmètre de leurs fonctions. À cet égard, les traits spécifiques de la situation française résideraient :

- dans le processus de nomination avec nomination ministérielle qui n'est pas, aux termes de la loi, une simple formalité découlant d'une compétence liée ;
- dans la relative précarité de leur statut : fonctions à durée doublement limitée (« mandat » de quatre ans et un seul renouvellement possible) et susceptibles d'être interrompues à tout moment ;
- dans un spectre de responsabilités particulièrement large n'excluant, au moins en théorie, aucun service de support ou de soutien tant au niveau central qu'au niveau des composantes ;
- au malaise ressenti sur la question politique / administratif, qui s'exprime notamment dans les relations avec les vice-présidents, et qui ne paraît se poser sans aucun autre pays.

²⁵ En Belgique francophone un arrêté ministériel vient confirmer la nomination de l'administrateur mais il s'agit d'une compétence liée après délibération du conseil d'administration.

Situation contractuelle de certains DGS : analyse juridique¹

Le cadre légal de la fonction est fixé par la loi : article L. 953-2 du code de l'éducation.

« Le directeur général des services de chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, sur proposition du président ou du directeur de l'établissement ».

Or, la mission a constaté que certains DGS bénéficiaient de contrat d'engagement directement établi par l'université qui les employait. Il convient donc de s'interroger sur le contexte juridique de telles situations et sur les évolutions récentes résultant de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

1. Situation avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique :

A. Caractère irrégulier de contrats d'engagement de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire pour exercer les fonctions de DGS

La loi ne renvoyant pas à un décret pour sa mise en œuvre, le décret n° 2010-175 du 23 février 2010 relatif à l'emploi de directeur général des services d'EPSCP et d'ENI, modifié par le décret n° 2017-404 du 27 mars 2017 n'est pas directement pris en application de la loi, en l'espèce l'article L. 953-2 du code de l'éducation. Un fonctionnaire nommé par la ministre dans une autre position statutaire qu'un détachement sur l'emploi de DGS régi par ce décret pourrait exercer régulièrement la fonction. Tel serait le cas d'un fonctionnaire mis à disposition sur décision ministérielle, par exemple. En revanche, l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose :

« Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre ».

Les agents contractuels ne pouvaient être recrutés sur des emplois permanents de l'État avant le 6 août 2019 que dans le cadre de l'une des dérogations prévues par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Or l'emploi de DGS, fonction permanente d'un établissement d'enseignement supérieur, ne rentre dans aucune de ces dérogations et notamment les deux principales prévues à l'article 4.

« Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ».

Ces dispositions ne pouvaient concerner un emploi de DGS puisque d'une part il ne peut être prétendu qu'il n'existe pas de corps de fonctionnaire susceptible d'assurer les fonctions puisqu'un décret spécial, celui de 2010, dresse une liste étendue des catégories de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions de DGS et que, d'autre part, le statut d'emploi fonctionnel est réputé justement par son caractère de situation particulière par rapport à un simple statut de corps de fonctionnaires être strictement adapté à « *la nature des fonctions* » et « *aux besoins du service* ».

En conséquence, avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019, une université ne pouvait recruter comme DGS, dans le cadre d'un contrat, une personne n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et les quelques situations relevées étaient irrégulières, ce qui justifiaient que les autorités du ministère ne reconnaissent pas ces nominations.

¹ Note d'analyse juridique établie par la mission IGÉSR (novembre 2019).

B. Validité du détachement sur contrat d'un fonctionnaire pour exercer les fonctions de DGS

La situation doit s'analyser différemment dans le cas d'un fonctionnaire qui aurait été détaché sur un emploi contractuel d'une université pour exercer les fonctions de DGS. La mission a en effet relevé que plusieurs personnes ayant la qualité de fonctionnaires et remplissant par ailleurs toutes les conditions pour être détachées dans l'emploi de DGS avaient été recrutées par un contrat directement établi par le chef d'établissement et signé par lui, et bénéficiaient par rapport à leur corps ou cadre d'emploi d'origine d'une position de détachement, non pas sur l'emploi de DGS, mais directement sur cet emploi contractuel. Cette technique est destinée dans les cas recensés à permettre aux occupants de ces emplois de bénéficier d'un niveau de rémunération supérieur à celui prévu par les textes statutaires et indemnitaires régissant l'emploi de DGS.

Dans une affaire récente (tribunal administratif d'Orléans, 1^{ère} chambre, 22 janvier 2019, n° 1803180), le juge administratif avait rejeté le recours de l'ancien DGS de l'université de Tours, membre du corps des administrateurs civils et ayant exercé en position de détachement sur un emploi contractuel, contre la décision de licenciement de l'emploi contractuel qu'il avait occupé pour exercer ses fonctions, décision prononcée par le président de l'université. Le juge fondait sa décision sur le fait que ce contrat était par sa nature même irrégulier, tant en raison de l'incompétence de l'autorité qui l'avait signé (le président alors que la loi donne compétence au ministre pour nommer les DGS) qu'en raison de son contenu (le niveau de rémunération fixé par ce contrat était sensiblement plus élevé que celui qui aurait découlé de l'application du décret du 23 février 2010 modifié). En cas de contrat illicite, l'administration doit s'efforcer de régulariser ce contrat, mais en raison de ces vices, ce contrat n'était pas régularisable et ne pouvait être que rompu unilatéralement : en conséquence, c'est à bon droit que le président avait rompu ce contrat de DGS « contractuel ».

Ultérieurement, la cour administrative d'appel de Nantes (6^{ème} chambre, 29 septembre 2020, n° 19NT0123, inédit au recueil Lebon) a censuré ce jugement du TA d'Orléans : elle a estimé que la situation de ce DGS « contractuel » était régulière car ce dernier, administrateur civil rattaché pour sa gestion au MEN et au MESRI, avait été officiellement détaché par un arrêté ministériel du 25 novembre 2015 auprès de l'université pour exercer les fonctions de DGS, sur la base d'un contrat de détachement établi le 23 novembre, ce contrat devant être regardé comme la « proposition du président » sur la base de laquelle le ministre doit se prononcer en nommant un DGS conformément à l'article L. 953-2. En conséquence, ce n'est pas (à l'inverse du jugement du TA) la décision de nomination qui est entachée d'incompétence, mais la décision de rupture de ce contrat établie par le président laquelle, pour être régulière, aurait dû être précédée d'un arrêté mettant fin par anticipation au détachement de l'intéressé, établi par le ministre, seule autorité compétente pour nommer et mettre fin aux fonctions d'un DGS.

Il convient toutefois d'apporter une précision : la cour administrative d'appel a écarté le vice d'incompétence en se fondant sur le fait que l'arrêté de détachement avait été pris au nom du ministre chargé de l'enseignement supérieur dans la mesure où le fonctionnaire détaché relevait de son autorité. En revanche, si le bénéficiaire du détachement avait relevé de l'autorité d'un autre ministre ou d'un exécutif local, ce raisonnement n'aurait pu être soutenu.

2. Nouvelle situation résultant de la loi du 6 août 2019

Sans mettre en cause le principe général d'obligation normale d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, la loi n° 2019-818 du 6 août 2019 a introduit de nouvelle dérogation et en particulier :

« Les emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général :

Les emplois des établissements publics de l'État, sous réserve des dispositions du code de la recherche pour les agents publics qui y sont soumis ».

En conséquence, les établissements publics ne sont plus soumis à l'obligation d'employer des fonctionnaires sur leurs emplois permanents. Or, l'emploi de DGS est sans conteste un emploi permanent puisqu'il est créé pour assurer une fonction obligatoire dont l'existence est prévue par la loi. Un agent non fonctionnaire pourrait donc régulièrement être employé sur un emploi de DGS.

Cette situation présente toutefois deux difficultés de mise en œuvre.

D'abord, si le contrat serait ainsi valable, l'agent contractuel ne pourrait, conformément à l'article L. 953-2 du code de l'éducation exercer régulièrement les fonctions que dans la mesure où un acte ministériel parallèle au contrat l'y habiliterait. Les deux actes complémentaires, contrat et acte de nomination ministériel, seraient nécessaires.

Ensuite, une difficulté tiendra à la durée du contrat. Conformément à l'article 6 bis de la loi du 11 janvier 1984, un agent contractuel employé sur emploi permanent est recruté par un contrat d'une durée maximale de trois ans renouvelable dans la limite totale de six ans. Au-delà, il peut être employé mais uniquement dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Dès lors, les limites de fonctions prévues pour les fonctionnaires détachés sur les emplois de DGS régis par le décret du 23 février 2010 (quatre ans maximum renouvelable dans la limite de huit ans) ne pourraient être respectées. L'université serait donc placée au bout de six ans de fonctions devant un choix : soit mettre fin aux fonctions à l'issue du contrat en cours, soit établir un CDI.

C'est pourquoi afin d'éviter de « CDI-ser » les DGS contractuels, une disposition spéciale devrait être introduite dans le décret régissant le statut des DGS pour régler cette question et limiter la durée de leurs fonctions, qui ne pourrait être, au demeurant, supérieure à six ans puisqu'en vertu de l'article 6 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, tout dépassement d'une durée de fonction au-delà de six ans après le recrutement se traduit par une transformation automatique du contrat en CDI, à la différence des fonctionnaires détachés sur emplois de DGS qui peuvent demeurer en fonction dans le même établissement jusqu'à huit ans.

Sigles et acronymes utilisés dans le rapport

ADGS	association des directeurs généraux des services
AENESR	administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de recherche
AFDESRI	association des femmes dirigeantes de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
AMUE	agence de mutualisation des universités et établissements
ANVPCA	association nationale des vice-présidents de conseil d'administration des universités
BIATSS	(personnels) de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et santé
BOP	budget opérationnel de programme
CASU	conseiller d'administration scolaire et universitaire
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CFVU	commission de la formation et de la vie universitaire
CHSCT	comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
COPA	convention d'occupation précaire avec astreinte
CPE	commission paritaire d'établissement
CPED	conférence permanente des chargés de mission égalité diversité
CPU	conférence des présidents d'université
CNOUS	centre national des œuvres universitaires et scolaires
Crous	centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CT	comité technique
DAF	direction des affaires juridiques
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGA	directeur général adjoint
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP	direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGRH	direction générale des ressources humaines
DGS	directeur général des services
DGSA	directeur général des services adjoint
DRH	direction des ressources humaines
DOM	départements d'outre-mer
DSG	dialogue stratégique et de gestion
DSI	direction des systèmes d'information
EPLE	établissement public local d'enseignement
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
FPE	fonction publique d'État
FPT	fonction publique territoriale
GPEEC	gestion prévisionnelle des effectifs, emplois des compétences
IGESR	inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IH2EF	institut des hautes études de l'éducation et de la formation
ITRF	ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation
LRU	loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités
MEC	mission expertise et conseil
MENJS	ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
MESRI	ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MPES	mission de la politique de l'encadrement supérieur
SAAM	service de l'action administrative et des moyens
RA	responsable administratif (de composante)
SIRH	systèmes d'information des ressources humaines
SGA	secrétaire général d'académie
SGEPES	secrétaire général d'établissements publics d'enseignement supérieur