



HAL
open science

Le principe d'autonomie des universités françaises

Sophie Bensmaine-Coeffier

► **To cite this version:**

Sophie Bensmaine-Coeffier. Le principe d'autonomie des universités françaises. Droit. Université Grenoble Alpes, 2016. Français. NNT: 2016GREAD003 . tel-01511136

HAL Id: tel-01511136

<https://theses.hal.science/tel-01511136v1>

Submitted on 20 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTÉ UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Droit Public**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Sophie BENSMINE - COEFFIER

Thèse dirigée par le **Professeur Henri Oberdorff**

préparée au sein du **Centre d'Etudes sur la Sécurité
Internationale et les Coopérations Européennes**
dans l'**École Doctorale Sciences Juridiques**

Le principe d'autonomie des universités françaises

Thèse soutenue publiquement le **5 juillet 2016**,
devant le jury composé de :

M. Sébastien Bernard

Professeur des universités, Université Grenoble Alpes, Membre

M. Charles Fortier,

Professeur des universités, Université de Franche-Comté, Président
du jury

M. André Legrand

Professeur émérite, Université Paris-Ouest-Nanterre-La-Défense,
Rapporteur

Mme Hélène Pauliat

Professeur des universités, Université de Limoges, Rapporteur

M. Henri Oberdorff

Professeur émérite, Université Grenoble Alpes, Directeur de
recherche



L'indépendance des enseignants doit tenir en échec non seulement le pouvoir politique et administratif, mais tout pouvoir « temporel », quels qu'en soient la nature, l'origine ou le masque.¹

¹ Georges Vedel, « Défenses et illustration de l'Université napoléonienne », in *Mélanges P. Raynaud*, Dalloz, 1985. P. 802.

Remerciements,

Merci au Professeur Henri Oberdorff, pour son dévouement et sa présence sans faille, la plus belle personnalité académique que j'ai eue à rencontrer,

Merci à l'Université Grenoble Alpes, à ses universitaires, pour m'avoir formée, et donnée l'envie d'aller jusqu'au bout,

Merci à l'Université Grenoble Alpes, à ses universitaires et personnels, pour croire en moi et me donner la possibilité aujourd'hui de lui rendre la pareille,

Merci à ma famille, à mon époux, pour être ce qu'ils sont, pour avoir fait de moi ce que je suis, pour avoir toujours été là, et soutenu quels que soient les moments de doutes et de faiblesse, ils partageront à jamais cette expérience,

Merci à l'ensemble des personnalités, académiques et autres, françaises et étrangères, qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps et de leur savoir,

Merci à tous les autres pour avoir écouté (et supporté) ces longs monologues sur un sujet dont l'intérêt est manifeste. Ce n'est que le début d'un long engagement !

Enfin, un grand merci à l'Université publique française. Je n'aurai jamais suffisamment de mots pour exprimer ma gratitude envers celle qui a construit la citoyenne que je suis aujourd'hui.

Je dédie ces pages à Elioth, à qui je souhaite de connaître ces mêmes instants ... de bonheur !

Longue vie à l'Université.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1ère partie : L'identification du principe d'autonomie des universités françaises	42
TITRE 1 : L'autonomie, un concept aux multiples facettes.....	45
Chapitre 1 : Le mot ou/et la chose, définition et nature de l'autonomie	47
Chapitre 2 : Du concept d'autonomie au concept de gouvernance	94
TITRE 2 : L'autonomie, un processus au service de l'Etat.....	121
Chapitre 1 : L'autonomie encadrée des universités : la contractualisation des relations entre l'Etat et ses établissements publics	124
Chapitre 2 : Des universités autonomes soumises aux règles du service public	178
2ème partie : L'intégration du principe d'autonomie des universités françaises ? ..	225
TITRE 1 : La Liberté académique, fondement originel des universités.....	230
Chapitre 1 : La liberté académique, une atypie caractéristique des universités	232
Chapitre 2 : la liberté académique peut-elle s'accorder avec l'autonomie des universités ?	266
TITRE 2 : Les atteintes à la liberté académique au profit de l'autonomie des universités.....	277
Chapitre 1 : Les atteintes à la conception individuelle de la liberté académique	279

Chapitre 2 : Les atteintes à la conception collective de la liberté académique	292
CONCLUSION	335
ANNEXES	345
Annexe 1 : Les quatre enveloppes constitutives de la dotation d'une université	346
Annexe 2 : L'autonomie universitaire en Europe	347
Annexe 3 : la carte des regroupements universitaires en France (2016).....	355
BIBLIOGRAPHIE	356
TABLE DES MATIERES.....	383

INTRODUCTION

Toute nation² fait désormais face à un lieu commun selon lequel le développement et la qualité de son fonctionnement dépendront plus que jamais du niveau de son enseignement supérieur, tant du point de la formation que de sa recherche et sa valorisation³. Si en France, l'enseignement supérieur est fortement marqué par le poids de l'Etat, et de la conception du service public, force est de constater qu'il fait aujourd'hui face à de nombreuses évolutions marquantes : l'augmentation de l'offre et de la demande, la diversification des enseignements à la fois dans les domaines à enseigner et dans les méthodologies d'enseignement.

Le droit universitaire est un domaine du droit administratif très peu exploré en France, à l'exception de quelques grands auteurs qui ont plus particulièrement

² Nous pouvons dès l'introduction prendre l'exemple de la Chine, et de la révolution qui s'opère depuis 20 ans au niveau de son système d'enseignement supérieur. Cet exemple résume à lui seul les grandes manœuvres qui s'y opèrent au niveau international. En 1995, est lancé le programme dit 211. Ce programme a pour objectif de transformer une centaine d'universités en établissements d'excellence tant dans le domaine de la formation que dans celui de la recherche. L'Etat a effectué par lui-même les présélections. Ceux-ci ont été évalués par une Commission nationale, dite Commission au Plan (ce nom résume bien l'imbrication des politiques publiques et démontre l'impact de l'enseignement supérieur au niveau local et son importance stratégique dans la définition de politiques publiques). 602 thèmes sont isolés. De nombreux établissements sont invités à se regrouper, afin d'atteindre la taille suffisante pour entrer en concurrence avec leurs rivales internationales. Le projet a permis de rationaliser la gestion des établissements, dresser une carte universitaire des disciplines clés enseignées, d'agrandir les campus... De plus, ces universités sont également dotées de fonds spécifiques de structuration.

Le projet est complété par le projet 985, qui vise à développer un certain nombre de disciplines clés pour le pays. Le résultat est de nouveaux regroupements d'établissements, le recrutement de professeurs éminents et experts...Seuls quelques trente établissements ont été sélectionnés, de manière quelque peu secrète, mais la restructuration du secteur aura été un objectif abouti.

³ A l'issue des Assises de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, processus ayant conduit au dépôt par la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche en 2013, son rapporteur, le Professeur Vincent Berger a affirmé que ce texte « traçait un cap de civilisation » (Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche : rapport au Président de la République, Françoise Barre Sinoussi et Vincent Berger, Présidence de la République, Décembre 2012) . Egalement, lors du compte-rendu de la séance du Sénat du 3 juillet 2013 (Session extraordinaire de 2012-2103, Compte-rendu intégral, Séance du mercredi 2 juillet 2013, Année 2013 – N, 80 S. (C.R.), Journal Officiel de la République Française, du jeudi 4 juillet 2013), la rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire, la sénatrice Mme Dominique Gillot affirmait que « *Dans la continuité du siècle des Lumières, nous ferons figurer dans la loi la conviction que le savoir contribue à l'émancipation et à la maîtrise du destin de chacun* ».

orienté leurs recherches sur les franchises universitaires, comme Bernard Toulemonde⁴. Pourtant, l'organisation administrative de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (plus communément dénommés universités) mérite une attention toute particulière⁵.

Le choix binaire dit à la française, entre universités et grandes écoles, révélateur de la conception de l'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche, point qui sera étudié plus longuement dans ce travail, force le choix de l'objet de l'étude. On se limitera ici à analyser le champ d'action de la politique publique de l'Enseignement Supérieur, au travers des universités, en particulier. Ne sera pas étudiée la politique de recherche dans son application aux universités. En effet, elle fait intervenir des acteurs différents, à la logique différente, entraînant d'autres problématiques comme le modèle d'articulation entre les universités et les grands organismes de recherche, le monopole des universités quant au diplôme de doctorat, le mode de fonctionnement en lui-même de la recherche qui fait bien plus intervenir la notion de « marché »⁶.

⁴ Toulemonde (Bernard). Les libertés et franchises universitaires en France, thèse de 3e cycle, Droit, Lille 2, 1971, dact., 791 f°.

⁵ Selon D. Truchet, « *l'enseignement supérieur mérite l'attention des juristes, et tout spécialement des administrativistes. Il recèle une part de mystère qu'il convient de lever pour mieux le comprendre, le connaître et le faire évoluer* ». In Pour l'Etude du droit administratif de l'enseignement supérieur, in Terres de Droit : Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 363

⁶ « *Less visibly, academic rivalry is also increasing in many countries because in dual funding systems the proportion of research funds allocated via institutional block grants is declining and the proportion allocated competitively through research council is growing* », In David D. Dill, *Public Policy Design and University Reform : Insights into Academic Change*, Plenary Paper Presented at the Third International RESUP Conference : *Reforming Higher Education and Research*, 21 January 2011, Sciences Po, Paris, France.

De plus, ne seront étudiées ici que les universités au sens strict du terme. Le terme « université » s'entend par le modèle tel que défini par le texte de loi de 2007, bien que les communautés d'universités et d'établissements seront étudiés au fil du document. A savoir, les 71⁷ établissements publics métropolitains et d'outre-mer. Sont écartés les établissements au statut particulier comme les instituts ou bien encore les écoles, ainsi que les établissements privés.

« Nos universités enfin autonomes s'ouvrent et se modernisent comme jamais elles ne l'ont fait dans le passé »⁸. C'est par cette affirmation que le Président de la République a ponctué ses vœux pour l'année 2010. Depuis l'adoption de la loi sur les Libertés et Responsabilités des Universités (dite Loi LRU) en 2007, les établissements d'enseignement supérieur avaient pour vocation, jusqu'en 2012, à acquérir une autonomie dans les domaines budgétaires et de la gestion du personnel, et à accéder ainsi aux « responsabilités et compétences élargies »⁹ dans ces mêmes domaines. Depuis, c'est par vague successive que l'autonomie a gagné le territoire français, et un premier constat peut être établi. Les établissements le souhaitant ont été dotés d'un budget global, réparti en trois volets : dépenses du personnel, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Cet ensemble, dit des Responsabilités et Compétences Élargies (RCE), peut être qualifié d'attribut effectif de l'autonomie, et symbolise l'évolution du paysage vers plus d'autonomie. Pour exemple, en matière de gestion des ressources humaines, les universités doivent désormais s'assurer de la soutenabilité de leur politique.

⁷ Nombre arrêté au 16 novembre 2015, selon le site du Ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche (<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49705/etablissements-enseignement-superieur-recherche.html>). Voir en annexe 3 la carte des regroupements universitaires.

⁸ Discours retranscrit dans http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/12/31/les-v-ux-du-president-de-la-republique-aux-francais_1460057_823448.html.

⁹ Décret n° 2012-971 du 20 août 2012 modifiant le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 modifié relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies. JORF n°0194 du 22 août 2012.

La volonté était de « *libérer la capacité d'innovation des établissements dans l'élaboration d'une politique de formation et de recherche qui leur soit propre, tout en les responsabilisant dans le financement et la gestion de leurs activités. Les universités devaient ainsi disposer d'un cadre de gouvernance rénové, moderne et efficient, de compétences renforcées et de moyens accrus, fongibles, leur permettant de porter une stratégie globale cohérente qui articulerait efficacement leurs missions d'enseignement et de recherche* »¹⁰.

La loi de 2007 met en place un nouveau gouvernement des universités, intronisant le chef d'établissement comme l'homme fort de ces structures, suivant ainsi le mouvement de renforcement de l'institution présidentielle caractéristique de la Vème République¹¹. En effet, le président devient l'interlocuteur principal, aux pouvoirs renforcés. Il est désormais un véritable manager d'équipe, à la tête de superstructures comme l'Université de Strasbourg¹². La politique de contractualisation était un avant-goût de ce mouvement qui démontre toute son ampleur depuis 2012. Une nouvelle gouvernance s'installe, autour de la personne du président, entouré d'équipes restreintes¹³, mue par la volonté de professionnaliser et responsabiliser chaque acteur de l'établissement public Université. La loi de 2007 renforce la structure centrale (l'université) face aux composantes (les facultés), mouvement contraire à ce qui peut se produire dans d'autres pays étrangers. Ce

¹⁰ L'autonomie des universités de puis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan. Rapport d'information de Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois n°446 (2012-2013) – 26 mars 2013.

¹¹ Selon l'expression de Yves Mény, Yves Mény, « *la Vème République a rapidement infléchi son cours dans le sens d'une monopolisation des pouvoirs entre les mains du président* ». In Yves Mény, *Le système politique français*, Ed. Montchrestien, Collection Clefs Politique, 2008.

¹² Quelques données publiées sur le site de l'Université (<https://www.unistra.fr/index.php?id=22446>) : elle accueille, en 2014, 46 677 étudiants, 2 778 enseignants-chercheurs, 2 033 personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé, 37 unités de formation et de recherche, 72 unités de recherche...et trois Prix Nobel, Martin Karplus, chimie (2013), Jules Hoffmann, physiologie-médecine (2011) et Jean-Marie Lehn, chimie (1987), pour un budget primitif en 2015 aux alentours de 512 millions d'euros.

¹³ Article L. 712-2 du code de l'éducation.

mouvement fait suite à ceux déjà engagés en 1968 et 1984, et se poursuit en 2013. En effet, sous la III^{ème} République, le pouvoir de gestion est détenu au niveau des facultés, véritables établissements publics gérés par un doyen élu. L'université apparaît alors comme une simple structure de coordination.

Face à cette nouvelle conception du gouvernement des universités, il convient de s'interroger sur ce que seront les relations entre cette université nouvellement confortée dans son autonomie reconnue par la loi et, un principe fondamental et inhérent de ce qui fait l'enseignement supérieur et la recherche, dans son essence même. Est notamment affirmée comme un principe fondamental reconnu par les Lois de la République la liberté académique¹⁴. Bien que cette dernière soit considérée comme un Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République (PFRLR), elle n'a jamais été officialisée par un texte de loi¹⁵. L'autonomie des universités, et notamment l'attribution de la gestion des ressources humaines par les universités elles-mêmes peut-elle s'opposer à la liberté d'enseignement ? La liberté d'enseignement est-elle désormais fragilisée ? La réalité est plus insidieuse : ainsi, depuis 2007, les commissions de spécialistes sont remplacées par des comités de sélection. La modulation entre les activités d'enseignement, d'administration et de recherche devient plus souple. Enfin, c'est désormais au président que reviendra la tâche de répartir les primes entre le personnel.

Selon Jean Morange, on a parfois l'impression que « *la République ne leur laisse plus guère, comme vraie liberté, que celle toute intérieure du clerc (retour aux*

¹⁴ Conseil Constitutionnel 20 janvier 1984, *Loi sur l'enseignement supérieur*, n°83-165 DC, Rec. Cons. Const. 30 ; GDCC, 15^e éd., 2009, n°27)

¹⁵ Nous ne pouvons que remonter à une circulaire datant du 1^{er} août 1881, au travers de laquelle Jules Ferry s'exprime de la sorte : « *plus nous avons besoin de professeurs qui aiment le pays et ses institutions, plus nous sommes tenus de leur assurer effectivement l'indépendance sans laquelle leurs meilleures leçons manqueraient d'autorité. C'est le premier devoir, en même temps que l'intérêt véritable du Gouvernement, de faire pénétrer profondément dans l'esprit public et dans la pratique journalière le respect de l'indépendance professionnelle du corps enseignant* ». Cité par B. Toulemonde, Th. Précitée, p. 408. Il faut citer plus récemment (et donc non antérieur à 1946) l'article 34 de la loi du 12 novembre 1968 : « *les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherches, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes d'objectivité et de tolérance* ».

origines), du sage (version antique ou laïque) ou du militant »¹⁶. Face à une volonté de redessiner la carte universitaire, par le prisme notamment de la concurrence et de la coopération entre établissements, les établissements doivent disposer d'une véritable autonomie et d'une capacité de décision (gouvernance). Jusqu'alors, la carte de l'enseignement supérieur en France était caractérisée par les éléments suivants : un nombre d'établissements tout confondu élevé, avec de nombreuses tutelles¹⁷ ; une densité forte, due en partie au découpage et au regroupement facultaire né des années 1960 et 1970, conduisant à la création d'universités « incomplètes » suivant une représentation internationale de ces établissements ; et, enfin, une concentration des moyens, notamment ceux de la recherche : les crédits de la recherche étatique vont pour plus de la moitié à une quinzaine d'universités. En 2000, un nouveau schéma est proposé¹⁸. Il s'agit tout d'abord de mettre en exergue les grandes métropoles universitaires, selon la carte des PRES, précédant la mise en place des communautés d'universités et d'établissements, cumulant par là-même les grands centres de recherche. Ensuite, les sites accueillant des universités doivent assurer une offre de formation globale, et/ou professionnelle. Enfin, concernant les sites universitaires de proximité, l'idée d'une spécialisation à un niveau de filières courtes (cursus licence, filières technologiques, sections de STS...) est proposée.

Mais la loi de 2007 a prêté à discussion. Car tout pouvoir doit avoir ses contreparties et ses limites, à savoir la liberté des enseignants-chercheurs. Or pour

¹⁶ « La liberté du professeur des facultés de droit », in *Le droit administratif. Permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 755-775.

¹⁷ Il faut toutefois resté prudent sur le fait qu'un nombre élevé d'établissements serait l'une des sources d'une moindre efficacité de notre service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi, le ratio établissement/population est quasiment identique entre la France et les Etats-Unis. Rapport Annuel 2015 de la Conférence des Grandes Ecoles. <http://www.cge.asso.fr/actualites/le-rapport-d-activite-2015-de-la-cge-vient-de-paraitre>.

¹⁸ Schéma proposé par les services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2000, repris par le Rapport Goulard en 2007, sur *L'enseignement supérieur en France – état des lieux et propositions* ».

nombre de ces personnels, la loi a conféré un pouvoir excessif aux présidents et au conseil d'administration, d'autant qu'elle n'a pas été soumise au contrôle du conseil constitutionnel.

De nombreux propos, quelques années après l'adoption de la loi, ont dénaturé le concept d'autonomie, prêtant à tort au texte législatif des conséquences inavouables. Autonomie n'est pas indépendance¹⁹. Juridiquement, l'indépendance évoque la faculté d'un sujet de droit de ne se déterminer que par lui-même. Dans le cas de la loi de 2007, on parle d'autonomie, ou d'autonomie fonctionnelle. Ce qui est encore un raccourci, puisque la loi n'emploie jamais le terme d'autonomie, mais de libertés et responsabilités, puis de responsabilités et de compétences élargies, concept certainement bien plus réducteur que ne laissent penser les détracteurs du texte. Il est alors frappant de voir quelles passions ce débat a réveillées. Ce qui peut apparaître comme un prérequis dans la plupart des pays est largement tabou en France.

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de 2013 vient lever ce vide en citant le terme d'autonomie à l'article L. 711-1 du code de l'éducation qui dispose que :

« Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. Ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures. Ils sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès

¹⁹ 'In any case, the modern university cannot be totally independent of the State and society for financial reasons. Even the most famous private American universities could not continue to exist and carry out advanced research without subsidies and tax exemptions" in Justin P. Thorens, *Academic Freedom and University Autonomy*, *Perspectives*, vol. XXVIII, no.3, September 1998

de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession. Ils sont autonomes. Exerçant les missions qui leur sont conférées par la loi, ils définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels.»

Cet article est à la fois novateur mais pose de nouvelles questions. En effet, les établissements sont donc autonomes dans l'exercice de définition de leur stratégie dans les missions fondamentales qui lui sont attribuées. Mais l'on en reste au cercle de la politique. Le texte de 2013 introduit la notion « d'autonomie financière », même si le texte reste finalement proche de la conception moderne des relations de l'Etat et de ses opérateurs, et ce d'autant qu'en aucune manière, les établissements ne disposent des leviers le permettant²⁰. Les missions sont encadrées, tant par la loi que par le contrat, ce qui pour ce dernier point semble lui donner une valeur plus fondamentale, même si la réalité n'en est pas moins incertaine.

L'un des premiers emplois du terme « autonomie » remonterait à un procès-verbal de l'assemblée des professeurs de la Faculté de droit de Paris, à la fin du Second Empire. Selon cet article, le projet ministériel de réforme de la composition du jury de l'agrégation de droit serait « contraire à l'autonomie des facultés et au principe fondamental d'après lequel elles se renouvellent elles-mêmes »²¹. Les universitaires ont toujours revendiqué leur autonomie pédagogique, notamment afin de contrôler et maîtriser le renouvellement de leur corps. Historiquement, du fait de l'appartenance à la recherche d'une partie de la communauté universitaire, les universités se sont toujours détachées du pouvoir politique en raison de

²⁰ Cour des Comptes, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, Communication à la commission des finances du Sénat, Juin 2015, <https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/L-autonomie-financiere-des-universites-une-reforme-a-poursuivre>.

²¹ Archives Nationales, AJ/16/1791, 27 mai 1870.

l'indépendance des enseignants chercheurs. Autonomie signifie alors inamovibilité²² des enseignants et « liberté de la chaire »²³. Mais cette autonomie s'arrête bien à la seule question du recrutement des enseignants, au moins jusqu'en 1968.

Au cours des 25 dernières années, l'enseignement supérieur mondial a subi de profonds changements et ce pour quatre principales raisons. La première tient à la massification de l'enseignement supérieur. La demande en nouvelles formations, le contexte de la proximité de l'offre de formation ont contraint les acteurs à innover, à créer de nouveaux standards.

Ensuite, le modèle de l'université managériale s'impose, transformant l'utilisateur en consommateur. Elle doit s'adapter à ces nouvelles exigences, jusqu'alors inconnues.

Egalement, dans la continuité de ce second item, le changement du rôle de l'Etat. Dans une société où la justification devient une norme, son rôle évolue de « fournisseur de service » à celui de « examinateur-juge des objectifs ».

Enfin, l'internationalisation est un facteur dynamisant, qui permet l'interaction entre établissements, au-delà des simples frontières nationales.

L'ensemble des gouvernements des Etats mettant en place une réforme d'envergure de l'enseignement supérieur, et notamment réformant la gouvernance des établissements le composant, s'accorde sur la question centrale originelle : « qui décide de quoi ? ». L'éducation, notamment l'enseignement supérieur, est devenue l'un des facteurs clés de la croissance, mais aussi d'élévation du niveau de vie de la société²⁴. L'autonomie est l'un des éléments de réponse à la question. Elle ressort

²² Selon l'article 2 du Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, « *les enseignants-chercheurs ne peuvent être mutés que sur leur demande* ».

²³ « *Là où le principe de la chaire permanente (tenure) est violé, la liberté académique disparaît. Si un professeur n'est pas assuré de cette permanence d'emploi s'il a à craindre le renvoi pour ses opinions hétérodoxes ou pour son non-conformisme, il perd sa liberté d'action et de parole* ». Cité dans *The Fundamental Issue : Documents and Marginal Notes on the University of California Loyalty Oath*, San Francisco, Parker Printing CO., 1950.

²⁴ Décivant la situation en Ukraine, et les réformes qui s'y déroulent, Anna Gerdii affirme que « *High-quality education is one of the most important elements that form the country competitiveness in the*

particulièrement dans les réformes d'Europe continentale et d'Asie du Sud, où la tradition était plutôt à la gestion de ce domaine par le gouvernement central, laissant une certaine marge de manœuvre et de flexibilité dans la gestion aux universités, notamment pour tenir compte des contextes locaux. L'autonomie doit, alors, tout simplement permettre aux établissements de prendre les meilleures décisions dans les domaines de la formation, de la recherche, des ressources humaines et du développement de partenariats, pour la simple et bonne raison qu'ils sont au meilleur niveau pour évaluer les problématiques et y répondre. L'autonomie répond tout simplement à la mise en œuvre du principe de proximité ou de subsidiarité. Qui décide de quoi au plus proche de l'utilisateur et des préoccupations d'intérêt général ? La plupart des réformes s'inspire du modèle de gouvernance en place dans les universités nord-américaines. Elles s'appuient sur un conseil d'administration puissant, ou, d'une manière plus générale, sur un conseil de « gouverneurs »²⁵. Et, souvent en contrepartie, les organes représentant le monde académique, que ce soit au niveau des facultés ou de l'université en elle-même, perdent leurs pouvoirs de décision, pour ne plus agir que pour avis²⁶.

world economy. Therefore, it is necessary to understand what system of organization of higher education is the most efficient and gives the best performance with the lowest costs. In Ukrainian society, there has been the debate whether it is better to allocate money for higher education from one source – the state budget – or to give the universities financial autonomy, i.e. to let the universities use the money they earn by themselves. Thus financial autonomy should be implemented in Ukrainian universities as it provides better quality of research, makes the enrollment more equitable, and increases the mobility of money". Anna Gerdii, Through financial autonomy for Universities to Social and Economic Benefit for Ukraine, Theory and Practice of Communications, Volume No.1, Issue : 1, 21st of September, 2013/

²⁵ Par exemple, les universités néerlandaises ont été réformées selon le modèle de la nouvelle université managériale. Les pouvoirs sont détenus par le Recteur (président), opérant sous la surveillance du conseil d'administration.

²⁶ Les réformes publiques sont globalement marquées par les mêmes items, et plus particulièrement en matière d'enseignement supérieur et de recherche, David D. Hill en retient trois : « a/ the facilitation and freeing of market forces by the adoption of competitive mechanisms for the allocation of government support for universities and by the reallocation of intellectual property rights ; b/ empowering users by mandating the provision of academic quality information to students as well as increasing utilization of tuition fees for university funding ; c/ and specifying contractual relations between government and the universities by tying research funding to clearly defined indicators of university output". (In David D. Hill, *op.cit.*).

L'autonomie prend alors de nouveaux reliefs avec la loi dite Savary de 1984 qui prévoit la contractualisation. Celle-ci connaît un tournant dans les années 1990, avec la mise en place des premiers contrats quadriennaux. Le contrat n'était cependant pas totalement inconnu du milieu universitaire. La recherche avait mis en place les premiers contrats dès 1983. Le président devient alors le principal interlocuteur, et il a pour mission de hiérarchiser les projets qui lui sont soumis : les équipes de direction acquièrent des zones de décision, certes restreintes, mais autonomes. Ce mode de relations Etat-Universités n'est pas propre à l'enseignement supérieur. Il s'inscrit dans un mouvement plus global de réformes de l'Etat délaissant la Loi ou le décret au profit du contrat²⁷ dont l'objectif est de concilier action administrative efficace et besoins concrets des administrés. Le contrat est souple, laisse en principe aux parties de grandes marges. Pourtant ce mouvement a rencontré de nombreuses critiques, notamment juridiques (l'Etat peut-il contracter avec lui-même ?...). La modernisation de l'Etat passe alors par trois volets : la qualité, le pilotage par les résultats, la contractualisation.

Cependant, en 1994, l'Etat et ses établissements ne contractualisent que sur 25% du budget hors masse salariale. Pourtant, le mouvement est lancé. Les premières analyses sur un projet commun émergent. Le contrat devient le moyen de reconnaissance de projets et des objectifs défendus par un établissement. Ceux-ci ne sont plus disciplinaires : les établissements se donnent petit à petit une véritable politique de projets et de postes, avec l'apparition de projets de recherche, de projets pédagogiques, la mise en place de véritables équipes de recherche. Le mouvement a cependant eu tendance à se bureaucratiser, et cette tendance se vérifie depuis 2007. Le Ministère se repositionne comme l'instance hiérarchiquement responsable du processus. L'Etat devint un Etat stratège, ou du moins la réorganisation du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche tend à le démontrer. « Tend » car en 2007, le législateur n'aborde pas la

²⁷ Conception défendue par la pensée du sociologue Michel Crozier, et reprise par des hommes politiques tels que Michel Rocard.

question de la contractualisation. Quel est désormais le rôle du contrat ? Pourquoi la masse salariale n'est pas intégrée dans le champ de la contractualisation ? Le risque de ne pas avoir contractualisé la masse salariale est de revenir à un Etat non plus stratège mais maître de la situation, un Etat qui réduirait les marges de manœuvre des établissements, pouvant ouvrir la voie à un Etat qui contrôlerait mois par mois les dépenses de personnels des établissements.

En 2007, une nouvelle répartition des moyens voit le jour, sans qu'il n'y ait a priori de revalorisation de la place du contrat. Les moyens sont désormais répartis entre trois champs d'analyse : l'activité, la performance ou l'efficacité, et la spécificité. Les deux premiers points relèvent du nouveau modèle de répartition des moyens dit modèle SYMPA²⁸.

Quant à la spécificité, elle relève désormais du champ contractuel, soit 5% du budget d'un établissement. Le contrat a perdu de sa superbe²⁹, caricature de lui-même : il est un point de passage obligé, et a consisté à favoriser la concentration de moyens budgétaires autour de quelques priorités non pas issues d'un consensus, mais âprement négociées.

²⁸ L'annexe 1 du présent document développe les quatre enveloppes constitutives de la dotation d'une université.

²⁹ « Selon le comité de suivi de la loi LRU, le contrat, autrefois quadriennal et quinquennal depuis 2011, liant l'université à l'État, n'a pas réussi à s'imposer véritablement comme un levier efficace de maturation de la stratégie de l'établissement ». *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan* (rapport d'information). Rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013.

I. L'autonomie, un concept qui s'impose au-delà des frontières nationales

L'utilisation du terme autonomie, utilisation controversée depuis l'adoption de la loi de 2007, au niveau institutionnel, n'est-elle pas présomptueuse ? Si les établissements publics participent à la déconcentration technique des pouvoirs en France, il ne s'agissait jusque-là que d'une « déconcentration camouflée »^{30, 31}. Les universités, même si les termes de la loi renvoient à la loi emblématique relative aux collectivités territoriales³², sans oublier que les deux textes ont été débattus en première lecture par le Sénat, ont obtenu des libertés en matière de dépenses, mais, à l'inverse des collectivités, pas en matière de recettes (équivalent à une fiscalité propre). Cependant, la loi de 2007 apporte une contribution significative au concept d'autonomie des universités, particulièrement dans le domaine des ressources humaines, et du pouvoir donné en matière de gestion des personnels, notamment personnels académiques. En quoi ce mouvement de plus grande autonomie contribue-t-il à la théorie générale de l'organisation de l'Etat ? En quoi la détermination de ce qu'est l'autonomie d'un type d'établissement public permet-elle la classification selon l'un des processus d'aménagement de notre Etat unitaire,

³⁰ René Chapus, in *Droit administratif Général, Tome 1*, 561-B : « *Décentraliser ces institutions, de type corporatif, c'est permettre à un ensemble de personnes d'assurer la gestion des affaires correspondant à la spécialité de l'institution, par l'intermédiaire de leurs représentants (...), comme c'est le cas pour (...) les universités (...). C'est comme technique de gestion administrative que la décentralisation a été préférée à la déconcentration. Au fond, on peut être tenté de la considérer comme une déconcentration camouflée* ».

³¹ Charles Fortier admet quant à lui qu'en l'espèce nous pouvons qualifier le mode de transfert de compétences de l'Etat vers les universités de décentralisation fonctionnelle. Mais, depuis l'adoption de la loi de 2007, « *la décentralisation fonctionnelle offre des points de comparaisons troublants avec la décentralisation territoriale* » (Charles Fortier, *Décentralisation universitaire*, *AJDA* 16 nov.2009, n°38, p.2089). Ainsi, outre l'utilisation des mêmes termes dans l'appellation du texte de 2007, qui rappelle la loi du 13 août 2004, *relative aux libertés et responsabilités locales*, l'auteur évoque un certain nombre de similitudes au titre desquelles figurent : le mode électif (scrutin de liste proportionnel avec forte prime majoritaire au conseil d'administration), désignation par la seule assemblée délibérante d'un chef d'exécutif, regroupement territorial.

³² Ainsi que le concept d'expérimentation présent à la fois dans la loi LRU, et dans la loi de 2003 relative à la décentralisation qui admet l'expérimentation, et donc la diversité et l'application moins uniforme sur le territoire de la loi (Loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, n°2003-704, JO du 2 août 2003).

à savoir soit la déconcentration soit la décentralisation ? Pour cela, il faut aussi s'interroger sur l'ensemble des modalités de mise en œuvre. Une réelle autonomie sous-entendrait une déréglementation du service public de l'enseignement supérieur prenant trois formes : la mise en concurrence (entre établissements publics ou privés, comme ce qui existe actuellement dans le secteur de la formation continue), autonomie de gestion³³ (budgétaire, mais aussi autonomie par rapport aux règles, prescriptions...) et cogestion (partenariats, implication des collectivités territoriales...)³⁴. Le cas de l'enseignement supérieur concentre désormais toutes les attentions, en raison des enjeux de la recherche mais aussi du rôle d'instances supranationales, et notamment de l'Accord général sur le commerce des services³⁵ qui cherche à dérégulariser le marché de l'enseignement. Les lois de 2007 et de 2013 ont pour ambition de replacer l'université au centre du système de l'enseignement supérieur. Elles confient de nouvelles missions à l'université, missions l'amenant à concilier développement économique et savoirs. Or, dans ce domaine, qui fait bien plus appel à une applicabilité de la connaissance, l'université se trouve mise dans une situation de concurrence avec d'autres organismes de formation. Les lois étaient

³³ En droit des collectivités locales, l'autonomie financière a fait l'objet d'une proposition de définition doctrinale. Michel Bouvier, dans un article paru en 2011, dans la RFDA, suggère que « *Dans ce nouveau cadre, l'autonomie financière peut se définir comme une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale plus ou moins limitée selon les catégories de collectivités* ». In Michel Bouvier, *La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale*, RFDA, mars-avril 2011, p. 267.

³⁴ L'un des exemples le plus accomplis est celui du système japonais depuis les réformes de 2001 entreprises par le premier ministre Junichiro Koizumi. Le gouvernement a promu la déréglementation de diverses activités éducatives, une politique de mise en concurrence des écoles publiques, la participation des parents d'élèves dans la gestion d'école, la participation des acteurs privés dans l'offre de formations, la décentralisation et la déconcentration des pouvoirs centraux. A compter de 2003, les entreprises privées ont commencé à pouvoir créer des écoles dans des zones spéciales, et les universités nationales sont devenues des établissements publics autonomes. Dans le même temps, en France, la place des rectorats a été repensée. Si historiquement, ils ont permis un désengorgement de l'Etat (Claude Durand-Prinborgne parlait alors « *d'explosion des effectifs [qui] menaçait l'administration centrale d'asphyxie* », in Cl. Durand-Prinborgne, *Le recours à la déconcentration au ministère de l'éducation nationale*, RFAP, 1979, p. 809), leur place occupée dans l'échiquier territorial est celle « *d'interlocuteurs valables des responsables des collectivités territoriales, dotées désormais de compétences sur les questions scolaires* » (In Bernard Toulemonde, *La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation*, RDP, n°5-2010, p. 1345 et s.). L'on pourrait rajouter « sur les questions universitaires » également, leur conférant désormais un rôle d'avant-garde stratégique.

³⁵ The general agreement on trade in services (GATS) : an analysis. OCDE/GD(94)123.

attendues, ne serait-ce que pour des raisons financières, l'Etat rénovant ses services au travers de lois importantes telles que la Loi Organique relative aux Lois de Finances de 2001 (dite LOLF), ou au travers du mouvement de la Révision Générale des Politiques Publiques.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'impact de la crise³⁶. Celle-ci a, non seulement réduit les capacités financières des autorités étatiques, mais a aussi modifié la nature et la forme de l'attribution de ces ressources. De plus en plus, les fonds publics sont conditionnés à des résultats, ce qui est synonyme de réduction d'autonomie dans le même temps. On peut alors légitimement se questionner sur le lien entre l'application du concept d'autonomie à des pans entiers de services publics et origine économique. Les critiques qui ont pu être faites à la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 intitulée « Réforme des collectivités territoriales » porte sur cet aspect financier, car les collectivités ou établissements plus globalement sont-ils prêts à intégrer de nouvelles compétences sans compensation financière ? Elles peuvent être résumées ainsi : « [...] Reste entière la question des moyens financiers dont disposent les collectivités territoriales, d'une part pour assurer les services publics souhaités par les administrés ou transférés par l'Etat et, d'autre part, pour exercer des compétences nouvelles »³⁷. L'autonomie financière reste une composante essentielle de l'autonomie, un « *attribut essentiel du pouvoir, un enjeu essentiel pour [son] indépendance* »³⁸.

³⁶ « Impact of the economic crisis on European universities », EUA, 2011.

³⁷ Michel Verpeaux, « Une » réforme ou « la » réforme des collectivités territoriales ?, RFDA mars – avril 2011, pp. 225-226.

³⁸ Michel Bouvier, *La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale*, RFDA, mars-avril 2011, p. 267.

II. L'autonomie, modélisation d'un concept

Alors que la loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité du Conseil Constitutionnel, un des décrets d'application³⁹, celui relatif au statut des enseignants chercheurs, en date du 23 avril 2009⁴⁰, a suscité un vif émoi dans la communauté universitaire. Pourtant, il faut s'intéresser au sens du mot autonomie. Juridiquement, le principe est attaché au statut des établissements publics.

Que faut-il entendre par autonomie, l'autonomie est-elle synonyme de « *désordre sémantique* »⁴¹ ? Si c'est la liberté de se gouverner par ses propres lois, avec une gestion financière indépendante de celle de la collectivité qui l'a créé, alors les universités françaises ne sont pas au sens strict autonomes. Elles restent assujetties aux lois et règlements fixés par l'Etat. De plus, les universités sont des Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCP). La notion est apparue en 1968, issue de la Loi Faure. Il s'agit alors d'Etablissements Publics à caractère Scientifique et Culturel (EPCS), jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La Loi Savary de 1984 apporte certaines modifications : les EPSCP sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. La loi LRU suit ce

³⁹ Décret n° 2008-72 du 23 janvier 2008 instituant le comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, NOR ESR0801321D , JO du 24/01/2008, pages 1282/1283 ; Décret n° 2007-1551 du 30 octobre 2007 modifiant le décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les modalités de recours contre les élections JORF n°253 du 31 octobre 2007 page 17921.

⁴⁰ Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs. JORF n°0097 du 25 avril 2009 page 7137 texte n° 9.

⁴¹ Françoise Benhamou, *Universités : du malaise identitaire à la crise ouverte*, Esprit, 2009/6 (juin).

mouvement pour les universités : elles peuvent bénéficier de responsabilités élargies, se voir transférer la propriété de leur patrimoine immobilier. Mais, ayant en charge un service public, les universités ne peuvent échapper au moins à un certain pouvoir de contrôle de l'Etat.

Comment qualifier ce mouvement d'autonomisation des universités, établissement public ? Le droit public connaît deux formes d'organisation de l'Etat français : la déconcentration et la décentralisation.

La comparaison avec les collectivités territoriales vient à l'esprit. La décentralisation repose sur deux principes : l'autonomie et le principe de libre-administration. Les universités remplissent-elles ces principes ? On peut s'interroger. Or de manière formelle, tous les textes depuis 1968 proclament l'autonomie des universités. La Loi de 2007 n'a pas modifié la définition faite par la Loi Savary de 1984. La définition de l'autonomie n'étant pas modifiée, on voit mal en quoi la loi LRU mettrait en œuvre pour la première fois le principe de libre administration ? Toute la beauté du terme réside dans la tension qui existe entre l'idéal que l'on souhaite donner à l'autonomie et la réalité juridique. De la même manière que l'écrivaient Ferdinand Mélin-Soucramanien et Hugues Moutouh à propos du principe d'égalité⁴², il existe bien deux faces du principe d'autonomie. L'autonomie a été érigée, à l'instar de la notion de service public, comme un véritable mythe⁴³, au-delà même de toute logique juridique.

⁴² Ferdinand Mélin-Soucramanien et Hugues Moutouh, « Les deux faces du principe d'égalité », in B. Mathieu (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Association française de droit constitutionnel, Dalloz, 2008, p. 204.

⁴³ « *Du mythe, le service public présente en effet tous les aspects essentiels : l'ampleur et la résonance qu'il éveille en chacun ; les glissements de significations qu'il autorise ; la force agissante attestée par les effets sociaux et politiques qu'il produit ; la tension entre la représentation et la réalité* ». Jacques Chevallier, *Le service public*, PUF, 9^{ème} édition, 2012.

La loi de 2007 présente un certain nombre d'intérêts concernant la mise en œuvre de l'autonomie appliquée aux universités. La réforme est claire sur un point, celui de la gouvernance des établissements : il s'agit de mettre au point un pouvoir fort et de lui confier d'importantes responsabilités. La loi instaure ainsi un « régime présidentiel ». Un nouveau pouvoir lui est confié : celui de l'affectation et du recrutement des personnels enseignants. Ce pouvoir est contesté car il lui est désormais reconnu la possibilité de recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels pour toute fonction administrative, technique correspondant à des emplois de catégorie d'encadrement supérieur, mais aussi pour assurer des fonctions d'enseignant et de recherche, après avis du comité de sélection (et ceci en dérogation aux conditions de recrutement des enseignants). La loi installe un exécutif fort, avec un phénomène de personnalisation du pouvoir.

Ensuite, elle rend obligatoire la souscription à un contrat pluriannuel d'établissement. Comme nous le verrons plus loin, la faible assise portée par le contrat, et son caractère à la fois impérieux et dérisoire peuvent en même temps affaiblir le principe de libre administration.

Enfin, elle se concrétise par la mise en place de responsabilités en matière de budget et de gestion des ressources humaines. C'est à ce niveau-là que la réalité de l'autonomie peut être remise en question. Sur le fond, pour l'ensemble des universités depuis 2012, le budget est devenu global, c'est-à-dire qu'il comprend la totalité des moyens dont elles disposent, y compris la masse salariale des personnels gérés par l'Etat. Cependant, tout ceci reste fortement encadré par l'Etat. En effet, le législateur a limité la possibilité de recruter sur ces crédits des personnels contractuels, par la fixation d'un pourcentage maximum de la masse salariale à y consacrer. De la même manière, les prélèvements sur fond de roulement ne seront autorisés que pour des opérations d'investissement. Pour les autres opérations, l'approbation du recteur sera nécessaire. Il s'agit tout simplement de l'exercice d'une tutelle. A ce titre, la réforme du financement des universités n'est pas aussi révolutionnaire qu'il n'y paraît. La question des droits universitaires reste encore

largement tabou en France. Or, le problème des ressources accordées est au cœur de la réflexion sur le principe de la libre administration⁴⁴. L'unique innovation procède de la possibilité pour les établissements de créer des fondations. La loi du 18 avril 2006⁴⁵ offrait déjà la possibilité de la mise en place de fondation de création scientifique. La Loi de 2007 crée deux nouveaux types de fondations : la fondation universitaire et la fondation partenariale. A charge pour les établissements de fidéliser dans leurs sphères de potentiels « actionnaires » privés, suffisamment intéressés pour financer des projets d'enseignement supérieur et de recherche.

Les lois de 2007 et de 2013 réforment la gouvernance interne des établissements, et il ne faut pas la détacher de l'ensemble des textes l'accompagnant (décret sur le statut des enseignants-chercheurs⁴⁶, réforme plus discrète comme celle modifiant le modèle de répartition des moyens⁴⁷). Reste au final que « l'autonomie » ne doit pas signifier autocratie, et doit être confrontée à la liberté académique, source de contre-pouvoir.

Si l'utilisation du terme d'autonomie des universités est juridiquement contestable, une volonté transparaît clairement, celle d'une rénovation de la gouvernance interne, notamment au travers du renforcement des pouvoirs du

⁴⁴ Bernard Dizambourg, Un établissement autonome doit avoir la capacité à mobiliser des ressources", Colloque AACU, 4 novembre 2015, AEF, Dépêche n°510083, Paris, <http://www.aef.info/abonne/depeche/510083/search/>

⁴⁵ Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche JORF n°92 du 19 avril 2006 page 5820.

⁴⁶ Décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, JORF n°0204 du 4 septembre 2014.

⁶² Projet de loi de finances pour 2015 : Recherche et enseignement supérieur, Avis n° 112 (2014-2015) de M. Jacques GROSPERRIN et Mme Dominique GILLOT, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 20 novembre 2014.

président d'université. On assiste à une verticalisation du système universitaire, témoignant d'une omniprésence de la fonction en tant qu'incarnation de l'administration. En plus, dans un mouvement cette fois-ci bien plus général, c'est aussi à une personnalisation de la fonction présidentielle qui est sous-jacente. Le Président d'université, dans sa personnalité et nomination, devient le représentant par excellence et un réel directeur général de l'entreprise « université »⁴⁸.

Il conviendra d'apporter une attention toute particulière tout d'abord aux campagnes électorales puis au discours quadriennal des présidents, dont la durée de leurs fonctions a été calée sur la conclusion des contrats quadriennaux. Ceux-ci pourraient être comparés aux discours de politique générale. Les organes de direction deviennent réellement des organes d'impulsion, de contrôle et de coordination, renforcé par un mode de scrutin électoral pensé pour leur assurer stabilité.

On peut noter, alors que l'adoption de la loi LRU en 2007 n'avait soulevé aucune contestation sur le fond (non-soumission au conseil constitutionnel), qu'il est remarquable que les mécontentements se sont exprimés lors de l'adoption d'un des décrets d'application, celui du 23 avril 2009⁴⁹, qui, pour certains, constitue une sérieuse dégradation de la condition des universitaires titulaires. C'est ainsi que pour ses détracteurs, la loi était contraire à la liberté académique. Juridiquement, la liberté académique revêt deux dimensions, qui sont là tout l'enjeu de la répartition des pouvoirs au sein de l'institution universitaire : une dimension individuelle,

⁴⁸ Par comparatisme avec le système nord-américain d'enseignement supérieur, dans une enquête réalisée auprès de 19 présidents d'universités américaines et anglaises, à la question « *whose role do you believe it is to write or construct the strategy for the university ?* », la plupart d'entre eux ont répondu qu'il s'agit de la responsabilité du président, seule autorité à pouvoir décider de la stratégie à tenir pour l'établissement. Rapidement, l'une des motivations à cette réponse est que seule la concentration des pouvoirs permet le contrôle de la politique académique. Il semblerait de plus que les présidents concentrant les plus de pouvoirs soient ceux des plus grandes universités américaines, telles que Stanford, ou de la *Ivy League*. En contrepartie, en cas d'échec de la politique menée, le président engage sa responsabilité. *Power and University Presidents*, by Amanda Goodall, *International Higher Education*, The Boston College Center for International Higher Education, number 58, winter 2010.

⁴⁹ Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009, JO du 25 avril 2009, texte n°9, p. 7137.

assimilable à la libre recherche scientifique et à la liberté d'enseignement, donc détenue par tout enseignant et chercheur ; et une dimension collective, assurant à l'université une certaine autonomie vis-à-vis des milieux extérieurs, qu'ils soient institutionnels ou privés.

La liberté individuelle est, selon les Etats, consacrée de manière explicite (procédé offrant la meilleure garantie) ou implicite. Il faut cependant reconnaître que ce principe est largement partagé par le plus grand nombre. Ainsi le Conseil de l'Europe, lors du 900^{ème} anniversaire de l'Université de Bologne, a donné force à la liberté académique⁵⁰. Le principe est ainsi inscrit dans les Constitutions allemandes (Art.5§3)⁵¹, italienne (Art. 33)⁵², grecque (Art.16 al. 1^{er}) ou finlandaise (Art.16)⁵³. En France, la consécration du principe a été l'œuvre du juge constitutionnel. Il se base alors sur la référence dans le préambule de la Constitution de 1958 au préambule de la Constitution de 1946, lequel comporte une liste des droits fondamentaux et une référence à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Mais, il n'y est fait aucune mention de la liberté académique, au sens strict du terme. Il s'agit alors d'une création du juge constitutionnel qui, dans sa célèbre décision du 20 janvier 1984⁵⁴, qualifie l'indépendance des professeurs d'université de « principe fondamental reconnu par les lois de la République ». Les commentateurs s'accordent pour reconnaître que la référence à l'indépendance vise à garantir le concept plus large de liberté académique.

⁵⁰

Recommandation

1762 :

<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/Documents/adoptedText/ta06/frec1762.htm>.

⁵¹ https://www.bundestag.de/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf.

⁵² https://www.senato.it/documenti/repository/costituzione_francese.pdf.

⁵³ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/fr19990731.pdf>.

⁵⁴ « *En ce qui concerne les professeurs, auxquels la loi confie des responsabilités particulières, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et notamment par les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre le mandat parlementaires et les fonctions publiques* ». Conseil Constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20/01/1984, Loi relative à l'enseignement supérieur, cons.20, Rec.Cons.Const. 30

Si les universités ont toujours revendiqué leur autonomie pédagogique, l'utilisation du terme dans la gestion même des établissements n'est-elle pas présomptueuse ? Les universités, même si les termes de la loi renvoient à la loi emblématique relative aux collectivités territoriales⁵⁵, ont obtenu des libertés en matière de dépenses, mais, à l'inverse des collectivités, pas en matière de recettes (fiscalité propre). Cependant, la loi de 2007 n'en présente pas moins une importante originalité, notamment en matière de ressources humaines. S'agit-il d'une nouvelle forme de déconcentration, ou en tout cas de nouveaux aménagements à la déconcentration ? Une réelle autonomie sous-entendrait une déréglementation du service public de l'enseignement supérieur prenant trois formes : la mise en concurrence (entre établissements publics ou privés, comme ce qui existe actuellement dans le secteur de la formation continue), autonomie de gestion (budgétaire, mais aussi autonomie par rapport aux règles, prescriptions...) et cogestion (partenariats, implication des collectivités territoriales...).

Les réformes mises en place dans les universités répondent, en partie, ou du moins sont insufflées par les préceptes du *Nouveau Management Public* (NMP). Le terme est utilisé à partir des années 1980 pour décrire un ensemble de changements dans le secteur public. L'objectif tourne autour de l'idéologie de bonne gestion de ce secteur, de son bon management (et non plus de sa bonne administration).

Le NMP part de l'idée que management public et management privé présentent des similitudes dans leur mode de fonctionnement et partagent une philosophie commune. Dans cette perspective, les questions de responsabilité (*accountability*) ou de réactivité au cœur de l'administration publique sont moins

⁵⁵ Ainsi que le concept d'expérimentation présent à la fois dans la loi LRU, et dans la loi de 2003 relative à la décentralisation qui admet l'expérimentation, et donc la diversité et l'application moins uniforme ou égalitaire sur le territoire de la loi.

importantes. A la place, le NMP s'intéresse à l'accroissement des capacités managériales issues du secteur privé et tend ainsi à mettre l'accent sur l'aspect managérial. Le NMP a influencé à la fois la structure de l'administration, le management du personnel et des organisations, et la sélection des instruments de politique publique. De façon structurelle, ces réformes ont eu pour objectif de mettre fin aux monopoles gouvernementaux dans certains domaines en créant des agences autonomes ou semi-autonomes au sein du secteur public.

L'impact le plus fort aura été en matière de ressources humaines. Tout d'abord, les systèmes traditionnels de rémunération et de notation des fonctionnaires ont été abolis ou amendés pour permettre de mettre en place des incitations personnalisées, indexées sur la performance. Le but en est d'accroître la concurrence entre personnel pour une meilleure efficacité. Egalement, on assiste à une dérégulation générale de l'administration. Une critique courante réside dans le fait que les règles et les réglementations de gestion du personnel empêchent le manager compétent de mettre en œuvre ses talents. Les nécessaires autorisations d'action ex-ante ralentiraient le travail de l'administration. Selon le NMP, il faudrait remplacer ces autorisations d'actions par une surveillance ex-post. Enfin, le NMP évalue l'administration davantage sur des critères de performance que sur des critères procéduraux. L'accent est mis sur la performance et nécessite le développement d'indicateurs objectifs et subjectifs ainsi que l'augmentation des efforts pour évaluer les rendements des actions du secteur public.

Il n'est plus à démontrer qu'un processus de mondialisation s'est mis en place dans de nombreux secteurs de l'activité humaine. Appliquée à l'enseignement supérieur (et à l'éducation d'une manière plus globale), serait mis en place un modèle mondial plutôt standardisé, où l'Etat n'interviendrait plus de quelque sorte que ce soit, où les cursus seraient modelés par le marché, et où les universités et établissements seraient à la recherche des meilleurs clients (tant du point de vue du mérite, que de leur solvabilité), tout en attirant les meilleurs « facteurs de

production » (enseignants, ressources), et ce afin de maximiser les profits. La concurrence jouerait alors à tous les niveaux, les étudiants devant se financer par eux-mêmes, et les marchés financiers pourraient alors investir sur des étudiants prometteurs, comme ils investissent actuellement dans de jeunes entreprises de secteurs innovants. Dans une telle configuration, le besoin collectif n'est plus l'essence même de la construction du système universitaire, mais l'on ne tient plus compte que des seuls besoins individuels privés, puis l'on assiste à une « hiérarchisation par l'argent de l'offre d'enseignement supérieur »⁵⁶.

La demande d'enseignement supérieur n'est plus à démontrer. Les Etats se tournent vers l'économie du savoir, notamment en temps de crise, ou vers le développement de la formation tout au long de la vie, et ce en raison des mutations démographiques : « *la capacité du secteur public de satisfaire [la demande d'enseignement supérieur] est mise à l'épreuve. Cela est dû aux contraintes budgétaires, au changement du rôle des gouvernements et à l'accent mis de plus en plus sur l'économie de marché et la privatisation* »⁵⁷. Cette incapacité a ouvert la porte à d'autres acteurs dans le domaine de l'enseignement supérieur, et a « forcé » les structures historiques à diversifier leurs ressources, de manière à ne plus seulement dépendre des fonds publics. D'une manière plus globale, on voit apparaître des établissements, mais également des programmes, non universitaires, des mises en réseaux, des franchises dans l'enseignement supérieur, et d'une montée en puissance de l'enseignement à distance.

Le droit à l'éducation peut-il se concilier avec l'existence d'un marché de l'enseignement supérieur : ce droit est-il compatible avec la libéralisation d'un secteur jusqu'alors qualifié de domaine d'action de la puissance publique ? Le droit à

⁵⁶ « Pour un modèle européen d'enseignement supérieur ». Jacques Attali. Rapport février 1998. Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

⁵⁷ KNIGHT (J.), « Les accords commerciaux (AGCS) : implications pour l'enseignement supérieur », in *Globalisation et universités. Nouvel espace, nouveaux acteurs*, G. Breton et M. Lambert (éd.), Paris : UNESCO, Economica, Québec : Presses de l'Université de Laval, 2003, pp. 87-115.

l'éducation a été érigé par plusieurs conventions internationales de protection des droits de l'homme, et décrivent le rôle de l'Etat en matière d'enseignement supérieur. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise que l'Etat doit garantir l'accès en pleine égalité aux études supérieures en fonction de chacun (article 13-2c)⁵⁸. Ce principe est confirmé par la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (Résolution 1.151)⁵⁹. Ensuite, l'Etat doit lutter contre les discriminations dans l'accès aux études supérieures et promouvoir l'égalité des chances (par exemple, l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant⁶⁰). Enfin, sous les auspices de l'UNESCO, ont été adoptées des conventions régionales ou interrégionales sur la reconnaissance des études et des diplômes.

Toutefois, la ratification de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS ou *GATS*) ne risque-t'elle pas d'imposer la suppression de tout obstacle au commerce international, et la suppression de réglementations nationales, pourtant indispensables à la mise en œuvre du droit à l'enseignement supérieur⁶¹ ? A la

⁵⁸ « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit : [...] c) l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ». Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976.

⁵⁹ UNESCO, Records of the General Conference, Resolutions, 11th Session, Paris, 1960.

⁶⁰ Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 4 <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁶¹ L'un des thèmes des négociations sur l'enseignement supérieur qui se déroulent dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce porte sur « *la liberté des frontières géographiques, les capitaux tendent à l'être également de celles qui isolaient du marché les secteurs publics, leur ouvrant ainsi l'accès à de nouveaux gisements de profits [...]. [...], le nouveau régime d'accumulation exerce une pression sur les pouvoirs publics nationaux, directe et/ou par l'intermédiaire des organisations inter ou supra nationales (OCDE, Union Européenne) qui assurent également la promotion idéologique du modèle requis de 'management' (terme qui a remplacé celui de 'politique' dans la littérature de ces organisations*

différence du commerce des marchandises où s'opposent à la libéralisation les réglementations tarifaires, concernant le commerce des services, ce sont bien les réglementations nationales qui deviennent contraignantes. Or, en la matière, jusqu'alors, ces réglementations étaient le fruit d'un Etat qui agissait de manière quasi-discrétionnaire⁶². L'une des craintes régulièrement exprimée quant à l'AGCS est que l'accord interdirait à la puissance étatique de réglementer les services, publics en particulier. L'action de réglementer le service public de l'enseignement supérieur est-elle compatible avec l'AGCS ? En 2009, l'UNESCO lors de sa conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, a défini la motion selon laquelle « *Trades in services is a manifestation of globalization that has causes great concern in the academic community; in particular with GATS under the WTO (World Trade Organization). Member states should not consider higher education as a commercial transaction...* »⁶³.

L'expression du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche est née en 1984⁶⁴. En raison de contraintes diverses, l'Etat se voit charger de missions nouvelles, plus uniquement liées à ses compétences régaliennes. Sur le plan culturel, les grandes Lois scolaires du début de la 3^{ème} République débouchent sur la mise en place d'un vaste appareil éducatif placé sous l'égide de l'Etat et investi

internationales) de l'enseignement supérieur ». In Anne Vinokur, *Vous avez dit « autonomie »*, Mouvements n°55-56, septembre-décembre 2008.

⁶² S. Ciabrini, *Le droit international des services : l'Accord Général sur le Commerce des Services : le GATS*, Thèse de doctorat en Droit Public, Paris : université Paris V, 1994, p. 15.

⁶³ Au final, cette déclaration fut retirée sur insistance d'Etats comme les Etats-Unis ou encore la Roumanie, dont le secteur de l'enseignement supérieur est soumis depuis les années 1990 à une succession de réformes visant à sa libéralisation. Celle-ci a pris plusieurs formes : dépolitisation et internationalisation. Les réformes ont successivement eu les objectifs suivants : autonomie universitaire, inscription dans les circuits d'échanges internationaux, apparition d'un secteur privé de l'enseignement, soumission d'une partie de l'enseignement public aux logiques du marché.

⁶⁴ La loi de 1984 introduit dans son article premier « *Le service public de l'enseignement supérieur comprend l'ensemble des formations postsecondaires relevant des différents départements ministériels* » (Loi n° 84-52 du 26/01/1984 parue au JO du 27/01/1984).

d'une fonction essentielle de formation et de socialisation. Tentative de contrecarrer cette mise en place par les libéraux qui essaient au maximum de délimiter au minimum les fonctions de l'Etat.

L'Etat n'a de justification que par l'action concrète qu'il mène, en tant qu'Etat fonctionnel. Il perd alors le privilège de la transcendance⁶⁵. En contrepartie, l'Etat bénéficie d'un triple postulat de : bienveillance, omniscience, et infaillibilité⁶⁶. L'Etat est investi de la mission (par lui-même et uniquement par lui-même) et doté de la capacité de répondre à l'ensemble des demandes, de satisfaire les besoins de tous ordres des individus et des groupes en leur fournissant les prestations qu'ils réclament.

La conviction s'impose peu à peu que le chemin vers plus de liberté, d'égalité et de justice passe par l'Etat et suppose le renforcement constant de son fer de lance, celui des services publics⁶⁷.

Pourtant, les critiques à ce système le jugent inefficace et couteux, voire par essence liberticide. Là où on jugeait l'Etat garant des libertés, il serait devenu la pièce même d'un système jugé atteignant l'exercice des libertés. De plus, on critique aussi l'inefficacité de la gestion publique, et notamment l'incapacité de l'administration à se réformer. On met en avant la supériorité de la gestion privée, son exaltation sans réserve. De plus, apparaissent les notions de rentabilité et de productivité. La gestion publique serait non rentable et peu productive, et donc

⁶⁵ Il faut rappeler ici ce que recouvre la transcendance. Jacques Chevallier la définit au travers de la notion d'intérêt général. « *La notion d'intérêt général se présente comme un principe fondamental de légitimation du pouvoir dans les sociétés modernes : tout pouvoir quel qu'il soit est en effet tenu d'apparaître comme porteur d'un intérêt qui dépasse et transcende les intérêts particuliers des membres ; cette représentation permet d'ancrer la croyance dans son bien-fondé et de créer le consensus indispensable à son exercice* ». In Jacques Chevallier, « Intérêt général », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

⁶⁶ Jacques Chevallier, *Le service public, Que sais-je*, Presses Universitaires de France, 2010.

⁶⁷ Toujours selon Jacques Chevallier (déjà cité), « *L'Etat est investi de la mission, et doté de la capacité, de répondre à l'ensemble des demandes, de satisfaire les besoins de tous ordres des individus et des groupes, en leur fournissant les prestations qu'ils réclament [...] On s'explique dès lors que l'idéologie du service public ait servi de puissant moteur d'expansion étatique. Elle aboutit, en effet, non seulement à tracer une ligne de démarcation tranchée entre une gestion privée et une gestion publique qui relèveraient de logiques foncièrement différentes, mais encore à parer cette dernière d'une supériorité incontestable* ».

produisant un service à trop fort coût. Enfin, dernier point certainement bien plus ravageur que précédemment, l'essence même du service public est critiquée : son utilité sociale est remise en question. L'égalité, mise en avant en tant que principe républicain, créerait bien plus d'inégalités qu'elle n'assumerait.

Existe-t'il une politique publique de l'enseignement supérieur ? De la recherche ? Doit-il exister une politique publique de l'enseignement supérieur, et/ou de la recherche ?

Selon Yves Mény et Jean-Claude Thoenig⁶⁸, une politique publique s'identifie à partir de 5 éléments : elle est constituée d'un ensemble de mesures concrètes, sa substance même. Elle comprend des décisions plus ou moins autoritaires, de manière explicite ou de manière plus latente. Elle s'inscrit dans un cadre plus général d'action. Ce cadre, par contre, n'est jamais pré-identifié. Une politique publique a un public. C'est à dire des individus, groupes, ou organisations dont la situation est affectée par la politique. Enfin, une politique définit obligatoirement des buts ou objectifs à atteindre.

Il existe un service public de l'enseignement supérieur⁶⁹. Doit-il être couplé avec une politique publique ?

Concernant l'existence d'une politique publique de la recherche, la détermination se complique. A la fois, il s'agit du domaine où l'autonomie est la plus affirmée (quasiment pas de financement récurrent), mais en même temps, où le financement sur projet rend la prise de décision par les acteurs précaire et subordonnée aux domaines financés, et dits finançables. En ce domaine particulier,

⁶⁸ Y .Mény, J-C.Thoenig, Politiques Publiques, Paris, PUF, 1989.

⁶⁹ Article L.111-5 du Code de l'Education qui dispose que « *Le service public de l'enseignement supérieur rassemble les usagers et les personnels qui assurent le fonctionnement des établissements et participent à l'accomplissement des missions de ceux-ci dans une communauté universitaire* ».

l'institutionnalisation fut bien plus tardive. Antoine Prost⁷⁰ distingue une séquence qui va de 1939 (création officielle du Centre National de la Recherche Scientifique) à 1953, date à laquelle le gouvernement échoue à mettre en place une politique publique de la recherche⁷¹, qui n'est alors que la compilation de mesures éparses. La période suivante (de 1954 à 1969, comprenant l'adoption de la loi de 1968) consacre l'Etat interventionniste. La Direction Générale de la Recherche Scientifique et Technique est à la fois une structure de coordination interministérielle, d'expertise professionnelle et de création institutionnelle, sorte d'administration de mission. Enfin, la dernière période est marquée à par des impératifs mondiaux et l'ouverture à l'Espace Européen de Recherche.

Avec l'enseignement et la recherche, et la recherche de l'existence de politiques publiques, il faut garder à l'esprit le lien fort entre science et société. Est-ce que la nouvelle forme de contractualisation rompt avec ce contrat social ? L'une des ruptures significatives est l'ébauche d'une territorialisation dans l'application de politiques publiques (dépassant le seul cadre des politiques de recherche et d'enseignement, on peut citer ici les politiques industrielles, qui désormais sont mises en œuvre au moyen des pôles de recherche et de compétitivité), de par les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Cette logique n'est pas encore aboutie en France.

Les universités n'ont de lien avec le territoire qu'en tant qu'établissement public, spécialisé dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche : elles agissent pour son compte sur un territoire donné, du moins pour ce qui concerne la formation, la recherche fonctionnant sur un modèle concurrentiel (appel à projet...) voit ses frontières s'élargir.

⁷⁰ Antoine Prost, *Education, société et politiques : une histoire des enseignements en France de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1992. 232 p.

⁷¹ Jean-Louis Rizzo, *Pierre Mendès France et la recherche scientifique et technique*, La Revue pour l'histoire du CNRS, 6 | 2002 : Les années 60 : l'Espace, l'Océan, la Parole.

Toute autre forme de prise en compte du territoire (dans ses acceptions diverses telles que territorialité, territorialisation...) relèverait d'un hypothétique rôle des universités dans la politique d'aménagement du territoire⁷².

Certains jugent cette intervention non respectueuse du principe de spécialité des établissements publics, car non conforme aux missions confiées par le législateur aux EPSCP que sont les universités, même si une fracture semble se dessiner autour de la licence. Celle-ci en effet pourrait être maintenue dans le giron étatique, quand les diplômes supérieurs seraient de compétence de l'établissement, couplés avec une activité de recherche et soumis à la concurrence internationale. L'Etat conserverait le rôle de prescripteur, et donc garant de l'égalité territoriale⁷³.

La territorialisation vient également mettre à mal les attendus du service public. Comment transposer aux êtres fictifs « les hommes naissent libres et égaux en droits ? ». Ni le droit civil, ni la philosophie issue du droit naturel ne promettent l'égalité aux personnes morales. Est-à-dire que livrée aux lois arbitraires la personne morale attende tout de celles-ci sa création comme son régime ? Plusieurs exemples de traitement des établissements par l'Etat démontrent une évolution lente mais cependant suffisamment prégnante de cette différenciation, et donc d'une possible

⁷² Il faut rappeler ici qu'en tant qu'établissement public, les universités sont gouvernées par le principe de spécialité. Ainsi, l'article rappelle que les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : « 1° La formation initiale et continue tout au long de la vie ; 2° La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats au service de la société. Cette dernière repose sur le développement de l'innovation, du transfert de technologie lorsque celui-ci est possible, de la capacité d'expertise et d'appui aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique, et aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et de développement durable ; 3° L'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ; 4° La diffusion de la culture humaniste, en particulier à travers le développement des sciences humaines et sociales, et de la culture scientifique, technique et industrielle ; 5° La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; 6° La coopération internationale ».

⁷³ Henri Guillaume et Emmanuel Macron, *Enseignement Supérieur, recherche, innovation. Quels acteurs ?*, Esprit. 2007/12 (décembre) : « la logique d'aménagement du territoire, qui a parfois prévalu, a conduit à une dispersion des moyens qu'on retrouve également dans le trop grand nombre de pôles de compétitivité labellisés. Il faut réaffirmer avec force que l'enseignement supérieur et la recherche n'ont pas vocation à être le levier d'une politique d'aménagement du territoire, même si un maillage territorial au niveau de la licence demeure indispensable ».

attaque par l'inégalité notamment financière du service public de l'enseignement supérieur. La Cour des Comptes a, dans son rapport sur l'exécution 2011 (émis par la Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur), mis l'accent sur l'absence de logique par répartition dans la répartition des dotations entre universités⁷⁴. Les universités les mieux dotées restent sur-dotées lors des opérations particulières. Ainsi, lors du complément étatique en 2011 pour compenser le Glissement-Vieillesse-Technicité (GVT), les universités ayant un solde positif (c'est-à-dire une masse salariale qui augmente naturellement du fait du vieillissement ou de la revalorisation de catégories ou classes) ont reçu une compensation, mais celles ayant un solde négatif n'ont pas eu à rendre leur excédent. De la même manière avec les dotations issues du modèle de répartition des moyens, dit SYMPA.

L'objet de cette étude est de conceptualiser le terme d'autonomie en se fondant sur les deux modes d'organisation des pouvoirs en France (déconcentration et décentralisation). Pour cela, la méthodologie est issue d'une approche originale développée par Hart⁷⁵, qui « *a proposé une approche de la définition ou plus largement de la compréhension des concepts en droit qui, si elle prend appui sur les propositions méthodologiques de Bentham et encore sur une tradition critique des concepts que l'on trouve aussi chez Kelsen ou dans la tradition de la théorie empirique du droit, est profondément originale par sa profondeur analytique de telle sorte qu'elle peut concourir pour être un des points de départ de notre programme de recherche sur l'usage et la signification des concepts juridiques [...]. Au cœur de cette approche se trouve une prémisse ou une thèse méthodologique rejetant l'usage de la méthode traditionnelle de définition des concepts par référence à un genre et à*

⁷⁴ « *La mise en œuvre des responsabilités et compétences élargies constitue une occasion manquée du point de vue budgétaire, sur laquelle il sera difficile de revenir, s'agissant de la mutualisation des moyens entre les universités les mieux dotées et celles qui sont les moins bien dotées* ». Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur. Analyses de l'Exécution du budget de l'Etat par Missions et Programmes – Exercice 2011. Mai 2012.

⁷⁵ Herbert Lionel Adolphus Hart, « *Definition and Theory in Jurisprudence* », *Law Quarterly Review*, 70, 1954, réédité in *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, Oxford University Press, 1983,

la différence dans le genre et proposant d'y substituer une approche à partir des conditions d'usage des mots employés dans les règles de droit telles qu'elles peuvent être interprétées à l'occasion de leur application»⁷⁶. En effet, si l'autonomie sert à caractériser un certain nombre d'objets juridiques, tels que les établissements publics, sa définition n'est pas communément adoptée, à l'instar du droit privé, et ce notamment en ce qui concerne les universités parce que les textes en vigueur, jusqu'à la plus haute norme, la Constitution, sont muets. Ce domaine est donc, par nature, instable. De plus, par analyse des principaux modèles caractérisés étrangers, les rapports entre autonomie institutionnelle et liberté académique sont loin d'être simplifiés : la première peut-elle s'opposer à l'application de l'autonomie pédagogique et scientifique ?

A partir de l'histoire des universités, il nous est permis de définir les raisons de l'évolution des statuts, y compris les relations de l'Etat et des universités et le contexte dans lequel se définissent les modalités d'application. Si l'autonomie a toujours fait figure de fil conducteur des grands textes précédents organisant le service public de l'enseignement supérieur, la loi de 2007, et celle de 2013, n'en restent pas moins des textes majeurs et permettent de réengager la discussion sur de nombreux concepts que sont l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur (sélection des étudiants, égal accès sur l'ensemble du territoire), la gratuité des services publics dont la question du maintien de droits d'inscription décidés nationalement sans tenir compte de situations particulières, l'égal traitement au sein de la fonction publique au sein des corps et grades, et la question de la création d'une quatrième fonction publique, spécifique à l'enseignement supérieur, autant de grands principes régulant le fonctionnement des services publics revisités en 2007 et permettant de définir les contours de cette « autonomie » renforcée. L'exigence de service public, les considérations d'équité, la volonté d'égaliser les chances

⁷⁶ Jean-Yves Cherot, *L'analyse des concepts en droit : Sur quatre thèses de Hart et quelques questions*. Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, XXXVII (145). <halshs-01056119>.

d'éducation se sont traduites par une uniformisation des pratiques éducatives, et des systèmes d'offres. Cette normalisation signifie aussi centralisation de l'autorité. L'Etat a le monopole des diplômes. Cependant, l'éducation n'est plus considérée comme un territoire réservé. La rénovation de l'action de l'Etat est essentielle pour appréhender les évolutions en cours dans l'enseignement supérieur et la recherche, voire dans un certain nombre de services publics, en particulier dans le cas d'un Etat dit centralisateur. L'autonomie des établissements publics, plus particulièrement des universités, est-elle conciliable avec notre modèle de l'Etat ?

L'Etat semble imposer également les modalités de coopération inter-établissements. Nous pouvons alors tenter le rapprochement avec les différents modèles d'organisation de l'Etat dans le monde tels que retranscrits en droit constitutionnel, à savoir la catégorisation entre confédération d'Etats, Etat fédéral et modèle atypique comme l'Union Européenne. L'Etat fédéral se caractérise par deux principes⁷⁷ : le premier concerne la participation des Etats membres à la formation des décisions au niveau fédéral. Le second principe est celui de l'autonomie. L'autonomie est alors définie par les auteurs comme le fait que « les Etats membres établissent leur propres constitution, adoptent leurs propres lois, les exécutent, désignent leurs gouvernants, disposent d'un appareil judiciaire ». Cependant, leur autonomie n'est pas sans limite, puisque la compétence des Etats fédérés s'arrête là où celle de l'Etat fédéral commence. Les Etats membres reçoivent leurs compétences de la Constitution ou d'une norme fédérale, ils n'ont donc pas le pouvoir de « déterminer les matières de sa propre compétence, la compétence de la compétence »⁷⁸. La notion d'autonomie est alors intimement liée à celle de la souveraineté. En droit international notamment où ces deux notions prennent tout leur sens, des limitations à l'autonomie peuvent exister, sans pour autant remettre en question la souveraineté des Etats. La comparaison ne peut aller plus loin pour les

⁷⁷ Droit constitutionnel, 36^{ème} édition, par Francis Hamon et Michel Troper, Ed. L.G.D.J., 2015

⁷⁸ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Réimpression des éditions de 1920 et 1922, Dalloz, 2003.

universités, puisqu'en tant qu'établissement public administratif, elles restent un opérateur de l'Etat⁷⁹. Si l'on abandonne le terme d'autonomie trop général pour les termes de déconcentration ou de décentralisation, le texte de 2007 n'en est pas moins un texte précurseur et permet de réengager la discussion sur de nombreux termes que sont l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur (sélection des étudiants, égal accès sur l'ensemble du territoire), la gratuité des services publics dont la question du maintien de droits nationaux décidés nationalement sans tenir compte de situations particulières, l'égal traitement au sein de la fonction publique (au sein des corps et grades) et la question de la création d'une quatrième fonction publique, spécifique à l'enseignement supérieur, autant de grands principes régulant le fonctionnement des services publics revisités par la loi LRU. Reste que l'autonomie ne soit pas signifier autocratie, et doit être confrontée à la liberté académique.

Face à l'absence de contrôle de constitutionnalité de la loi de 2007, nombreux sont ceux pour qui il ne faudra donner à certaines dispositions controversées qu'une stricte interprétation. Plusieurs cas peuvent d'ores et déjà être relevés : tout d'abord, la possibilité de permettre à une liste de professeurs et à une liste de maîtres de conférences de s'associer autour d'un projet pour les élections aux différents conseils, alors que l'exigence constitutionnelle prévoit une représentation propre de chaque corps. Ensuite, l'exigence constitutionnelle prévoit que tous les grands secteurs de formation doivent être représentés. Ce qui pourrait être remis en cause par la restriction du nombre de membre dans les différents conseils. Enfin, l'attribution au président d'un droit de veto sur l'affectation de toutes les catégories de personnel enseignant, d'autant que le président de l'université pourra désormais ne plus appartenir ni au corps des professeurs, ni à celui des maîtres de conférence.

⁷⁹ La notion d'opérateur de l'Etat est consacrée pour la première fois dans le rapport Lambert-Migaud d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF (Alain Lambert et Didier Migaud, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances - A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, La Documentation Française, novembre 2006). Depuis 2007, un « jaune » budgétaire Opérateurs de l'Etat est annexé au projet de loi de finances.

Louis Vogel, président de la CPU, remarquait que « *l'autonomie, c'est une loi de décentralisation* [⁸⁰]. *Avant, nous ne pouvions créer un poste. Il fallait transmettre la demande au ministère qui donnait ce qu'il pouvait. Aujourd'hui, dans la limite d'un nombre d'emplois et d'une masse salariale définis, il est possible, si la communauté universitaire est d'accord, de supprimer un poste de professeur d'histoire du droit pour créer un poste de directeur informatique. La gestion s'en trouve assouplie, plus proche des besoins, plus réactive* »⁸¹. Olivier Beaud (l'un des principaux opposants, « groupes des fondateurs ») en réaction, dans le même article, répond que « *Tout le monde voulait l'autonomie. [...]. Mais la manière dont cela se passe pose plusieurs problèmes : manque de managers compétents, malfaçons d'une loi bâclée, tous les pouvoirs sont donnés à un président mal élu sur des bases démagogiques plutôt que pour ses compétences managériales* ».

Quelle que soit la conclusion de cette étude sur la caractérisation du terme d'autonomie et sur la possible confrontation entre autonomie institutionnelle et autonomie académique, il faut noter que les récentes réformes ont particulièrement remises en cause les agencements, les modélisations des relations entre Etat et établissements, ou encore la communauté académique. Alors même que l'attente d'un texte légiférant sur le sujet était forte en 2007, les évolutions actuelles engagent à nous questionner sur ce qu'est l'Etat aujourd'hui, tant du point de vue organisationnel que de celui de son action, voire de la gestion de celle-ci. Nous devons nous questionner sur la réalité de l'avènement d'un nouveau type de décentralisation au regard des implications de la figure nouvelle de l'Etat stratège. Enfin, si la verticalité de notre organisation étatique est contestée, l'impact de la loi

⁸⁰ Lors d'un entretien réalisé en 2012 auprès de M. le Recteur de l'Académie de Grenoble, le Professeur Olivier Audéoud avançait qu'il existe trois types de décentralisation : une décentralisation par le bas, prenant pour modèle les collectivités locales, une décentralisation par le haut applicable aux hôpitaux, enfin, une décentralisation par l'horizontal, pour les universités.

⁸¹ « *Autonomie des universités : la rigueur gâche la fête* », Le Monde, 30/12/11.

organique relative aux lois de finances de 2001 aura marqué la conception de l'Etat. Celle-ci est un profond tournant ayant permis l'avènement de l'Etat gestionnaire, influençant entre autres les lois de 2006, de 2007 et de 2013. En soi, cette ligne de réflexion est respectueuse entre autres de la théorie générale de l'Etat. La rigueur de la pensée de Carré de Malberg nous rappelle son souhait « *d'élaborer une théorie générale et purement juridique de l'Etat. Cela [le] conduit, par conséquent, à rejeter les définitions dites classiques tendant à définir l'Etat par ses éléments constitutifs, à savoir un territoire, une population, un gouvernement. La faiblesse d'une telle définition vient de ce qu'elle confond des éléments de fait et de éléments de droit : « ces divers facteurs combinés vont bien avoir l'Etat pour résultante, mais l'Etat ne se confond avec aucun d'eux » explique Carré de Malberg* »⁸². Des faits empiriques, pouvons-nous conclure que les universités sont autonomes ?

La première partie (1^{ère} partie) de cette étude sera consacrée à l'identification d'un principe d'autonomie et aux effets attendus dans un contexte de redéfinition de l'action de l'Etat. La seconde (2^{ème} partie) sera quant à elle axée sur l'intégration du processus d'autonomie des universités.

⁸² Pierre Brunet, *Les idées constitutionnelles de Raymond Carré de Malberg (1861 – 1935)*, In *Le constitutionnalisme au XXème siècle*, Sous la dir. De José Gamas Torruco, Diego Valadés et alii (Mexique) et François Julien-Laferrrière, Eric Millard, et alii (France), <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00662018/document>.

1ère partie : L'identification du principe d'autonomie des universités françaises

La création des établissements publics répond à de nombreuses attentes. Au titre de celles-ci, on trouve la nécessité de donner à certaines activités une gestion assez libre pour des raisons historiques ou politiques. Alors que la notion d'établissement public subit dès la fin de la seconde guerre mondiale des mouvements de différenciation selon les activités à administrer, la loi de 1968 crée les établissements publics à caractère scientifique et culturel. Bien que les EPSCP soient une catégorie d'établissements publics au sens de la jurisprudence constitutionnelle⁸³, et par ailleurs, des établissements publics administratifs au sens de la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat, trois facteurs principaux les en différencient : une plus large autonomie statutaire (la possibilité d'organiser leur propre gouvernance interne est donc un des éléments déterminant l'existence du critère d'autonomie), la participation comme mode de fonctionnement, et enfin, une tutelle étatique allégée. L'autonomie est marquée par des évolutions historiques, qui l'ont façonnée, ainsi que par une modélisation par l'importation d'expériences étrangères (Titre 1).

L'enseignement supérieur répond à ces enjeux. Si la notion est devenue « cohérente » pour une partie de la doctrine⁸⁴, sa fonction dans l'organisation administrative a posé des interrogations, en termes de qualification institutionnelle notamment. Les lentes mutations institutionnelles, dont les rapports entre

⁸³ CC n°93-322 DC, 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*. Journal officiel du 30 juillet 1993, Recueil, p. 204, notamment le considérant n°6, qui expose que « d'une part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ; que les établissements publics à caractère culturel, scientifique et professionnel constituent au sens de ces dispositions une catégorie particulière d'établissements publics ».

⁸⁴ Jacques Chevallier, *la place de l'établissement public en droit administratif français*, Publications de la faculté de droit d'Amiens 1972-1973, n° 3, pp. 5-76.

établissement et pouvoirs publics, ont-elles eu raison de la question de la crise de l'établissement public ? Il n'est pas sûr que la voie de l'expérimentation ouverte depuis quelques années aide à y répondre et à clarifier un environnement mouvant et incertain.

L'autonomie est une notion au contour juridique difficilement déterminable. En effet, dans certains cas, elle n'est reconnue que parce que l'entité est dotée de la personnalité morale, celui-ci ayant donc une existence juridique propre, et pouvant alors se doter de ses propres organes, un patrimoine propre. Dans ce cas, certains auteurs poussent jusqu'à assimiler autonomie et « *pouvoirs effectifs de décision* » qui accompagnent l'exercice de la personnalité morale⁸⁵. Dans d'autres cas, comme il sera vu plus bas, l'autonomie n'est admise que parce que les organes sont élus. Encore, l'autonomie financière suffit à caractériser un établissement autonome.

Le concept d'autonomie est également difficilement conciliable avec notre organisation étatique et les attributs de souveraineté qui l'accompagnent.

Dans une décision de 1993⁸⁶, concernant les Etablissements Publics à caractère Scientifiques, Culturels et Professionnels, le conseil constitutionnel admettait que « *pour la détermination des règles constitutives de la catégorie, le législateur peut prévoir que puissent être opérés par les établissements des choix entre différentes règles qu'il aurait fixées* ». L'autonomie existe mais contenue dans un cadre restreint. L'autonomie consisterait donc à avoir le choix de règles qui pourraient le mieux correspondre à l'établissement, à son environnement, à son histoire... Mais

⁸⁵ Roland Maspétiol et Pierre Laroque, La tutelle administrative : le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics, Bibliothèque d'histoire du droit normand, Recue il Sirey, 1930.

⁸⁶ CC n°93-322 DC, 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*. Journal officiel du 30 juillet 1993, Recueil, p. 204.

pas à avoir le pouvoir de la conception de la règle. En cela, les EPSCP ne dérogent en rien à la conception de notre organisation étatique. Cette conception s'admet également concernant la catégorie des grands établissements : le législateur les a dotés de statuts particuliers, dérogeant aux principes constitutifs et organisationnels des universités, et notamment au titre premier du livre VII du code de l'éducation. Mais là encore, le législateur doit alors veiller à respecter, y compris dans la définition de statuts particuliers, à respecter les principes d'autonomie et de démocratie, qui accompagnent les EPSCP.

C'est la raison pour laquelle il faut replacer à la fois la conception de l'autonomie, son évolution, et son application au cas spécifique des établissements universitaires dans un processus plus globalisant de rénovation de l'action de l'Etat (Titre 2).

TITRE 1 : L'autonomie, un concept aux multiples facettes

Les textes ont formellement toujours fait référence à l'autonomie des universités. La loi de 1968, dans son article 3, traite de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁸⁷. Ensuite, de nombreux titres font référence au terme : Autonomie administrative et participation (Titre III), Autonomie pédagogique et participation (Titre IV), Autonomie financière (Titre V).

La loi de 1984 dite Savary l'évoque clairement dans son article 20, qu'il faut citer *in extenso* : « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière* »⁸⁸. La loi de 2007 n'a pas touché à cette définition, reste à savoir par ce que l'on entend par un certain nombre des modalités prescrites par le texte de loi.

Pourtant, l'existence, et sa caractérisation, du principe d'autonomie reste non caractérisée et n'a jusqu'alors pas fait de définition dans le cas des établissements universitaires. Il faut alors en conclure que cette définition dans le contexte des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel pourrait être utopique, et que seuls les effets du terme ne seraient susceptibles d'être étudiés. Il est intéressant de remarquer que cette analyse n'est pas typique du système universitaire français et des caractéristiques qui le gouvernent. En effet, en 1998, Justin P. Thorens, Professeur émérite à l'Université de Genève, et Président honoraire de l'Association Internationale des Universités, écrivait qu'il n'a de réponse à la question posée sur la définition du concept d'autonomie, et en déduit

⁸⁷ L'article 3 dispose que "les universités sont des établissements publics à caractère scientifique et culturel, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Loi n°68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, JORF du 13 novembre 1968, p. 10579.

⁸⁸ Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, JORF du 27 janvier 1984

alors qu'il apparaît comme une notion si ce n'est aux contours indéfinissables, tout du moins relative⁸⁹.

L'autonomie nécessite en premier lieu un essai de définition, entre le mot et la chose, il convient d'identifier la nature du terme autonomie (Chapitre 1), entre principe et effets. Les conclusions qui en seront tirées permettront de le relativiser au profit d'un constat qui peut être sans appel, celui d'une rénovation de la gouvernance des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (Chapitre 2).

⁸⁹ *There is no clear answer to the question of university autonomy because the concept of autonomy itself is relative. Firstly, like academic freedom, its only purpose is to promote the role of the university in expanding knowledge and passing it on and in rendering other services to society as well. In fact, the limits of university autonomy have varied considerably in different periods and places, and that applies to even the best universities'. Justin P. Thorens, op.cit.*

Chapitre 1 : Le mot ou/et la chose, définition et nature de l'autonomie

Les universités restent un élément de l'organisation de l'Etat en France, en tant qu'établissement public. Ce statut apparaît comme étant l'une des formes de la déconcentration : l'Etat leur confie la mission d'être ses opérateurs dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le territoire.

Pourtant, la place des établissements publics porte à discussion, notamment lorsque l'on en vient à analyser et caractériser celle-ci dans le paysage administratif français, notamment en parallèle de celle des collectivités locales. Or, comment ne pas remettre en question le côté binaire de l'organisation territoriale de l'action de l'Etat ? La décentralisation et la déconcentration sont-elles les uniques voies ? Un « entre deux » peut-il exister ?

La décentralisation repose sur deux principes fondamentaux.

Tout d'abord, les organes de l'entité décentralisée doivent être indépendants de l'Etat, la condition de leur élection facilitant la recherche de ce premier principe.

Ensuite, le fonctionnement de la collectivité doit reposer sur le principe constitutionnel de la libre administration⁹⁰.

Les universités remplissent-elles ces deux conditions ? Certainement oui pour la première. Quant à la seconde, Paul-Marie Gaudemet a relevé⁹¹ que dans le cas de l'autonomie des universités, elle soulevait deux nouvelles séries de questions : l'autonomie administrative (comportant l'indépendance financière), et l'indépendance intellectuelle (fondée sur l'indépendance des universitaires, et de ses conseils). L'autonomie administrative est certainement la moins facile à caractériser.

⁹⁰ L'article 72, alinéa 3 de Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

⁹¹ Paul-Marie Gaudemet, « l'autonomie des universités », RDP, 1961, p. 21.

L'autonomie n'est pas une notion inconnue en droit public. Elle est utilisée, dans le sillage du droit des collectivités locales, comme l'un des fondements de ce qui fait l'université (Section 1), et notamment l'université que l'on pourrait qualifier de « moderne », influencée par un mouvement international (Section 2).

Section 1 : Pourquoi l'autonomie, à la recherche de l'identité des universités françaises

L'utilisation du concept d'autonomie n'est pas une création contemporaine de l'histoire des universités. Après que la Révolution Française ait fait table rase des anciennes universités, le Consulat réorganise l'enseignement supérieur. Le système est alors fortement centralisé. Il faudra attendre la III^{ème} République⁹² pour que les projets de décentralisation soient remis à l'ordre du jour quant à la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agit alors de donner le pouvoir de s'administrer non plus aux facultés mais à de grands centres scientifiques regroupant différentes disciplines⁹³.

L'histoire des universités françaises montre que la philosophie conceptuelle de celles-ci a glissé d'une autonomie liée à la participation à une autonomie liée aux responsabilités. Au début du 19^{ème} siècle, au moment où se construisent les Etat-Nations, Victor Cousin a qualifié les universités de « *patrie dans la patrie* »⁹⁴. Cette histoire est complexe et marquée par une profonde défiance des pouvoirs politiques vis-à-vis de l'institution en général. Le système dual (Universités par opposition aux Grands Ecoles) est une création totalement originale dans le monde des universités, et reflète cette tendance à la méfiance depuis près de deux siècles. Le résultat est un système très peu cohérent, basé le plus souvent sur des choix purement politiques, et très peu administratifs, juridiques et pédagogiques. Il faut dans un premier temps

⁹² Sous la II^{ème} République, la Loi Falloux du 15 mars 1850 met fin à l'autonomie des universités, en les privant de la personnalité civile. Ainsi, les propriétés immobilières et revenus fonciers reviennent dans le giron du domaine de l'Etat.

⁹³ Deux décrets du 25 juillet 1885 sont plus particulièrement importants : le premier (contresigné par René Goblet) restaure la personnalité civile des facultés, leur reconnaissant le droit d'acquérir et de posséder ; le second leur permet d'utiliser les revenus et produits des libéralités qui leur sont faites (comme les dons...).

⁹⁴ Victor Cousin, *De l'instruction publique en Allemagne, en Prusse, et en Hollande. Nouvelles considérations sur les rapports du Physique, et du moral de l'Homme*. Bruxelles. Société Belge de Librairie. 1841.

revenir à la fois sur l'histoire des universités mais plus globalement sur les évolutions depuis la fin du 20^{ème} siècle des établissements publics (a), avant de s'attacher à tenter une définition du principe d'autonomie (b)

a) *De l'histoire spécifique des universités aux évolutions des établissements publics*

Le terme d'université est ancien, mais ses contours sont variables, et l'objet juridique tel que l'on connaît actuellement est récent, voire contemporain. Le terme « *universitas* » est certainement utilisé et mis en pratique par Cicéron. Il s'agit alors de communauté universitaire ou corporation. Sa définition met déjà en exergue les points forts défendus, l'université ne doit son existence à aucune volonté extérieure, qu'elle soit politique ou religieuse mais trouve en elle-même sa raison d'être. Maurice Hauriou reprendra cette idée en donnant au début du XX^{ème} siècle sa propre définition de l'université, « *une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des origines ; (...) entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigée par les organes du pouvoir et réglées par des procédures* »⁹⁵.

Jusqu'à la fin du Moyen Age, le modèle universitaire est unitaire puisque « *programmes, méthodes, préoccupations se ressemblaient beaucoup* »⁹⁶. Paris, Bologne, Oxford⁹⁷, mais aussi Montpellier voient les créations des premières

⁹⁵ Maurice Hauriou, « L'institution et le droit statutaire », Recueil de l'Académie de Législation de Toulouse. 1906, p. 135.

⁹⁶ Jordan Edouard, Stephen d'Irsay. *Histoire des universités françaises et étrangères*, Revue d'histoire de l'Eglise de France, 1936, Volume 22, Numéro 97.

⁹⁷ "As the oldest university in the English-speaking world, Oxford is a unique and historic institution. There is no clear date of foundation, but teaching existed at Oxford in some form in 1096 and developed rapidly from 1167, when Henry II banned English students from attending the University of Paris". <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/history?wssl=1>. Il est intéressant de noter que Le chef de la corporation fut, de bonne heure, un « chancelier », élu par les membres de l'Université et beaucoup plus

universités, et notamment des « écoles dites du Moyen Age, où l'on enseignait les disciplines issues de l'Antiquité, mais d'une Antiquité christianisée [par les] Pères de l'Église »⁹⁸. De fait, le renouveau des savoirs qui marque la naissance des universités est étroitement lié à l'institution ecclésiastique : droit canon et théologie sont enseignés aux étudiants venus de toute la chrétienté.

Si la première université au sens strict du terme naît, sur le continent européen en 1088 à Bologne (sous le patronyme d'*Alma mater studiorum*)⁹⁹, la première université française est créée quant à elle à Paris en 1179. Elle porte déjà les caractéristiques essentielles, à savoir un recteur à sa tête et un ensemble de facultés regroupées sous ses ordres. Elle possède alors ses propres propriétés et fait preuve d'une grande indépendance vis-à-vis à la fois des pouvoirs politiques mais aussi religieux. Les universités sont en fait, contrairement à la définition actuelle, des écoles privées par lesquelles des maîtres proposent des enseignements à ceux qui acceptent de payer pour les suivre. Les maîtres et les étudiants sont itinérants. En 1289, la bulle papale *Quia Sapientia* du pape Nicolas IV rassemble les écoles de médecine, droit et arts libéraux de Montpellier et crée officiellement l'université de Montpellier¹⁰⁰.

indépendant de l'autorité épiscopale que les fonctionnaires qui, dans les universités continentales, ont porté le même titre.

⁹⁸ Christophe Charle et Jacques Verger, *Histoire des universités -XIIIe-XXIe siècle*, PUF, collection Quadrige, 22/08/2012.

⁹⁹ <http://www.unibo.it/en/university/who-we-are/our-history/university-from-12th-to-20th-century>.

¹⁰⁰ « Apparu vers l'an 980, Montpellier est d'emblée un lieu de rencontres et d'échanges entre les cultures chrétienne, juive et musulmane. La vocation universitaire de la ville s'affirme dans le domaine médical avec l'autorisation en 1180 d'exercer et d'enseigner la médecine. Et un siècle plus tard, l'enseignement de médecine est reconnu par l'Église, ce qui fait de Montpellier la plus ancienne École de Médecine en exercice du monde occidental. A la même époque, les juristes commencent à se rassembler à Montpellier autour de professeurs renommés comme Placentin de Bologne. En 1289, l'Université de Montpellier est créée officiellement par la bulle *Quia sapientia* du pape Nicolas IV. Portant le nom d'un *Studium generale*, elle regroupe à l'époque les enseignements en médecine, droit, lettres et théologie. L'Université de Montpellier est créée par et pour ses maîtres et élèves et possède une grande autonomie dans son fonctionnement. Une de ses caractéristiques profondes est la prépondérance de la médecine et, de plus en plus, du droit ». <http://www.umontpellier.fr/universite/histoire-de-luniversite/>. 2016.

Tout au long des siècles suivants, les universités tendent à se spécialiser, tandis qu'une concurrence se met en place, avec l'apparition, dès la fin du 18^{ème} siècle, des écoles techniques.

La France se voit doter de 24 universités provinciales. On assiste au 13^{ème} siècle à un phénomène de regroupement collectif, phénomène commun à l'ensemble de l'Europe. Au nord de l'Europe, il s'agit de regroupement de maîtres. Au sud, ce sont les étudiants qui créent des collectifs. On parle d'« *universite jure* », phénomène d'organisation de l'enseignement afin de lutter contre les écoles du 12^{ème} non réglementées. A plusieurs reprises, les rois tentent de rattacher à l'autorité centrale ces établissements : en 1579, l'ordonnance de Blois déclare qu'à présent, les universités seront soumises au contrôle d'inspections dirigées par l'autorité royale, portant à la fois sur le contenant et le contenu. Concernant ces premières ébauches d'universités, plusieurs traits sont remarquables : la collectivité corporative est reconnue en tant que telle, l'autonomie est reconnue par l'attribution du statut public, l'autorité publique reste cependant détentrice d'un pouvoir de contrôle relativement puissant et de la possibilité de modifier les règles du jeu. La Révolution Française, en 1793, met fin aux universités, jugées trop « corporatistes, élitistes et religieuses ». Cependant, de nombreuses grandes écoles sont conservées. Nous ne pouvons alors nier la méfiance portée par l'Etat envers son institution universitaire. L'ordonnance portant création de l'Ecole Nationale d'Administration¹⁰¹ évoque qu'« *une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics* ». Le premier exemple donné est celui du Conseil d'Etat. Toutefois, Napoléon instaure l'Université impériale, unique et centralisée, entièrement soumise à son autorité. Le pays est alors divisé en académies, où ne subsistent que des facultés sans autonomie, et dont la mission même est encadrée et appauvrie puisqu'elle se limite à la collation des grades ainsi qu'au contrôle de l'enseignement délivré en lycée.

¹⁰¹ Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile. JORF n° 238 du 10/10/1945.

L'enseignement dit d'élite est lui réservé aux grandes écoles, notamment l'Ecole Polytechnique ou le Collège de France.

Les grands traits caractéristiques de cette époque sont la volonté de centralisme institutionnel, avec, en réaction, la défense d'une plus grande autonomie. L'Etat marque sa présence par de nombreux contrôles. La Loi du 10 juillet 1896 instaure les universités modernes. Celles-ci sont reconnues en tant que personnes morales de droit public. Cependant, leurs composantes, les facultés, sont dotées elles-aussi de la personnalité civile et de l'autonomie financière, possédant leurs propres biens, leur propre budget et les moyens de les gérer. On assiste au renforcement de la liberté d'enseignement, au retour de l'autonomie, au corporatisme. Malgré cela, vu la montée en puissance des effectifs des étudiants, la structure même de l'université s'hypertrophie, et ne répond plus aux besoins de la communauté étudiante¹⁰². La période qui a vu naître les universités modernes est cependant plus large que la IIIème République. Le temps de réforme est un temps long.

L'époque moderne est marquée par des lois importantes réformant le statut des universités.

1968 marque un nouveau tournant¹⁰³. Dans un contexte de contestation de l'autorité, de libertés pas assez importantes, d'aides aux étudiants au stade

¹⁰² Georges Gusdorf écrivait en 1964, pour résumer la situation des universités antérieure à 1968 : « Si l'on considère la situation de près, il est clair que la situation des universités en France est peu enviable. Explosion des effectifs, perte du sens de l'autorité, sclérose institutionnelle, désintérêt voir mépris des universitaires par les politiques, tous les ingrédients sont réunis pour que l'université française explose à un moment ou à un autre. (...) dans notre pays, on confond enseignement supérieur et université. L'architecture universitaire contemporaine est strictement utilitaire. Il ne saurait pourtant avoir d'université sans utopie » (*in L'université en question*, Paris, Payot, 1964, p. 119).

¹⁰³ Antérieur à la loi de 1968, le discours de Pierre Mendès France au 2^{ème} Colloque de Caen en 1966 est révélateur du tournant pris dans les années 60, et tourne autour de 5 propositions, qui pour certaines restent d'actualité : 1/ la création à part entière d'un ministère des universités et de la recherche scientifique, assisté d'une administration de mission. 2/ l'institution d'universités autonomes et pluridisciplinaires, dirigées par un conseil et un président/recteur élus, dotées de moyens financiers appropriés. 3/la maîtrise par ces universités du recrutement de leurs étudiants, sous réserve du développement parallèle d'un enseignement supérieur de masse. 4/la formation professionnelle continue tout au long de la vie. 5/la régionalisation des enseignements supérieurs, apte à démultiplier les efforts

embryonnaire, sous la direction d'Edgar Faure, une grande réforme, ou voulue comme telle, est lancée : elle intègre de nombreuses revendications, comme les principes de participation (principe promu par le Général de Gaulle), d'autonomie, de pluridisciplinarité. Les universités deviennent des Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel (EPSCP). La notion est apparue en 1968, issue de la Loi dite Faure. Il s'agit alors d'Etablissements Publics à caractère Scientifique et Culturel (EPCS), jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. De plus, la volonté des protagonistes de l'époque est de créer des établissements de taille réduite (environ 10 000 étudiants¹⁰⁴) Le texte est suffisamment souple pour intégrer un ensemble de réalités variées. Adoptée à l'unanimité, la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 est mise en application le 1^{er} juin 1969. La loi crée donc une catégorie originale d'établissements publics, celle des EPSCP. Il s'agit d'un objet administratif non identifié permettant aux universités d'échapper aux deux catégories d'établissements jusqu'alors connus (Etablissement Public Administratif -EPA- et Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial -EPIC). Ainsi, les EPSCP ne sont pas soumis à l'ensemble des contrôles en amont. Les facultés disparaissent pour laisser place à des unités d'enseignement et de recherche, dépourvues de toute personnalité morale. La loi de 1968 renforce la structure université en tant que structure décisionnelle et donne naissance aux conseils afin de renforcer la démocratie interne. Cette logique rompt avec celle des facultés mono disciplinaires en tant que lieu de décision, jugées conservatrices et mandarinales. Jusqu'alors, tout était organisé autour de trois acteurs : l'Etat, les facultés, et l'université. Mais la part belle était faite à la discipline. Preuve en était l'organisation du Ministère de

consentis à l'échelle nationale et la prise en considération indispensable de leur dimension européenne et internationale.

¹⁰⁴ Pour rappel, en 1988, Lionel Jospin estimera quant à lui la taille idéale à 15 000 étudiants. Ces tailles réduites ont conduit au morcèlement des établissements en France (Déclaration de M. Lionel Jospin, ministre de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports, sur les grandes lignes de la politique universitaire concernant l'évaluation, la rénovation des cycles supérieurs, le fonctionnement des universités et l'amélioration de la condition des étudiants et des personnels universitaires, Paris le 30 juin 1988, <http://discours.vie-publique.fr/notices/883342500.html>).

l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, structurée par disciplines. Le budget alloué aux établissements l'était sur le même principe. Les moyens attribués pour l'entretien transitaient, quant à eux, par le Rectorat. L'idée fondamentale en 1968 est de permettre les coopérations scientifiques interdisciplinaires, de créer des ponts entre matières. Pour cela, seule une supra-structure le permet. L'université est renforcée, plus autonome que les anciennes facultés, donc moins de tutelle rectorale. L'Etat fait le choix de ne pas imposer de modèle national et unique d'établissement, ce qui donne lieu selon les territoires des regroupements différents. Ainsi à Nice ou à Nantes, une seule université est créée. A Bordeaux, ce sont quatre établissements qui sont mis en place ; Grenoble est dans une situation intermédiaire : le site n'a pas fait le choix d'une université pluridisciplinaire ni de plusieurs de logiques facultaires, d'où certains choix pédagogiques peu cohérents. Montpellier suit le même modèle ce qui fera dire à Jean-Louis Quermonne, que l'on assiste au « *mariage de la carpe et du lapin, où la médecine et le droit, aux passés prestigieux, s'associèrent sous prétexte qu'elles n'auraient rien à faire ensemble, si ce n'est à développer la médecine légale* »¹⁰⁵. La Loi dite Faure répond aux besoins d'autonomie, de déconcentration et de décentralisation. L'autonomie devait s'exercer à quatre niveaux. Tout d'abord, du point de vue statutaire, les universités déterminent librement leurs statuts. Sur le plan administratif, les actes des universités sont exécutoires sans transmission préalable à l'autorité de tutelle. Les recours possibles sont seulement juridictionnels. Le troisième volet concerne l'autonomie pédagogique, sans qu'il soit besoin de s'étendre plus longuement sur ce point ici, la seconde partie consacrée à la liberté académique nous permettant de revenir plus longuement sur ce point. Enfin, du point de vue financier, les universités sont soumises à un contrôle financier a posteriori, et gèrent librement leurs moyens.

Les universités répondent à deux autres principes : celui de la participation et celui de la pluridisciplinarité. La participation (élus, représentants du personnel, du

¹⁰⁵ Jean-Louis Quermonne, cité in Pauline Ravinet, La coordination européenne " à la bolognaise ", Revue Française de Science Politique, vol. 61, n°1, février 2011

corps enseignant et des étudiants, du monde économique et social), dans l'esprit des auteurs de la Loi dite Faure, devait responsabiliser les acteurs, mais aussi permettre la mobilisation de l'ensemble des personnels à la vie de leur établissement. L'établissement participe quant à lui à la vie nationale et régionale du pays. La pluridisciplinarité (nouvelles disciplines, nouveaux diplômés) a été mise en place pour contrer la logique facultaire.

La loi de 1984, dite Savary, relaye celle de 1968. Elle apporte certaines modifications : les EPSCP sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. La loi LRU ne modifie pas ce statut. Le projet de loi de 1986, dit projet Devaquet, vient un tant soit peu défrayer la chronique : les questions de la sélection à l'entrée et des droits d'inscription sont abordées sans résultat¹⁰⁶.

L'autonomie issue des trois principaux textes fondateurs de l'université de la Vème République est profondément liée à un autre concept, celui de la participation. L'objectif estimable, fondé sur le particularisme du statut des enseignants-chercheurs (particularisme par rapport au droit de la fonction publique), est de ne jamais écarter de la prise de décision cette catégorie de personnels. Certes, les autres corps sont associés, mais dans une moindre mesure. Si les affaires pédagogiques relèvent naturellement de cette configuration, la vie administrative n'en est pas moins écartée de leur action. Le principe de participation signifie que *« les établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures »*. La loi dite Faure de 1968 a pour objectif de faire des universités des établissements autonomes

¹⁰⁶ Dans le Rapport n° 372 (2006-2007), fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 11 juillet 2007, Jean-Léonce Dupont revient sur ce projet et décrit en quoi il était novateur en matière d'autonomie pédagogique, puisqu'il prévoyait que *« Les conditions d'accès aux formations devaient relever des établissements concernés. Il était prévu également que chaque établissement fixe les conditions de passage d'un cycle à l'autre. En ce sens, le projet de loi introduisait une notion de sélection dans l'accès des bacheliers aux études supérieures »*.

et pluridisciplinaires. Trois principes sont consacrés : le principe d'autonomie, le principe de participation, le principe de pluridisciplinarité. Concernant le premier, il s'agit de permettre aux établissements de choisir leur propre organisation interne et leur statut. L'autonomie pédagogique est consacrée, bien qu'encadrée nationalement puisque les diplômes et les programmes sont validés périodiquement par le ministère. Enfin, l'autonomie désigne aussi l'autonomie financière, à l'époque, cela ne concerne que la dotation globale de fonctionnement (sans la masse salariale).

La Loi de 2007 est née de l'échec d'autres textes. Ainsi, en 2003, le Ministre de la Jeunesse, de l'Education Nationale et de la Recherche, Monsieur Luc Ferry, propose une réforme de l'enseignement supérieur¹⁰⁷, et répondre ainsi à la demande des présidents d'université. Il faut absolument replacée ce débat avec en ligne de mire l'action de la Conférence des Présidents d'université (CPU) en terme de proposition et de lobbying auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'idée d'une réforme et de plus d'autonomie a été portée par la Conférence dès 2001 lors du colloque de Lille (sur l'autonomie)¹⁰⁸, ou encore lors de la publication d'un rapport sur le budget global en 2002¹⁰⁹. Suite à l'adoption de la loi sur les Libertés et Responsabilités des Universités en 2007, et avant l'adoption des décrets d'application, de nombreux autres rapports sont venus agrémentés la réflexion du gouvernement avant l'adoption des décrets d'application : conclusions du colloque de Metz de la CPU (2007)¹¹⁰, cahier des charges de l'autonomie

¹⁰⁷ Avant-projet de loi sur l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. <http://www.pde.fr/enseignement-superieur/droit/projet-de-loi-sur-la-modernisation-universitaire>

¹⁰⁸ *Autonomie des Universités*. Les Actes du colloque annuel de la Conférence. Conférence des Présidents d'Université. Lille. 22-23 mars 2001.

¹⁰⁹ Budget Global des Universités. Rapport Final du Groupe de Travail de la CPU. 2002.

¹¹⁰ Aux termes du colloque de Metz, l'ensemble des acteurs (ministère et présidents) étaient d'accord pour apporter un certain nombre de remèdes aux maux des EPSCP : renforcement des prérogatives des présidents, conseil d'administration restreint laissant place à plus d'extérieurs, effacement des logiques facultaires, ouverture de l'université sur le monde extérieur.

(2007)¹¹¹, rapport de l'IGAENR sur « la modernisation de la gestion publique , un levier pour l'autonomie des universités » (2009)¹¹², rapport de la mission Aghion sur l'excellence universitaire et l'insertion professionnelle (2010)¹¹³.

L'autonomie telle que conceptualisée par la loi de 2007 remet-elle en cause ces deux autres principes, pourtant constitutifs de l'essence même des universités ? En effet, comme indiqué précédemment, la volonté de mettre fin à la logique disciplinaire, pour favoriser l'émergence d'universités constituées, met-elle à mal les principes de pluridisciplinarité et surtout de participation ?

En effet, le renforcement des pouvoirs du conseil d'administration, et donc par ricochet du président d'université, se concrétise par exemple par la compétence de créer de nouvelles composantes disciplinaires, compétence jusqu'alors confiée directement au Ministère de rattachement. De la même manière, le changement de paradigme quant aux modalités d'élection au sein des conseils (la loi de 2013 n'ayant pas changé la philosophie) vient minorer le rôle des composantes dans la vie d'un établissement. C'est ainsi que les lois précédentes prévoyaient que les secteurs

¹¹¹ Il est étonnant de remarquer que ce rapport a été l'œuvre à la fois de Bernard Dizambourg, alors responsable du groupe enseignement supérieur à l'IGAENR, et de Henri Guillaume, inspecteur général des finances. Le cahier des charges comprend quatre parties (gestion financière, ressources humaines, gestion de l'immobilier et relation avec la tutelle). Le rapport insiste sur les mécanismes d'audit interne et d'autoévaluation.

¹¹² Le rapport revient sur les premiers audits réalisés auprès des universités ayant demandé leur passage à l'autonomie. Il évoque notamment la question de l'organisation de la gouvernance interne et du rapport entre le centre, les composantes ainsi que les laboratoires de recherche. La sécurisation de la gestion, notamment financière, amène les universités à rester prudente sur l'autonomie qu'elles pourraient elles-mêmes accorder aux organes de proximité. Cette question ne semble toujours pas avoir été résolue. « *La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités* », par P. Aimé, M.-H. Granier-Fauquert, B. Dizambourg, Avril 2009

¹¹³ Ce rapport a été confié à Philippe Aghion, professeur à l'Université d'Harvard, ainsi qu'à neuf autres personnalités étrangères. Il pose l'équation suivante : pour que la formation et la recherche soient un levier pour l'économie, les gouvernements doivent actionner trois réformes : renforcer l'autonomie des établissements, accroître les ressources de manière significative, recourir au projet (sous-entendu à la concurrence) dans l'attribution des fonds de recherche, mettre en place une gouvernance équilibrée entre organes exécutifs et académiques (sur le modèle anglo-saxon), entre conseil d'administration en charge des affaires courantes et instance académique (sur le modèle du *senate*) en charge des affaires liées au monde académique. Le rapport conclut en se félicitant de la mise en place de financement sur projet, à l'instar des initiatives d'excellence.

électorales étaient constitués des composantes, prises à l'unité ou par regroupement disciplinaire proche. A compter de 2007, les listes sont constituées au niveau de l'établissement dans son ensemble. Seul est conservé un panachage des disciplines représentées au sein de chaque liste¹¹⁴. De plus, on ne parle plus de disciplines mais de secteurs de formation.

Ensuite, il faut notamment replacer le dernier texte de 2007 dans un contexte d'accélération de production de textes législatifs sur la *modernisation de la gestion publique*¹¹⁵. Ni la loi de 2007, ni la loi de 2013 ne peuvent être prises séparément. Elles s'inscrivent dans un cheminement dont la LOLF aura été le déclencheur législatif.

L'impact de cette dernière en France est loin d'avoir produit tous ces effets. Il faut d'ailleurs noter que sur ces deux sujets législatifs, il y a eu consensus parlementaire, la question de la réforme de la politique publique française transcendant les courants politiques. Cependant, le danger à appliquer à la règle les préceptes de la LOLF est de ne comprendre les établissements publics uniquement sous un angle budgétaire. La question des services publics qui animent l'existence de ces établissements semble avoir disparu. Or chaque grand service public a ses exigences, certes financières notamment en période de sécheresse des ressources publiques, mais autres aussi, portant des enjeux sociétaux que l'on ne peut nier. Il faut espérer que la focalisation de la puissance publique sur la bonne gestion n'est que passagère (focalisation que l'on peut comprendre lors du passage à l'autonomie

¹¹⁴ Article L.719-1 du code de l'éducation qui prévoit que « pour les élections des représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés et des représentants des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue au conseil d'administration de l'université, chaque liste assure la représentation d'au moins deux des grands secteurs de formation mentionnés à l'article L. 712-4 et d'au moins trois de ces secteurs lorsque l'université comprend les quatre secteurs ainsi mentionnés ».

¹¹⁵ Pour reprendre le titre du rapport remis à la ministre par l'IGAENR en 2009, cité ci-dessus.

au regard des sommes transférées) et que celle-ci sera rapidement transférée sur la gestion du service public dans son ensemble.

Enfin, le mouvement dépasse les seuls EPSCP et peut être généralisé à d'autres catégories d'établissements publics administratifs. L'évolution des établissements publics de santé mérite un développement particulier, car concomitante à celle des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, et nourrie la même idéologie du New Management Public¹¹⁶. Il faut remarquer que le texte en 2007 n'a pas été soumis au contrôle de constitutionnalité, contrairement à un texte philosophiquement proche, à savoir la Loi du 24 juin 2009, Loi portant réforme de l'Hôpital et relatif aux Patients, à la Santé et aux territoires (HPST), même si celui-ci maintient le partage des compétences entre les différentes instances en faveur du directeur d'hôpital. Le mouvement rencontré par les universités peut être comparé avec celui modélisé pour les établissements hospitaliers.

Depuis les ordonnances de 1996, dites Juppé¹¹⁷, l'objectif des réformes est identique à celles prises dans l'enseignement supérieur, à savoir rénover la gouvernance du système, en l'espèce celui du système de soins et d'assurance maladie, et notamment du directeur, comme le résumait à l'époque la volonté présidentielle, « *il faut un patron à l'hôpital, et un seul* »¹¹⁸. Le plan « Hôpital 2007 »¹¹⁹ introduit une réforme de l'organisation et du fonctionnement des

¹¹⁶ L'une des définitions donnée au *management public* est, selon Annie Bartoli (*Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997) « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Le *New Management Public* insiste, selon Yvon Pesqueux (Yvon Pesqueux, Le « nouveau management public » (ou New Public Management). 2006. <hal-00510878>) sur « *la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (ex ante et ex post)* ».

¹¹⁷ Ordonnances du 24/01/1996, relatives au remboursement de la dette sociale et aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale. JO du 25/01/1996.

¹¹⁸ Johanne Saison-Demars, *Un patron dans l'hôpital : mythe ou réalité ?*, AJDA, 3 mai 2010, p. 888

¹¹⁹ Le plan Hôpital 2007 est prévu dans la Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003 (JORF du 24 décembre 2002). La réforme hospitalière vise à donner plus de facilités aux professionnels pour la réalisation de leurs projets, à réformer les modes de financement des établissements publics et privés et à leur offrir de nouvelles possibilités de développement : 1/

établissements de santé, réforme de l'organisation financière (désormais, les établissements de santé ne se financent plus par une dotation globale, mais par leurs activités), réforme de la gestion des personnels, réforme de l'organisation hospitalo-universitaire. Ce qui est particulièrement novateur réside dans les nouvelles attributions du directeur d'établissement, attributions renforçant ses pouvoirs autonomes. La dernière réforme en date met en place les Agences Régionales de Santé (ARS)¹²⁰. Elles sont en charge de coordonner au sein d'un même établissement, à l'échelon régional, les administrations en charge d'assurer la régulation et la supervision des différentes composantes intervenant dans le domaine de la santé. Elles doivent remplacer les Directions régionales des Affaires sanitaires et sociales (Drass) et les Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales (Ddass), elles reprennent de plus les missions des groupements régionaux de santé publique, des missions régionales de santé, elles remplacent enfin les organismes de sécurité sociale tels que les Unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam) et les Caisses régionales d'assurance maladie (Cram, sauf en matière d'assurance vieillesse et de santé au travail).

Il faut supposer que le directeur d'hôpital devienne le patron de l'hôpital (et affirme son autonomie vis-à-vis des instances locales), et que le directeur de l'ARS devienne le patron des directeurs d'hôpitaux. L'aboutissement est une nouvelle ligne hiérarchique qui part de l'échelon central, passe par l'échelon ARS pour finir au niveau du directeur d'hôpital. L'objectif final est double, selon Daniel Lenoir,

moderniser les structures hospitalières en accordant davantage de confiance à la capacité de décision de leurs responsables, 2/ desserrer le carcan des règles d'achats publics pour accélérer les investissements et simplifier la gestion, 3/ redonner aux établissements leurs capacités d'innovation et d'adaptation, mais aussi leur fournir les moyens de leur développement, 4/disposer de davantage d'autonomie et de capacité d'initiative dans l'exercice de leurs responsabilités quotidiennes. <http://www.santepub-rouen.fr/Archives/fichier422.ppt>

¹²⁰ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JORF n°0167 du 22 juillet 2009.

Directeur de l'ARS Nord-Pas-de-Calais, car « elle doit être synonyme d'une meilleure efficacité administrative et d'une meilleure efficacité du système de santé »¹²¹.

Le directeur d'hôpital gagne en compétences, jusqu'alors conférées à l'instance collégiale, le conseil d'administration qui devient conseil de surveillance. En effet, dans certains domaines, ce dernier n'est plus que consulté. Ces domaines ne sont pas anodins : conclusion du contrat d'établissement, conclusion du bilan social, définition de la politique d'intéressement, organisation de la gouvernance interne en pôle d'activité...De la même manière, la loi de 2009 modifie également l'organe de direction, désormais nommé directoire, et dont les missions ne sont plus d'assister le directeur¹²². Les directeurs restent toutefois sous le contrôle resserré de l'ARS. L'agence est omniprésente dans la gestion et conception de la politique d'établissement d'un établissement de santé : planification, attribution des moyens...et même fusion d'établissements.

L'évolution des hôpitaux est elle aussi imprégnée du *New Management Public*, si bien que la tentation d'un glissement de leur nature juridique d'EPST vers celle d'EPIC s'est déjà posée dans le passé. C'est ainsi que, après la publication par un directeur d'hôpital d'un plaidoyer appelant à faire évoluer le statut des hôpitaux, le projet de loi HPST prévoyait ne plus faire aucune référence au fait que « leur objet principal n'était ni industriel ni commercial »¹²³. La loi finale reprend cette formulation en l'article L. 6141-1 du code de la santé publique. Là encore, nous assistons à une confrontation de deux modèles de gestion et de gouvernance du service public : d'un côté, la tentation d'appliquer telle quelle une conception de

¹²¹ Institut de la Protection Sociale Européenne, Les agences régionales de santé: vers une meilleure gouvernance du système de santé français, 31 janvier 2011, <http://www.euroipse.org/les-agences-regionales-de-sante-vers-une-meilleure-gouvernance-du-systeme-de-sante-francais/>

¹²² Article L. 6141-1 CSP qui prévoit que « Les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière. Ils sont soumis au contrôle de l'Etat dans les conditions prévues par le présent titre. Leur objet principal n'est ni industriel ni commercial ».

¹²³ Dominique Peljak, *Pourquoi faut-il requalifier les hôpitaux publics en EPIC ?*, AJDA, 2006, p. 1705.

gestion issue du secteur privé, de l'autre, la volonté de protéger la qualification des établissements en charge de la mise en œuvre d'un service public. Il est d'autant plus étonnant que la remise en question de cette qualification intervient souvent dans un contexte où ce qui est critiqué se résume à de la lourdeur administrative. Or peut-on remettre en cause une organisation administrative pour des motifs qui ne relèvent pas de l'essence même du service public sans remettre en cause l'existence même de ce dernier ? Que l'établissement public *se renouvelle*¹²⁴, soit, mais ce renouvellement signifie-t-il obligatoirement que dans le cas où l'autonomie est de mise, le service public doit également être remis en question, car n'assurant pas le cadre pour de telles évolutions ? Le contenant peut-il être seul responsable des faiblesses produites par le contenu ?

b) L'université, personne juridique autonome : essai de définition juridique de l'autonomie

Le Grand Robert de la Langue Française indique que l'autonomie est le « droit, fait de se gouverner par ses propres lois »¹²⁵. Il complète en associant autonomie et les concepts d'indépendance, liberté, self-government. C'est ainsi qu'en philosophie, selon E. Kant, l'autonomie de la volonté est caractère de la volonté pure qui ne se détermine qu'en vertu de sa propre essence. En droit, Léon Duguit¹²⁶ rappelle les caractéristiques de l'individu et de l'autonomie qui en est attaché de la manière suivante : « *les doctrines néo-individualistes (...) prétendent que l'objet primordial de toute norme sociale est le respect de l'autonomie individuelle, puisque l'individu reste*

¹²⁴ Terme adopté par Johanne Saison-Demars, in *Un patron dans l'hôpital : mythe ou réalité ?*, AJDA, 3 mai 2010, p. 894.

¹²⁵ Le Grand Robert de la Langue Française, Editions 2001. Le Grand Robert associe la citation d'A. Esmein (Cours élémentaires d'histoire du droit français, p.2), selon laquelle « *les libertés locales (...) c'est-à-dire celles qui assurent aux habitants d'une circonscription l'autonomie administrative, en leur donnant droit de diriger eux-mêmes la gestion des intérêts locaux* ».

¹²⁶ Traité de Droit constitutionnel, Tome 1, p.84

dans la société maître de lui-même, que la société n'existe et ne vit que par l'individu ».

En droit civil, le principe de l'autonomie est lié à l'autonomie de la volonté, principe en vertu duquel les volontés individuelles déterminent librement les formes, les conditions et les effets des actes juridiques sous réserve de respecter les lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs¹²⁷.

Gérard Cornu évoque, quant à lui, l'idée selon laquelle « *l'autonomie est la faculté de se donner sa propre loi* »¹²⁸. La notion d'autonomie constitue l'une des pièces angulaires de la philosophie moderne depuis le criticisme de Kant, jusqu'aux théories actuelles de l'action (au sens de processus intentionnel). Elle joue ainsi un rôle central dans des domaines spécifiques ayant des retombées pratiques importantes comme, par exemple, en éthique, en politique, en économie ou en droit.

Plus généralement en droit, la notion d'autonomie est principalement utilisée dans quatre contextes différents, visant à donner à la notion une portée spécifique (autonomie du droit par rapport à son environnement, autonomie visant un système juridique par rapport à un autre, autonomie d'une branche du droit dont on souligne son indépendance par rapport à d'autres branches qui peuvent recouper son champ d'intervention). On ne retiendra ici que sa quatrième acception : la notion d'autonomie peut s'appliquer à la volonté des individus et traduire l'idée qu' « *une obligation juridique est susceptible de trouver sa source, voire son fondement, dans cette volonté même* »¹²⁹. Traduction historique d'un libéralisme et d'un volontarisme juridique qui érigeaient la volonté libre de l'individu en source créatrice du droit,

¹²⁷ M. Planiol (Traité élémentaire de droit civil, Tome I, p. 119) évoque ainsi « *la volonté des particuliers n'est ni absolument libre, ni absolument assujettie par la loi ; elle jouit d'une autonomie partielle (...). La Liberté est la règle ; la volonté privée est autonome, sauf les limites fixées par la loi* ».

¹²⁸ G. Cornu, *Vocabulaire Juridique*, PUF, 2002.

¹²⁹ Emmanuel Gounot, *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé, contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique*, thèse, Paris, 1912.

l'autonomie de la volonté, qui constitue l'une des assises philosophiques les plus importantes du code civil français de 1804, connu, particulièrement au cours du XXème siècle, des limitations juridiques de plus en plus nombreuses et diverses.

Enfin, il faut également citer le Dictionnaire de l'Académie Française¹³⁰, qui définit l'autonomie par l'action de se régir par ses propres lois. Ce qui se décline selon deux concepts largement répandus, à savoir la libre administration dans un cadre déterminé, concept appliqué aux collectivités locales, et, second concept, le principe d'indépendance, selon lequel une entité peut agir sans intervention extérieure.

L'utilisation du terme d'autonomie peut donc apparaître comme abusive, car impossible à définir en terminologie juridique. En tant que concept, il existe soit par sa nature soit par ses effets. Comme il sera démontré par la suite, l'organisation de l'Etat français est ainsi faite qu'un opérateur de l'Etat n'est, par nature, autonome. Nous devons donc en analyser les effets pour identifier un faisceau d'indices permettant de conclure que tel ou tel opérateur est plus ou moins autonome. Ce faisceau est soumis au contexte sociétal environnant, conduisant l'université à être plus ou moins autonome, en fonction des époques.

Une première analyse écrite a pu être faite par les concepteurs de la loi, et le comité de suivi de la loi LRU¹³¹. En effet, il est indiqué que « *la réforme de l'autonomie des universités ne saurait se résumer à une modernisation de sa gouvernance et de ses mécanismes de gestion budgétaire et financière. Elle visait avant tout à améliorer la qualité du service public rendu aux usagers* ».

¹³⁰ Dictionnaire de l'Académie Française, Imprimerie Nationale, Julliard 1994

¹³¹ Rapport 2012 du Comité de suivi de la loi L.R.U. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Novembre 2012.

A la suite de quoi, le rapport énumère les missions des universités, en matière d'offre de formation, et de recherche. L'autonomie se définit ici par ses conséquences et non en tant que concept même. L'autonomie n'existerait que parce les universités ont des missions propres. Que devient cette autonomie si l'une de ces missions n'est plus assurée que ce soit de la volonté du législateur ou de l'établissement même ?

L'autonomie ne saurait donc être définie que par l'énumération d'une succession d'exemples de « en quoi l'université est autonome ». Les lois successives de 2007 et 2013 auraient-elles pour unique vocation de simplifier le dialogue entre l'Etat et ses opérateurs dans ce domaine ? Auraient-elles pour unique vocation de n'accéder à la demande de certains concernant une certaine conception de la gouvernance locale ? Car, au final, les critiques portées au texte de loi de 2007, et celles au texte de 2013 vont toutes dans le même sens d'un maintien du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et donc d'un maintien du caractère national des missions confiées aux universités¹³².

L'autonomie ne se définirait donc pas, et ne serait caractérisée que par ses effets, que nous étudierons plus loin, ce qui toutefois peut en fragiliser sa pérennité.

¹³² C'est ainsi que le professeur Charles Fortier affirme que « le libre et égal accès des étudiants à une offre de formations profondément bouleversée à l'échelle du pays dépend de l'effectivité d'une politique nationale volontariste en faveur de la mobilité et du logement étudiants conduite par un État qui n'est certes plus tuteur, mais qui reste garant de l'intérêt général et de l'égalité des usagers sur le territoire national ». In FORTIER, Charles, « La réforme de l'université à l'épreuve de la non-réforme », Actualité juridique – Droit administratif (AJDA), 2010.

Section 2 : L'autonomie, entre conception nationale et alignement sur un mouvement international de réforme des universités

L'histoire des universités françaises, notamment celle qui s'écrit depuis ces dernières années, ne peut être étudiée sans lui donner un éclairage comparatiste, celui de l'évolution européenne en matière de politique publique. Et ce tout particulièrement dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Le niveau européen a sans équivoque un impact sur les acteurs politiques français¹³³, et n'est pas absent du pourquoi des réformes dans ce domaine¹³⁴. Un rappel s'impose, l'Union Européenne n'a pas de compétence en matière d'enseignement supérieur. Mais elle en détient en matière de recherche, et par cette voie, elle a pu commencer à insuffler un vent de réformes. Elle aura imposé une nouvelle logique, issue du New Management Public et tend à uniformiser des établissements jusque-là issus de conception différente¹³⁵. L'Union Européenne a

¹³³ Sir Peter Scott, Vice-Chancellor of Kingston University London, résume le contexte européen et international ainsi : *'Mass higher education systems, with almost open access, are now the dominant types in almost all advanced societies, as well as the increasing emphasis on considerations of social equity and economic utility. As a result, traditional academic and scientific cultures have been eroded, as more and more study takes place off campus in the community, in the workplace, and in people's homes. Likewise, research (or, more broadly, know ledge production) has moved out of the library and the laboratory and become a highly distributed activity'*. Il poursuit en décrivant le mouvement de globalisation qui caractérise les réformes actuelles : *'There is a tendency to concentrate on this single path of development for globalization – in other words, that the inevitable trajectory is toward free-market capitalism, mass-media culture, global brands, and multi-party democracy'*. In Peter Scott, *International Education : Alternatives to the Market*, International Higher Education, The Boston College Center for International Higher Education, Number 61, Fall 2010.

¹³⁴ *"But the unsatisfactory research performance of Europe's universities also results from inadequate institutions. European universities suffer from poor governance, insufficient autonomy and often perverse incentives. Europe started to recognize some years ago that its university system faces a problem. A first step was the Bologna Declaration which initiated the creation of a 'European Higher Education Area'. Recently, a growing number of individual EU member states have introduced reforms of their university systems."* P. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell et A. Sapir, *Why reform Europe's universities?*, Bruegel Policy Brief, 2007/04.

¹³⁵ Pierre Dumarest résume l'uniformisation des modèles par la formule suivante : *« faire passer l'université de la tour d'ivoire à la tour de guet. L'université tour d'ivoire est centrée sur elle-même, protégée de l'extérieur, fonctionne collégalement ; encore appelée « université culturelle », cet établissement au mode de management traditionnel noue des relations complexes avec un Etat qui protège la profession académique et s'arroge le monopole des règles dont il contrôle la mise en œuvre dans les différents établissements d'enseignement supérieur. L'université tour de guet est l'université*

ainsi produit un certain nombre d'actes dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche. Le premier programme de coopération de l'Union Européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation date de février 1976. La Cour de Justice estime en 1985 que les études universitaires dans leur volet formation sont indissociables du marché unique, de la liberté des travailleurs, et qu'en cela, l'intervention de l'Union dans ce domaine¹³⁶ devient légitime. A compter des années 1980, l'Union enchaîne les plans et les actions dans les champs de la formation professionnelle, de la reconnaissance des diplômes, des échanges entre universités, et des partenariats avec le monde économique.

Le New Management Public emprunte aux think tanks néolibéraux la figure du « client », et à la pratique privée de la « *pension governance* » celle de l'actionnaire. Selon cette doctrine¹³⁷, « *le libre jeu de l'offre et de la demande sur le marché est le*

« *entrepreneuriale* ». Son fonctionnement s'inspire de pratiques managériales beaucoup plus que d'un fonctionnement collégial, avec un grand pouvoir de décision donné à des responsables bien identifiés et visibles, au nom des priorités et d'objectifs hiérarchisés ». In Sylvain Kahn et Emmanuel Davidenkoff, *Les universités sont-elles solubles dans la mondialisation ?*, Editions Hachette Littératures, Septembre 2006, p. 84.

¹³⁶ Arrêt de la Cour de justice, *Gravier*, affaire 293/83 (13 février 1985). Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1985. Ainsi aux alinéas 23, 24 et 25, la Cour conclut que « *La politique commune de formation professionnelle évoquée par l'article 128 du traité est donc en train de s'établir progressivement. Elle constitue d'ailleurs un élément indispensable des activités de la Communauté dont les objectifs comprennent, entre autres, la libre circulation des personnes, la mobilité de la main-d'œuvre et l'amélioration du niveau de vie des travailleurs. En particulier, l'accès à la formation professionnelle est susceptible de favoriser la libre circulation des personnes dans l'ensemble de la Communauté, en leur permettant d'obtenir une qualification dans l'État membre où ils se proposent d'exercer leurs activités professionnelles et en leur procurant l'occasion de parfaire leur formation et de développer leurs talents particuliers dans l'État membre dont l'enseignement professionnel comporte la spécialisation appropriée. Il résulte de tout ce qui précède que les conditions d'accès à la formation professionnelle relèvent du domaine d'application du traité* ».

¹³⁷ Selon le Professeur américain Burton Clark (B.R. Clark, *The higher education system : Academic organization in cross-national perspective*, University of California Press, 1983, 315p.), le système universitaire (enseignement supérieur et recherche) est influencé, voire « contrôlé », par trois puissances extérieures, à savoir l'Etat, le marché et la profession : « *Incorporating the state, the market and the academic oligarchy as the primary forces which dominate coordination of higher education systems, the triangle situates these forces within a multi-dimensional space for understanding how academic activities are concerted through the actions of organizations, groups and entities* ».

mode idéal de satisfaction des besoins portant sur des services »¹³⁸. Les services publics doivent être assurés par le privé, plus efficace. Les parties prenantes sont alors vues comme des clientes, et la demande doit pouvoir être librement exprimée. Le nouvel Etat-stratège ne doit plus faire par lui-même mais faire-faire par des agents opérateurs : leur fixer des objectifs, établir un système de récompenses, mettre en place des procédures de contrôle externe.

L'European University Association publie en 2011¹³⁹, un rapport selon lequel les institutions européennes d'enseignement supérieur s'intègrent dans un environnement basé sur la concurrence, à la fois en Europe et dans le monde. Pour résister, elles doivent être dotées d'une liberté de gestion nécessaire, ce qui sous-tend un cadre réglementaire moins contraignant mais aussi un certain soutien financier. Le rapport conclut en affirmant que faute de mesures en ce sens (à savoir une dérèglementation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche et donc à un contrôle administratif et financier plus souple), la réalisation de l'Espace européen de l'enseignement supérieur restera lettre morte, voire donnera naissance à une concurrence entre institutions nationales déloyales¹⁴⁰.

L'Union Européenne s'est rapidement saisie du sujet de l'enseignement supérieur, notamment à la fois par le biais de la libre-circulation des travailleurs (dont les enseignants-chercheurs) mais également par sa politique menée en

¹³⁸ Annie Vinokur, *Vous avez dit "autonomie"?*, *Mouvements* 3/2008 (n° 55-56).

¹³⁹ « *University Autonomy in Europe II, the scorecard* », by Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel, 2011.

¹⁴⁰ "European higher education institutions accept the challenges of operating in a competitive environment at home, in Europe and in the world, but to do so they need the necessary managerial freedom, light and supportive regulatory frameworks and fair financing, or they will be placed at a disadvantage in cooperation and competition. The dynamics needed for the completion of the European Higher Education Area will remain unfulfilled or will result in unequal competition, if the current over-regulation and minute administrative and financial control of higher education in many countries is upheld". Déclaration issue des prises de positions politiques lors de la Déclaration de Salamanque, dont est issue la Convention créant l'EUA, en 2011. La Déclaration installe en tant que premier principe « autonomy with accountability ».

matière de croissance économique, et juge nécessaire que les universités européennes soient autonomes¹⁴¹. Dans une communication de 2006¹⁴², la Commission Européenne estime que l'autonomie doit devenir la priorité des lignes directrices des établissements. Elle estime de plus qu'au-delà de participer à la mise en place d'un véritable Espace Européen de l'enseignement Supérieur, des universités autonomes participent aussi à celle de l'espace Européen de la Recherche¹⁴³. Le Conseil de l'Union Européenne estime, quant à lui, qu'il existe un lien entre autonomie des établissements et capacités des universités à répondre aux besoins de la société.

Dans la lignée du processus de Bologne, et à l'initiative de l'Université de Bologne et de l'Association Européenne des Universités, le procédé de la *Magna Charta Universitarum*, actuellement signée par plus de huit cents universités au niveau international, est original et caractéristique du processus de formalisation d'autonomie des universités. Les versions anglaise et française emploient tour à tour pour caractériser les universités les termes d'autonomie et d'indépendance¹⁴⁴. La charte ne donne pas de définition de l'autonomie, elle renvoie à l'organisation interne des Etats et de la conception historique qui a façonné les relations entre Etat et universités. Elle indique par contre les « moyens » qui doivent être mis à

¹⁴¹ Nous pouvons citer la déclaration faite par le professeur Jean-Marc Rapp, président de l'Association européenne des universités (EUA) datant de 2011 : « *Bien que l'autonomie ne soit pas un objectif en soi, elle est une condition préalable vitale pour le succès des universités européennes* » (Avant-propos de M. Jean-Marc Rapp dans le rapport *University Autonomy in Europe II – The Scorecard, European University Association, 2011*).

¹⁴² « *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities : Education, Research and Innovation* », Communication de la Commission Européenne, 10 Mai 2006, [COM(2006) 208 final - Not published in the Official Journal].

¹⁴³ « *The European Research Area : New Perspectives (April 2007)* », Livre vert, Commission Européenne. [COM(2007) 161 final].

¹⁴⁴ “*The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power*”. *Magna Charta Universitarum, Fundamental Principles 1*. <http://www.magna-charta.org/cms/cmspage.aspx?pageUId={d4bd2cba-e26b-499e-80d5-b7a2973d5d97}>.

disposition des universités¹⁴⁵ pour que l'autonomie puisse être considérée comme effective, même si on peut les caractériser de classiques, voire suffisamment imprécis pour couvrir un ensemble d'actions. En effet, le premier moyen dispose que « *pour préserver la liberté de recherche et d'enseignement, les instruments propices à sa réalisation, doivent être fournis à l'ensemble des membres de la communauté universitaire* ».

La Déclaration de Lisbonne (2007), déclaration issue de l'EUA¹⁴⁶, détaille l'autonomie sous quatre aspects :

- *Academic autonomy*, ce que l'on pourrait traduire par la liberté académique,
- *Financial autonomy*, dans son ensemble (la recherche et la distribution des ressources, le pouvoir de décider du montant des droits d'inscription, la recherche de ressources extérieures),
- *Organisational autonomy*, à la fois quant à la faculté de pouvoir décider de ses statuts et de son organisation interne, la faculté de pouvoir contractualiser par soi-même,
- *Staffing autonomy*, qui se traduit par la liberté en matière de ressources humaines.

La Déclaration de Prague (2009) met en avant dix facteurs de réussite pour les dix prochaines années. L'autonomie est de ce nombre¹⁴⁷.

¹⁴⁵ «*La réalisation de ces objectifs, dans le cadre de semblables principes, exige des moyens efficaces et donc adaptés à la situation contemporaine* ». <http://www.magna-charta.org/cms/cmspage.aspx?pageUid={d4bd2cba-e26b-499e-80d5-b7a2973d5d97}>

¹⁴⁶ *Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose*. http://www.eua.be/Libraries/quality-assurance/lisbon_declaration.pdf?sfvrsn=0.

¹⁴⁷ « *Universities need strengthened autonomy to better serve society and specifically to ensure favourable regulatory frameworks which allow university leaders to design internal structures efficiently, select and train staff, shape academic programs and use financial resources, all of these in line with their specific institutional missions and profiles* ». EUA, European Universities – Looking Forward with Confidence – Prague Declaration 2009.

Une autre étude de l'Association européenne des universités, « *Financially Sustainable Universities III : European universities diversifying income streams* »¹⁴⁸, juge, à son tour, l'autonomie d'un établissement au regard de sa capacité à mobiliser des revenus additionnels. Plus précisément, en matière financière, il s'agit de la capacité d'attirer des ressources extérieures ; en matière de ressources humaines, celle de recruter et fixer librement les rémunérations des personnels administratifs et enseignants-chercheurs ; enfin, d'une manière plus générale, la capacité pour les établissements à limiter leurs propres risques, en s'aliénant de toute dépendance axée sur un seul pourvoyeur de fonds. Sur la réalité de l'autonomie des universités en France et en Europe, l'association conclut cependant que celle-ci doit être relativisée. Les établissements européens font état d'un degré d'autonomie variable, et de la différence entre la notion et son utilisation, et la réalité que font les universités de l'utilisation de leur autonomie.

Quelle est la conception de l'autonomie des établissements dans les différents systèmes étrangers ? Ainsi, dans les pays anglo-saxons, l'autonomie se caractérise de manière plus évidente, notamment lorsque l'on analyse les relations de l'Etat avec les universités, sachant qu'un établissement n'est jamais autonome de toute contrainte (celles des usagers par exemple). L'autonomie se caractérise par l'acquisition d'un certain degré de libertés concernant les domaines suivants : les ressources humaines et la capacité de recruter, le choix dans l'admission des étudiants, la responsabilité dans la mise en place des programmes d'études, le budget à savoir les entrées et sorties financières. L'autonomie financière passe par une certaine dérégulation des frais de scolarités. Mais même dans le cas de non-fixation par l'Etat de montants limites, l'établissement peut toujours se trouver dans

¹⁴⁸ Thomas Estermann & Enora Bennetot Pruvot, *Financially Sustainable Universities II : European universities diversifying income streams*, EUA, 2011.

une situation de soumission à des normes fixées par l'Etat. Ces normes sont souvent des normes de standing sur ce que doit être une université, et ses missions¹⁴⁹. De plus, dépendre entièrement des financements privés conduit à des comportements de libre-marché, uniquement tournés vers la satisfaction du client, et non plus de l'intérêt général. Au final, l'autonomie ne doit pas être prise dans son concept de *self-government*, de capacité à se gouverner par ses propres lois. Ici, il est beaucoup plus question de notions de responsabilités, de capacité à gérer en interne les affaires liées au domaine académique. Le terme d'autonomie doit être utilisé ici pour définir la capacité à interagir avec l'environnement et à se positionner dans un monde devenu concurrentiel.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)¹⁵⁰ classe les pays et leur appétence à avoir des universités autonomes selon trois dimensions : le niveau d'autonomie, les domaines dans lesquels s'expriment l'indépendance, et le mode d'autonomie. Le niveau correspondant au niveau de tutelle exercée sur les établissements (à savoir : étatique, gouvernement local ou territorial, comités interuniversitaires). Les domaines d'expression de l'autonomie sont au nombre de cinq : ils englobent l'autonomie pédagogique, la structure des établissements, l'organisation des formations, les ressources humaines, et l'autonomie financière. Enfin, l'OCDE distingue entre les modes d'exercice de l'autonomie. Trois modes sont définis : le plein exercice, le partage de la prise de décisions entre différents niveaux et la prise de décisions uniquement en application des décisions nationales.

¹⁴⁹ Charles L. Glenn, *The concept of Educational Autonomy*, in *Autonomy in Education*, Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, by Walter Berka, Jan de Groof, Hilde Penneman (Eds.). Kluwer Law International. 1998.

¹⁵⁰ *Education Policy Analysis*, Chapter 3 - Changing patterns of governance in higher education, OECD 2003.

L'OCDE conclut que depuis les années 2000, la majorité des Etats ont adopté des législations favorables à octroyer une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement supérieur. Dans le même temps, ce mouvement s'est accompagné d'une redéfinition du rôle de l'Etat, et de la mise en place de mécanismes de pilotage et d'attribution de fonds (répartition à la performance, évaluation par une autorité extérieure...).

L'organisation a ainsi pu définir une cartographie en 2003 selon huit indicateurs de gouvernance, de détermination des ressources propres, notamment via la détermination des droits de formation.

Table 3.1 Extent of autonomy experienced by universities¹

	Institutions are free to:							
	1	2	3	4	5	6	7	8
	Own their buildings and equipment	Borrow funds	Spend budgets to achieve their objectives	Set academic structure/course content	Employ and dismiss academic staff ²	Set salaries ²	Decide size of student enrolment ³	Decide level of tuition fees
Mexico	●	▶	●	●	●	▶	●	●
Netherlands	●	●	●	▶	●	●	●	▶
Poland	●	●	●	●	●	▶	●	▶
Australia	●	▶	●	●	●	●	▶	▶
Ireland	●	▶	●	●	●	▶	●	▶
United Kingdom	●	▶	●	●	●	●	▶	▶
Denmark	▶	●	●	▶	●	▶	●	▶
Sweden	▶	▶	●	●	●	●	▶	
Norway	▶		●	●	●	▶	●	
Finland	▶		●	▶	●	●	▶	
Austria	▶		●	●	●	●		
Korea (national – public)			▶	▶		▶	●	
Turkey				▶	▶		▶	
Japan (national – public)				▶	▶			

Legend: Aspects in which institutions:

- have autonomy
- ▶ have autonomy in some respects (see the Appendix for details).

1. Data in Table 3.1 are based on responses to a 2003 survey of university governance by members of the OECD's Institutional Management in Higher Education (IMHE) programme. Participation in the survey was voluntary, responses were not received from institutions in all OECD countries, and the IMHE members do not necessarily represent the full range of higher education institutions in the countries concerned. Institutional responses were cross-checked for consistency against each other, and published sources and national experts were consulted in preparing the table. However, the table shows a simplified picture, and countries vary in many detailed respects, as described in the Appendix. Countries are ranked in order of the number of areas in which universities reported autonomy, and alphabetically where the number is the same.

2. "Employ and dismiss academic staff" (column 5) and "Set salaries" (column 6) include cases where any legal requirements for minimum qualifications and minimum salaries have to be met.

3. "Decide size of student enrolment" (column 7) includes cases where some departments or study fields have limits on the number of students able to enrol.

L'impact de l'idéologie du *new management public* sur les universités aura produit d'importants changements. Les mouvements concomitants de massification, de réduction des finances publiques et de décentralisation/dérégulation auront amené les acteurs de l'enseignement supérieur non plus à se positionner non plus dans un univers démocratique de décision publique, mais dans un univers de contrôle de la qualité et de l'effectivité.

On peut identifier trois modèles de systèmes universitaires européens :

Tout d'abord, le modèle dit napoléonien, centralisé, propre aux pays du sud de l'Europe, où l'université a été utilisée comme outil de modernisation de l'Etat ; ensuite, le modèle dit humboldtien, propre aux pays d'Europe du nord, mettant en avant l'indépendance de l'enseignement et de la recherche afin de favoriser la qualité de la connaissance ; enfin, le modèle dit britannique, visant le même objectif d'indépendance, prévoit la délégation des fonds publics aux universités.

Nous retiendrons ici trois exemples, qui pourraient caractériser trois modèles de conception des services publics, à savoir, l'Italie (a), l'Allemagne (b) et le Canada (c). Ne sera pas retenu le modèle anglais, et notamment le cas si emblématique d'Oxford. En effet, si particulier qu'il soit, ce modèle ne semble pas souffrir dans sa conception même. La question de son financement est régulièrement posée, notamment de la recherche par l'Etat. L'histoire d'Oxford s'écrit à partir du 12^{ème} siècle. Antérieurement, il semble qu'elles aient échappé à la tutelle ecclésiastique. De plus, Oxford serait née de l'afflux soudain d'étudiants et de maîtres en provenance d'autres établissements, voire de Paris lors de l'exode de 1167. Les premiers statuts conservés sont datés de 1252. Ils seront précisés au 1^{ère} siècle avec deux principaux traits : tout d'abord, les autorités académiques gagnent en compétences jusqu'alors attribuées à la collectivité locale (notamment en pouvoir de police), causant de nombreux affrontements. Ensuite, l'université s'affranchit de

l'autorité diocésaine, dirigée par l'évêque de Lincoln¹⁵¹. Ces statuts sont compilés au 17^{ème} siècle, sous le titre de *Corpus Statutorum Universitatis Oxoniensis*, base actuelle du *Statute Book*, qui est annuellement réédité par l'imprimerie de l'Université (Clarendon Press)¹⁵². Le texte est modifié en 1854 par le Parlement¹⁵³ qui modifie la gouvernance de l'établissement universitaire¹⁵⁴.

a) *L'autonomie des universités italiennes : d'une autonomie constitutionnelle à une application du Nouveau Management Public*

L'évolution des réformes touchant les universités italiennes est identique au reste des établissements européens.

Il faut en préliminaire préciser que la constitution italienne prévoit à la fois l'autonomie des universités¹⁵⁵ et la liberté d'enseignement¹⁵⁶. Il faut attendre cependant les années 1990 pour voir la première véritable réforme touchant à l'autonomie des établissements. Elle conduit à donner plus d'autonomie en matière institutionnelle et concernant la gestion des finances. La question pédagogique reste encadrée par l'autorisation ministérielle nécessaire. L'université italienne connaît cependant les mêmes travers que sa voisine française en matière d'organisation de sa gouvernance. Ses organes collégiaux sont trop surchargés numériquement, avec

¹⁵¹ <http://www.cosmovisions.com/monuOxford.htm>

¹⁵² <http://global.oup.com/uk/orc/law/statutes/>

¹⁵³ Oxford University Act 1854 c. 81

¹⁵⁴ *"The Act established a Governing Council, appointed Commissioners to deal with emoluments and variations in historic endowments, opened the university to students outside the Church of England, as there was no longer a requirement to undergo a theological test or take the Oath of Supremacy"*, lb. Cit.

¹⁵⁵ Article 33 de la Constitution de la République Italienne adoptée le 22 décembre 1947 « *Les instituts de haute culture, les universités et les académies ont le droit de se donner des statuts autonomes dans les limites fixées par les lois de l'État* ».

¹⁵⁶ Même article que précité : « *L'art et la science sont libres ainsi que leur enseignement* ».

peu d'ouverture sur le monde extérieur, et une redondance dans l'exercice des compétences. La principale caractéristique des réformes successives a été la recherche du coût zéro, et ce même en matière de ressources humaines, étranglant totalement le système. Le passage au LMD ne s'est pas fait sans heurt, et là encore, l'Italie a connu une hausse sans raison du nombre de diplômés¹⁵⁷. L'Etat a dû reprendre d'une main de fer cette question, en durcissant les conditions relatives aux cursus¹⁵⁸. Le système d'allocation des ressources (l'Etat finance près de 80% du budget d'un établissement) est basé majoritairement sur la performance. L'Etat alloue le minimum requis (nombre d'étudiants, nombre de professeurs, coûts des bâtiments...), en sachant qu'aucun remplacement d'enseignements n'a eu lieu depuis 2008. A charge pour les établissements de recruter (non titulaires) sur leurs ressources propres. Surtout, l'Etat, en imposant un certain nombre de critères, choisit les formations qui pourront y répondre. Il entend limiter l'offre de formation à son plus petit dénominateur. Dans ces conditions, quelle peut être l'autonomie des établissements, qui s'en être assurés d'un soutien financier institutionnel, doivent composer en interne et se tourner vers des financements extérieurs dont la réalité est malgré tout aléatoire.

Jusqu'en 1989, les pouvoirs de nomination des enseignants-chercheurs et budgétaire étaient détenus par l'Etat, les universités étant alors considérées comme de simples instruments de pilotage de la politique universitaire. La Loi 168 de 1989¹⁵⁹, proposée par le Ministre de des universités et de la recherche, Antonio Ruberti (ancien recteur de l'Université de Sapienza), faisant suite à un mouvement

¹⁵⁷ Marie-Françoise Fave-Bonnet, « L'université à l'heure de Bologne : bilan d'une décennie », *Grande-Europe* n° 25, octobre 2010 – La Documentation française - DILA

¹⁵⁸ Decreto Direttoriale 23 aprile 2004 – DM 570, Decreto Progetto Giovani 2003, <http://attiministeriali.miur.it/anno-2004/aprile/dd-23042004.aspx>

¹⁵⁹ L. 9 maggio 1989, n. 168. Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Pubblicata nella Gazz. Uff. 11 maggio 1989, n. 108, S.O.

de revendications de la population important, rend l'autonomie inscrite dans les textes constitutionnels réaliste.

Les universités acquièrent la pleine autonomie organisationnelle, et surtout, l'autonomie statutaire, pour une organisation propre à chaque établissement. En contrepartie, l'Etat conserve le monopole de la définition des principes généraux (notamment dans les domaines de la formation, de la protection du corps académique). Ici encore, autonomie ne signifie pas indépendance.

La réalité de l'autonomie dans le domaine budgétaire doit attendre la loi 537 de 1993¹⁶⁰ (équivalent de nos lois de finances). Depuis cette date, les universités sont dotées d'un budget dont elles peuvent disposer à leur convenance.

Pour mémoire, jusqu'alors, les fonds étatiques étaient subdivisés en trois paquets : le fond ordinaire (dénommé FFO) disponible pour des dépenses courantes de fonctionnement (y compris de masse salariale), le fond disponible pour les opérations d'infrastructures (investissement), et le fond disponible pour la programmation (dépenses extraordinaires) et la recherche.

Concernant le premier fond, le FFO, les établissements sont libres d'en disposer à leur convenance. Quelques prescriptions existent toutefois. Ainsi, son utilisation doit garantir le paiement des dépenses fixes obligatoires, les dépenses en personnel ne doivent pas dépasser 90% de son utilisation. Les dépenses courantes sont également alimentées par les recettes issues des frais de scolarité. Les étudiants sont sollicités pour le paiement de deux contributions : une taxe arrêtée par l'Etat, et une contribution laissée à l'évaluation de chaque université encadrée par une fourchette déterminée par l'Etat (même si depuis 2010, ce dernier autorise les établissements à dépasser la limite supérieure sans sanction). Mais là encore, la prescription publique est que les recettes issues des frais de scolarité ne doivent pas dépasser 20% du FFO.

¹⁶⁰ LEGGE 24 dicembre 1993, n. 537. Interventi correttivi di finanza pubblica. GU n.303 del 28-12-1993 - Suppl. Ordinario n. 121.

Depuis 1993, la cartographie des trois fonds a été repensée. Si le FFO a conservé son étiquette originelle, lui a été rajoutée une deuxième provenance, formulée sur le mérite déterminé à partir d'indicateurs. Le financement sur la qualité représente désormais 10% du FFO.

Le second fond n'existe plus, et le troisième a été réduit à peau de chagrin.

Cette redéfinition de la cartographie des ressources a eu pour conséquence une baisse drastique du financement public. Les universités ont dû s'adapter, notamment en rénovant leur gouvernance interne (pour exemple l'Université de Sapienza¹⁶¹ est passée de 23 à 11 facultés) et en réduisant la masse salariale (l'Université de Sapienza ne remplace plus que 6 personnels pour 100 postes, y compris des postes d'enseignants-chercheurs en 2013).

L'époque contemporaine est marquée par la privatisation des emplois publics. Les universités inventent l'hybridation des contrats (création de contrats dits de droit public mais régulés par des règles de droit privé). Cette possibilité leur est donnée par la Loi 421 de 1992¹⁶², accompagnée par un décret de 1993¹⁶³. Le principe fondamental qui anime ces textes est le suivant : il faut distinguer les fonctions dites politiques (intrinsèques à un établissement) des fonctions administratives et gestionnaires (qui ne sont pas propres à l'université). La

¹⁶¹ Pour information, l'Université de Sapienza est la première université italienne en termes de taille, puisqu'y sont inscrits 140 000 étudiants. Le budget de l'établissement avoisine le milliard d'euros. Il s'agit d'une université pluridisciplinaire. L'établissement emploie 4900 enseignants-chercheurs et 4700 personnels administratifs (dont 2400 relevant du secteur sanitaire et social).

¹⁶² LEGGE 23 ottobre 1992, n. 421. Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale. GU n.257 del 31-10-1992 - Suppl. Ordinario n. 118.

¹⁶³ Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. GU n.30 del 6-2-1993 - Suppl. Ordinario n. 14.

titularisation sur des emplois publics devient désormais une compétence des instances politiques.

Si les emplois d'enseignants-chercheurs étaient jusqu'alors épargnés, ce n'est désormais plus le cas. En effet, ceux-ci sont désormais recrutés sur des emplois dits temporaires. Ils relèvent alors du droit privé¹⁶⁴. Les universités italiennes suivent le mouvement général de mutation vers des universités gouvernées par les questions managériales elles-mêmes résolues et provoquées par les instances dirigeantes avec l'appui de gestionnaires.

b) *L'autonomie des universités allemandes : des réformes en pointillé touchant le modèle humboldtien original*

Le modèle humboldtien se diffuse tout au long du 19^{ème} siècle, à une époque où en France, l'université périclité. Son fondateur, alors ministre de l'éducation, W. Von Humbold conduit l'unification nationale des universités en se fondant sur les philosophies de la liberté conduites entre autres par Jean-Jacques Rousseau et Johann Heinrich Pestalozzi. Il considère l'université comme « *sommet spirituel de la nation* »¹⁶⁵, fidèle en cela au principe de *libertas philosophandi*, pensée originale initiée par Spinoza. Ce dernier philosophe démontre, dans son *Tractatus Theologico-Politicus*, que l'homme est doté d'une liberté de penser et de s'exprimer, élément naturel dont se nourrit la vie sociale dans sa formation¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Marco Pitzalis, « Précarisation des chercheurs et des enseignants en Italie », *Grande Europe* n° 25, octobre 2010 – La Documentation française.

¹⁶⁵ René Voltz, *La physique à Strasbourg, regards sur le passé (1621 – 1918)*, www.physique-ingenierie.unistra.fr/IMG/pdf/dixneuvieme.pdf.

¹⁶⁶ Carl R. Bolduc, *Spinoza et l'approche éthique du problème de la libération. Critique du théologico-politique*. Ed. Vrin, février 2009.

Le modèle prône l'avènement de l'union de la recherche et de l'enseignement, dotant les universités d'une grande autonomie¹⁶⁷, libérée de toute emprise qu'elle soit en provenance de l'Etat lui-même ou de tout acteur extérieur¹⁶⁸, dans un cadre égalitaire et avantageux, afin de développer des approches originales en matière de recherche, d'enseignement et de formation professionnelle. La première université est créée en 1810 à Berlin, et porte toujours le nom de son initiateur.

Les réformes récentes entreprises ont pour objectif de caler son système d'enseignement supérieur sur le modèle anglo-saxon. Pour exemple, l'Université de Göttingen, jusque-là université d'Etat, est purement et simplement devenue une université dépendant d'une fondation, sur le concept de l'*entrepreneurial university*. Ainsi, les droits d'inscription ont fortement augmenté (dans un cadre fixé par l'Etat, ce sont désormais les Länder qui décident du montant, pouvant aller jusqu'à 500 euros par semestre), on assiste à une « privatisation » du personnel par le non-remplacement des départs à la retraite par des titulaires, ainsi qu'à la mise en concurrence des établissements¹⁶⁹, voire des différentes catégories d'universitaires. Le pays a introduit le salaire au mérite dès 2001 pour les nouveaux enseignants-

¹⁶⁷ "Education of the individual must everywhere be as free as possible, taking the least possible account of civic circumstances. Man educated in that way must then join the State and, as it were, test the Constitution of the State against his individuality". Humboldt, Wilhelm von. 1903–36. *Gesammelte Schriften: Ausgabe Der Preussischen Akademie Der Wissenschaften*. Bd.I—XVII, Berlin.

¹⁶⁸ "Education will be good to the extent that it suffers no outside intervention; it will be all the more effective, the greater the latitude left to the diligence of the teachers and the emulation of their pupils". Déjà cite.

¹⁶⁹ Le gouvernement a investi 1,9 milliards d'euros en 2005 au profit de trois types d'établissements : 1/ 40 écoles doctorales censées assurer le recrutement de futurs chercheurs, 2/ 30 Réseaux d'excellence, censés développer des partenariats internationaux avec des centres de recherche non universitaire, ainsi que des établissements universitaires techniques et des industries, 3/ une dizaine d'universités censées développer une recherche de pointe. Là encore, la question de la place des sciences humaines et sociales est repoussée. Sur 17 réseaux d'excellence retenus, un seul relève de ces disciplines, et seulement 4 écoles doctorales sur les 18 retenues.

chercheurs¹⁷⁰, et a tenté l'expérience du « *juniorprofessors* »¹⁷¹. Pourtant, si la philosophie libérale est bien là, dans les faits, l'Allemagne reste proche de son université d'origine, l'université humboldtienne, c'est-à-dire une université créée uniquement pour la transmission du savoir sur le principe du désintéressement du travail scientifique. Les universités allemandes restent financées par la puissance publique (les universités privées allemandes fondées sur le mécénat ont été un pur échec), et restent encore éloignées de la conception purement marchande de l'enseignement américain.

c) *L'université canadienne : un système libéral en pleine crise*

Enfin, nous pouvons nous attarder sur le modèle canadien, et notamment le cas de l'Université de Colombie Britannique (*University of British Columbia*)¹⁷².

En premier ordre, le régime gouvernemental canadien est fédéral. Sous le *British North America Act*¹⁷³, les provinces avaient seules la responsabilité et la charge de l'éducation. A l'exception de l'enseignement supérieur, domaine dans lequel le gouvernement fédéral a joué un rôle important de développement. Désormais, les gouvernements locaux ont récupéré cette compétence dans ce domaine.

Le modèle de gouvernance universitaire le plus usité au Canada est celui du bicaméralisme. On trouve en effet un conseil d'administration (ou *Board of governors*) responsable pour les affaires financières et administratives (allant du

¹⁷⁰ C. Musselin, « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables mais des déclinaisons nationales », in *L'Université en crise. Mort ou résurrection ?* Revue du MAUSS, premier semestre 2009, n°33, p. 75.

¹⁷¹ L'objectif était de rompre avec la tradition du professeur titulaire. Un vivier de jeunes professeurs autonomes devait être constitué, avec une accélération de carrière. De nombreuses critiques, notamment par la catégorie intermédiaire d'enseignants-chercheurs, ont été formulées.

¹⁷² Ayant été invitée en août 2012 par l'Université de Colombie Britannique, je souhaite apporter une attention particulière à ce modèle qui présente toutes les caractéristiques d'universités autonomes.

¹⁷³ British North America Act, 1867, 30-31 Vict., c. 3

management au pouvoir de collecter les droits d'inscription...)¹⁷⁴, et un conseil académique (ou *Senate*) pour les affaires ayant trait au monde académique¹⁷⁵. Le conseil d'administration doit requérir l'aval du Sénat pour la création de facultés ou de départements. Ce système rapproche les universités canadiennes du fonctionnement des sociétés privées. Le gouvernement fédératif garde la compétence d'approbation de tout nouveau programme, et le droit de demander des comptes aux établissements.

Le *Senate*, quant à lui, est composé, dans une majorité d'universités, pour moitié par des universitaires, suivis par des représentants des étudiants. On trouve quelques cas où le nombre d'étudiants est quasiment équivalent au nombre d'universitaires. Dans la plupart des établissements, le *senate* inclut la présence du président, de vice-présidents, des doyens, et dans bien de cas, d'autres cadres dirigeants. Contrairement au mouvement de concentration prôné par la France, les *Senate* canadiens sont composés d'un nombre plus qu'important de membres, généralement d'une soixantaine, mais pouvant aller jusqu'à 192 (à l'Université d'York)¹⁷⁶. Ils font alors appel à des sous-comités dans la mise en œuvre de leurs missions. Il y a cependant un mouvement qui tend à réduire leur composition, notamment dans les universités de recherche (hors *colleges*) et les nouveaux établissements.

¹⁷⁴ Sur le modèle de l'UBC : *The British Columbia University Act sets out the responsibility of the Board of Governors for the management, administration, and control of the property, revenue, business, and affairs of the University. Provincial financial reporting requirements, environmental and workplace codes also apply. Within this legislative context, the Board of Governors retains wide latitude to set policy for the University. The Board of Governors must ensure that the University is well managed and that procedures are in place to review all aspects of its operations with a view to increasing quality.*

¹⁷⁵ Sur le modèle de l'UBC, le *senate* a pour missions : la définition des statuts des étudiants, l'organisation des admissions, la gestion des procédures disciplinaires à l'encontre des étudiants, l'organisation des programmes, diplômes et examens, l'organisation interne de l'université, la mise en place des procédures de recrutement des personnels, et de l'évaluation des enseignements par les étudiants.

¹⁷⁶ La question de la formation des membres est traitée avec beaucoup d'importance au Canada, même si dans les faits, très peu d'établissements la pratiquent. Le plus souvent, une simple cession de présentation des missions qui les attendent est mise en place.

Les missions de la chambre sont souvent définies par l'acte originel de l'université (dans les autres cas, ce sont les conseils d'administration qui les définissent). Le *senate* ne joue qu'un rôle formel en ce qui concerne les questions budgétaires et le processus d'allocation budgétaire (ce qui peut paraître étonnant, notamment en ce qui concerne les ressources à attribuer aux facultés).

Pour ses membres, les trois principales missions qui leur incombent sont les suivantes : l'impact des restrictions budgétaires sur la prise de décision en matière académique, la question du changement, la question de la concordance entre intérêts de la communauté et intérêts particuliers.

Concernant la première problématique, les membres des *senate* estiment que les contraintes financières pesant sur leurs établissements enraillent leur action, puisque toute réduction budgétaire entraîne une rationalisation des programmes et des activités académiques (formation, recherche). Cependant, les membres de la chambre sont souvent contraints par leur incapacité à agir en ce domaine, réservé au conseil d'administration.

Concernant la seconde problématique, la question du changement, les membres de la chambre jugent leur fonction inappropriée pour répondre aux urgences de la demande de changement formulée par les étudiants et la société. De plus, le changement de logique politique, soumise aux exigences de la rentabilité, est inédit. La réforme (révolution ?) des chambres elles-mêmes se pose. Au Canada, elle n'est pas encore totalement résolue. La séparation des pouvoirs jouant en leur faveur. Pour combien de temps ?

Enfin, la dernière problématique est plus classique de la représentativité et de l'élection : jusqu'où un membre élu représente-t-il la majorité, et à partir de quel commence la défense des intérêts purement particuliers de chaque membre ? Se pose ici la question de la place des facultés dans le grand ensemble « université ». Là encore, le processus de décision ne permet pas de clarifier ce qui relève du commun et du spécifique.

Cependant, loin de l'enjoliver, la place du *Senate* perd en splendeur face au renforcement des pouvoirs des présidents et conseils d'administration. Suite à une étude menée au Canada¹⁷⁷, les chambres jouent désormais un rôle contenu au formel. En particulier, leur champ d'action s'est largement rétréci. Pour eux, la chambre devrait jouer un rôle en matière de détermination des politiques de l'établissement, d'établissement de la politique de recherche, notamment dans la détermination d'objectifs stratégiques, et dans la détermination de la politique d'attractivité de l'université.

Dans les années 1960 et 1970, le système de gouvernance interne est réformé suite à la publication d'une étude nationale menée par Sir James Duff et Robert Berdahl en 1966¹⁷⁸. Ils en concluent que les instances (sénat et conseil d'administration) doivent accueillir étudiants et représentants des facultés pour une meilleure démocratie interne.

Le milieu des années 1970 voit apparaître les premiers regroupements de campus. Enfin, dans les 1990, suite aux réformes fiscales imposées au pays, une nouvelle gouvernance est nécessaire pour répondre aux exigences de la performance.

Les missions des universités sont fixées dans l'*University Act*¹⁷⁹.

¹⁷⁷ G.A.Jones, T/ Shanahan, P. Goyan, *the academic senate and university governance in Canada*, The Canadian Journal of Higher Education, Vol. XXXIV, n°2, 2004, pp. 35-68.

¹⁷⁸ James Duff, Robert O. Berdahl, *University Government in Canada*, Review by: Margaret P. Boddy *AAUP Bulletin*, Vol. 52, No. 3 (Sep., 1966).

¹⁷⁹ « *Establish and maintain colleges, schools, institutes, faculties, departments, chairs and courses of instruction ; provide instruction in all branches of knowledge ; establish facilities for the pursuit of original research in all branches of knowledge ; establish fellowships, scholarships, exhibitions, bursaries, prizes, rewards and pecuniary and other aids to facilitate or encourage proficiency in the subjects taught in the university and original research in all branches of knowledge ; provide a program of continuing education in all academic and cultural fields throughout British Columbia ; generally, promote and carry on the work of a university in all its branches, through the cooperative effort of the board, senate and other constituent parts of the university* ». University Act, R.S.B.C. 1996, c. 468

Le gouvernement fédéral détient, de la même façon qu'en France, un monopole de la collation des grades. On se rend compte que ce monopole évite la dérive de voir se créer une multitude d'établissements privés délivrant sur le marché de l'enseignement supérieur des diplômes qui ne rempliraient pas aux standards qualitatifs tels que reconnus¹⁸⁰.

Quant aux universitaires, ils relèvent de la réglementation du travail en vigueur dans chaque province. La plupart d'entre eux adhèrent à une union qui négocie pour la communauté des accords collectifs, notamment en matière de question salariale.

Le système d'enseignement supérieur répartit les établissements en plusieurs catégories. En juillet 2006, le premier ministre de la Colombie Britannique commandait un rapport à Geoff Plant sur la situation de l'enseignement supérieur de la province. Il en ressort que le territoire en question, la Colombie Britannique ne peut maintenir des établissements universitaires aux compétences équivalentes, notamment dans le domaine de la formation¹⁸¹.

L'histoire du système de la Colombie Britannique est marquée, dans les années 80 jusqu'au début des années 90, par une crise considérable.

Les gouvernements en place ont procédé à d'importantes privatisations de pans entiers du secteur public. Les gouvernements provinciaux prennent des mesures drastiques dans l'enseignement supérieur : coupes budgétaires sans commune mesure entraînant la fermeture d'établissements, introduction de quotas d'inscription, fermeture de programmes, augmentation des droits d'inscription,

¹⁸⁰ Chaque province a son propre système d'assurance de la qualité dans la formation, qui peut être d'initiative universitaire, du gouvernement local, supervisé par des agences, ou faisant intervenir plusieurs types d'acteurs.

¹⁸¹ *"BC cannot have a system of higher learning in which all institutions aspire equally to undertake all responsibilities with an equal amount of success. The report made it clear that while regional universities could offer masters' degree programs and undertake and maintain research and scholarly activities, the latter were for the « purposes of supporting teaching »".* The Campus 2020 Plan for British Columbia's PSE system, april 2007.

personnels non renouvelés, y compris des universitaires. Les aides boursières sont remplacées par des prêts, plaçant la Colombie Britannique en 10^{ème} position des provinces pratiquant les plus forts taux de scolarités du Canada. En 1984, alors que l'inflation est de 12%, les universités voient leurs budgets réduits de 5%. Cette période de pression importante connaît une période d'accalmie à partir de 1985. Ce qui conduit le gouvernement à réformer le système. Cela commence tout d'abord par sa propre administration. Le ministère de l'enseignement supérieur s'agrandit, en récupérant les compétences du département des études postsecondaires du ministère de l'éducation, et celles du département de la formation professionnelle dévolues alors au ministère du travail. La pression financière exercée sur les étudiants s'atténue par la mise en place de réductions des prêts une fois le diplôme obtenu, ou des frais de scolarités pour les étudiants méritants. Sous l'influence de l'OCDE, les gouvernements prennent conscience de l'impact de l'enseignement supérieur sur l'activité économique. Alors que le Canada est de nouveau frappé par une crise économique début des années 1990, le gouvernement maintient sa politique volontariste en matière d'enseignement supérieur. Trois nouvelles priorités apparaissent dans ce contexte : la question de l'accès à l'enseignement supérieur (dans un contexte de démographie croissante), celle de la qualité, et, enfin, celle des ressources (dans un contexte de contraintes budgétaires). La conception de l'apport de l'enseignement supérieur évolue vers non plus seulement l'acquisition de savoirs, mais aussi de compétences (et donc de professionnalisation de l'enseignement supérieur).

Concernant la question des droits d'inscription, durant la décennie 90, elle fut au centre pour le gouvernement fédéral de Colombie Britannique de la politique d'équité menée dans l'enseignement supérieur. Malgré le fait que les dotations ne suivent pas l'expansion démographique, un gel fut décrété, et présenté comme un important instrument de politique publique. Ce qui déclencha dans le monde universitaire un certain nombre de critiques, caractérisant cette politique de

triomphe de la politique des grands et non de bonne politique publique. Les universités se sont senties piégées à double titre : le gouvernement leur demandait à la fois d'accueillir toujours plus d'étudiants sans attendre plus de dotations étatiques, et de l'autre côté, de ne pas toucher au montant des frais d'inscription. En réaction, les établissements durcirent les conditions d'entrée aux universités afin de favoriser les étudiants dont les familles pouvaient investir dans des études longues, au détriment de ceux en provenance des collèges (établissements offrant des formations en deux ans). En 2001, après un changement de majorité, l'équation change : les universités se voient désormais dotées de budgets pluriannuels. Il annonce en même temps la fin du gel des droits d'inscription, et allant même plus loin, la dérégulation dans ce domaine. L'effet fut immédiat : les frais augmentèrent de 30% à 100% dans certains cas. A la même période, le gouvernement annonce la baisse des crédits de l'ensemble des ministères. Les universités font alors le choix de privilégier les formations rentables (sciences de l'ingénieur, sciences informatiques, médecine), et pour lesquelles des accords avec le secteur privé peuvent être conclus. Ainsi, en avril 2002, un accord de principe d'une hauteur de 45 millions de dollars canadiens est conclu avec le secteur privé, à condition que 20% des chaires soient attribuées dans les domaines de la médecine, de l'environnement et des nouvelles technologies. Le gouvernement supprima purement et simplement les dotations allant vers certaines disciplines ou certains programmes, dits non rentables, tels que la coopération dans le domaine de l'éducation, les programmes de conciliation des études et du travail. Malgré la tendance ultra libérale du gouvernement, la hausse des droits de scolarité se limita à celle de l'inflation. Quant au système d'aides financières, il n'est plus tourné pour garantir l'égalité d'accès aux études, mais pour maintenir, dans des secteurs où l'offre est la plus forte, la demande¹⁸². Les universités ont volontairement modifié leurs comportements pour s'adapter à la transformation en marché du secteur de l'enseignement supérieur, et faire face à la

¹⁸² Par exemple ; en août 2001, le gouvernement annonce que les diplômés en médecine qui s'engagent à exercer en zone rurale seront éligibles à une réduction de 20% par an de leur prêt étudiant.

montée en puissance des universités privées. Les établissements se sont saisis du principe d'autonomie, par l'introduction d'objectifs purement comptables et d'indicateurs de performance.

Le gouvernement libéral des années 2000 justifie la mise en place de règles de la concurrence par le fait que les universités publiques bénéficieraient d'un effet de stimulation, à la recherche d'une plus grande efficience, et ce dans une logique de marché de l'enseignement supérieur¹⁸³. Pour cela, le gouvernement provincial ouvre totalement le marché, en permettant à des institutions privées, et des institutions publiques en provenance d'autres provinces de délivrer les grades et diplômes nationaux. Entre 1995 et 2005, la proportion d'origine des fonds budgétaires change de tendance : les fonds publics passent de 74 à 57%, tandis que les droits d'inscription passent de 18 à 32%. Ainsi, entre 2011 et 2005, les frais d'inscription pour une année de médecine ou de dentiste ont augmenté de plus de 300% passant d'un peu plus de 3 000\$ à près de 13 000\$.

La politique libérale menée ces dernières années a consisté à arbitrer un système devenu ultra-compétitif, et cela à coût zéro pour les autorités provinciales, et de répartir les coûts liés à l'enseignement supérieur selon le principe de l'utilisateur-payeur. L'objectif de cette politique n'aura jamais été de générer un consensus démocratique sur la gestion de cette politique publique. Il s'agissait juste de rendre des comptes favorables aux partisans de cette politique. Il ne s'agissait plus de l'orienter dans l'idée d'une amélioration du bien-être sociétal, mais uniquement de répondre à des considérations partisanses. Le mouvement de

¹⁸³ « *Accountability to the marketplace was the best means of making the system accountable to the public* ». Donald Fisher, Kjell Rubenson, Theresa Shanahan, Claude Trottier, *The Development of Postsecondary Education Systems in Canada: A Comparison between British Columbia, Ontario, and Québec, 1980-2010*, McGill-Queen's Press, 31 août 2014.

décentralisation se définit par la réduction drastique des fonds publics, par l'utilisation des techniques liées à la performance et à l'octroi d'une plus grande autonomie.

Il n'y a pas de ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche au plus haut niveau fédéral.

Chaque établissement est doté d'un acte constitutif. Le premier acte de l'UBC date de 1890¹⁸⁴. Au-delà de décrire le système interne de gouvernance, et de lister l'ensemble des grades et diplômes délivrés par l'établissement, l'acte contient un article sur la liberté académique. Il insiste sur le fait que quel qu'en soit l'auteur, toute action qui viserait à porter atteinte à la liberté académique et d'en atténuer la portée, viserait par là-même l'identité de l'université¹⁸⁵.

Au milieu des années 1990, une réforme est annoncée concernant le système d'aides aux étudiants. Le *Canada Student Loans Act* est remplacé par le *Canada Student Financial Assistant Act*. Les objectifs poursuivis sont l'augmentation des limites de prêts accordées aux étudiants, la création de conditions spécifiques pour les étudiants présentant un handicap, les étudiants en difficulté et les femmes engagées dans un doctorat, le changement des conditions d'octroi des prêts, et l'amélioration des conditions de remboursement par les diplômés.

¹⁸⁴ Un acte a été réécrit en 1996, et enregistré auprès des autorités sous la référence *British Columbia University Act*, R.S.B.C., 1996, C. 468. Le texte intégral est disponible sur le site suivant : www.qp.gov.bc.ca/strateg/stat/U/96468_01.htm.

¹⁸⁵ Part V Policies and regulations – Vancouver Calendar 2008/2009 (www.students.ubc.ca/calendar), Academic freedom: « *The members of the University enjoy certain rights and privileges essential to the fulfilment of its primary functions : instruction and the pursuit of knowledge. Central among these rights is the freedom, within the law, to pursue what seems to them as fruitful avenues of inquiry, to teach and to learn unhindered by external or non-academic constraints, and to engage in full and unrestricted considerations of any opinion. This freedom extends not only to the regular members of the University, but to all who are invited to participate in its forum. Suppression of this freedom, whether by institutions of the state, the officers of the University, or the actions of private individuals, would prevent the University from carrying out its primary functions. All members of the University must recognize this fundamental principle and must share responsibility for supporting, safeguarding and preserving this central freedom. Behaviour that obstructs free and full discussion, not only of ideas that are safe and accepted, but of those which may be unpopular or even abhorrent, vitally threatens the integrity of the University's forum. Such behaviour cannot be tolerated* ».

Le gouvernement fédéral reste par cet acte le garant final des emprunteurs mais n'est plus lui-même prêteur. Cette mission est dévolue à des organismes privés. Le système est désormais tourné vers ces prêteurs privés qui ont pour mission de collecter le maximum d'arriérés impayés. En échange, les neuf sociétés privées choisies pour cette mission avaient le droit de faire payer le risque par un prélèvement de 5% sur le montant de l'emprunt remboursé.

Les étudiants ont opposé leur refus de voir se développer un système imposé par des sociétés privées. En effet, selon eux, il y avait un risque non négligeable de voir ces sociétés faire pression sur le gouvernement pour que de nouvelles règles d'attributions des prêts soient mises en place, afin de limiter le nombre d'impayés. Enfin, il y avait non négligeable de voir les taux d'emprunt augmenter. Si l'Etat a garanti la non-modification des critères d'attribution, la seconde crainte s'est quant à elle réalisée. Les taux ont augmenté d'environ 5% sur la période en question.

En 1998, un amendement « *Bankruptcy and insolvency Act* » est adopté. Il porte la durée de recouvrement de deux ans à dix ans. Enfin, il donne finalement plus de droits aux organismes prêteurs quant à la possibilité de fixer des conditions de refus de prêts. La Fédération des Etudiants Canadiens a intenté un recours contre cet acte, le jugeant contraire à la charte des Droits et Libertés. Le recours fut porté devant la Haute Cour de l'Ontario le 16 août 2004. Le 30 juin 2005, la cour rejeté le recours, au motif que les étudiants endettés ne représentaient pas un groupe protégé par l'article 15 de la Charte. Au même moment, le gouvernement acceptait de réduire la durée de recouvrement de 10 à 7 ans.

Malgré une politique tolérante envers les organismes financiers, les banques annoncèrent, en 2000, qu'elles ne souhaitent pas renouvelé l'agrément de 5 ans. Le gouvernement fédéral réassumait donc cette charge, sans toutefois revenir sur les conditions qu'il avait accordées aux banques privées, l'objectif de ces réformes étant bien la restauration des comptes publics.

Concernant les frais de scolarité, la conception libérale a été initiée par l'économiste Milton Friedman en 1955. Il considérait que des frais élevés permettaient d'anticiper le pouvoir d'achat accru des futurs diplômés et de limiter ainsi la dépense publique de la politique d'enseignement supérieur. La volonté de l'Etat de garantir un accès à tous à l'enseignement supérieur par des frais moindres et des aides pour les étudiants en situation précaire est une politique régressive et l'inverse n'empêche pas l'accès aux étudiants qui le souhaitent vraiment. Concernant la question des prêts, il estime que tout étudiant doit avoir accès à l'emprunt. La gestion du risque du non-remboursement serait assurée à la fois par l'individu (taxe supplémentaire lors de la souscription à l'emprunt) et par la collectivité (tous les étudiants payant cette taxe, les arriérés seraient prélevés sur cette provision).

Le système d'aide canadien est passé d'un système universel à un financement à la demande¹⁸⁶.

La notion d'autonomie est importante, et certainement plus réelle qu'en France. Dans un arrêt de la Cour Suprême du Canada, *McKinney v. University of Guelph*¹⁸⁷, le commentateur note que les universités ne sont pas des éléments de l'Etat malgré le fait que leurs ressources financières puissent provenir de fonds étatiques.

¹⁸⁶ Pour conclure sur ces aspects budgétaires, quelques éléments du budget de l'UBC pour 2010/2011 : L'UBC a levé pour près 855 millions de dollars canadiens de recettes.

¹⁸⁷ « *While universities are statutory bodies performing a public service and may be subjected to the judicial review of certain decisions, this does not in itself make them part of the government...The fact that a university performs a public service does not make it part of government. A public purpose test is simply inadequate. It is fraught with difficulty and uncertainty and is not mandated by section 32 (of the Canadian Charter of Rights). ... The universities are legally autonomous. They are not organs of government even though their scope of action is limited either by regulation or because of their dependence on government funds. Each has its own master with respect to the employment of professors. The government has no legal power to control them. Their legal autonomy is fully buttressed by their traditional position in society. Any attempt by government to influence university decisions especially decisions regarding appointment, tenure and dismissal of academic staff would be strenuously resisted by the universities on the basis that this could lead to breaches of academic freedom* ». 1992, 2 C.R.R. (2d) 1 (S.C.C.) per Dickson, C.J.

Cette conception est identique en Angleterre, l'affaire de la non-admission de Laura Spence en 2000 avait suscité critiques du système élitiste de l'Université d'Oxford par la classe politique. L'université avait alors coupé court aux positions gouvernementales en invoquant le principe d'autonomie et en rejetant toutes immixtions gouvernementales dans ses affaires¹⁸⁸.

Tous les modèles sont aujourd'hui confrontés aux mêmes difficultés, d'origine budgétaire, mais qui viennent questionner sur la solidité du principe d'autonomie, qui en l'absence de fondement juridique, pourrait être largement remis en cause.

¹⁸⁸ June 20, 2000 edition of the Times Higher Education (THES).

Chapitre 2 : Du concept d'autonomie au concept de gouvernance

Un certain nombre d'études¹⁸⁹ montre la relation qui existe entre les réformes des établissements d'enseignement supérieur en Europe et les réformes sur la gouvernance induites par *The European Modernisation Agenda*¹⁹⁰. Si l'on analyse l'autonomie sous le paradigme de la gouvernance, on peut conclure sur un certain nombre de points : l'autonomie organisationnelle (l'autonomie de l'établissement en tant que macro) est toujours aussi restrictive, l'autonomie financière se développe à un niveau élevé. Enfin, ces mêmes études concluent au fait qu'il existe un lien entre autonomie et performance¹⁹¹, ainsi qu'avec la notion d'assurance-qualité. La place de la France dans ces études, et notamment celles conduites par l'Association Européenne des Universités est loin de l'image que peuvent s'en faire les acteurs issus du service de l'enseignement supérieur et de la recherche. En effet, lorsque l'on analyse les enquêtes produites par l'Association¹⁹², le constat est sans appel : les universités françaises ne disposent pas d'autonomie, hormis en matière organisationnelle, à savoir la liberté laissée aux institutions de s'organiser selon un schéma propre à la structure¹⁹³. La loi de 2013 vient renforcer cet aspect,

¹⁸⁹ D. Dill. The regulation of public research universities : changes in academic competition and implications for university autonomy and accountability. *Higher Education Policy*. 2001, 14, 21-35; T. Karra, Academic freedom in Europe : Time for a Magna Charta ? *Higher Education Policy*, 2009, 22: 163-189; U. Felz and M. Glanz. University autonomy in Europe. Changing paradigms of higher education policy. 2002. Bologna : Magna Charta Observatory ; J. Huisman, The anatomy of Autonomy. *Higher Education Policy*, 2007, 20: 219-221

¹⁹⁰ Communication of 10 May 2006 from the Commission to the Council and the European Parliament – Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation [COM(2006) 208 final - Not published in the Official Journal].

¹⁹¹ P. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell and A. Sapir, Higher aspirations. An agenda for reforming European universities. *Bruegel Blueprint Series V*. 2008.

¹⁹² Les données sont détaillées en Annexe 2.

¹⁹³ Ce qui fait notamment écho à l'article L. 713-1-1 qui prévoit que « les universités regroupent diverses composantes qui sont : 1° Des unités de formation et de recherche, des départements, laboratoires et centres de recherche, et d'autres types de composantes créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil académique ». Toutefois, il faut nuancer ce propos (à savoir la

notamment l'article L. 713-1 du code de l'éducation qui prévoit dans son premier alinéa que « *les universités regroupent diverses composantes qui sont des unités de formation et de recherche, des départements, laboratoires et centres de recherche, et d'autres types de composantes créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil académique* ». Cet article donne la possibilité aux établissements d'innover en matière de gouvernance déconcentrée, tant dans le montage de composantes *ad hoc*, que de compétences transférées notamment du conseil d'administration. Toutefois, c'est en matière d'autonomie académique que notre système est le plus lourdement sanctionné. En effet, la France se situe en dernière position. Cette notion d'autonomie académique recouvre en fait surtout la liberté pour les universités de sélectionner ses étudiants¹⁹⁴. Comme évoqué en première partie, elle confronte les universités françaises aux principes qui se dégagent des textes constitutionnels, et aux vues des dernières jurisprudences, il ne devrait point y avoir de révolution en la matière.

compétence du conseil d'administration de l'établissement en matière de création d'organisation interne), puisque la création de certaines composantes (écoles et instituts) reste de la compétence du ministre de l'enseignement supérieur, et que le transfert de compétences reste lui aussi très fortement encadré (l'article L. 713-1-3 ne prévoit en effet le transfert de certaines des compétences du conseil d'administration que dans le cadre des regroupements de composantes).

¹⁹⁴ Academic autonomy refers to a university's ability to decide on various academic issues, such as student admissions, academic content, quality assurance, the introduction of degree programs and the language of instruction. The ability to decide on overall student numbers and set admission criteria are fundamental aspects of institutional autonomy. While the number of study places has important implications for a university's profile and finances, the capacity to select students contributes significantly to ensuring quality and matching student interest with the programs offered. The capacity to introduce academic programs without outside interference and to select the language(s) of instruction enables a university to pursue its specific mission in a flexible way. A free choice of teaching language may also be important in the context of institutional internationalization strategies. Although quality assurance mechanisms are essential accountability tools, related processes can often be burdensome and bureaucratic. Universities should therefore be free to select the *quality assurance* regime and providers they consider as appropriate. The ability to design the content of courses (except for the *regulated professions*) is a fundamental academic freedom. <http://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/>

Section 1 : L'autonomie, reflet d'un modèle de gouvernance identifié

L'autonomie doit se refléter dans le modèle de gouvernance mis en place. La gouvernance est le respect des traditions universitaires, et des principes fondamentaux régissant le droit de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme le principe de participation. La majeure partie des systèmes d'enseignement supérieur européens ont connu une réforme de grande envergure ou font l'objet d'une attention particulière des gouvernements. Trois termes revenant dans chaque contexte : qualité, efficience, et efficacité.

Six éléments se distinguent pour caractériser ces réformes :

- la mise en exergue de la performance et introduction systématique de l'évaluation des activités selon des objectifs fixés par la puissance publique,
- le renforcement du rôle des instances dirigeantes,
- le renforcement du rôle des usagers,
- la mise ne place d'un processus de décentralisation par plus d'autonomie accordée aux établissements,
- le développement de la concurrence entre établissements publics et privés,
- la mise en œuvre de processus de privatisation des établissements¹⁹⁵.

En France, faisant suite à une longue tradition de rapports, à la fin de 2009, une série de mesures visant à la mise en place d'une « nouvelle gouvernance », notamment formalisée dans une circulaire du Premier Ministre en date du 26 mars 2010¹⁹⁶. La logique est celle d'un pilotage par le niveau central de ses opérateurs à

¹⁹⁵ E. Ferlie, C. Musselin and G. Andresani, *The Steering of Higher Education Systems : A Public Management Perspective*, Higher Education, Vol. 56, 2008.

¹⁹⁶http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/images/gestion_publicque/Operateurs/cir_30853.pdf

partir d'outils tels que les lettres de mission, les contrats de performance, des outils de suivi de la performance...¹⁹⁷

La mise en œuvre ne se fait cependant pas sans poser de nouvelles et nombreuses questions. En effet, tout d'abord, la réorganisation interne redistribue les rôles entre ce qui a fait le fondement même de l'université, à savoir, à l'origine du principe de participation, la mise en place d'une gouvernance articulée autour de la communauté académique, et ce qui fait l'efficacité désormais, à savoir la place des organes dirigeants, et dans certains cas des étudiants. La question suivante, ayant toujours pour sujet la réorganisation interne, concerne le choix du modèle d'organisation, fondée sur un modèle bicaméral ou intégré. L'idée est que si la prise de décision répond aux exigences de transparence, de responsabilité et de rationalisation, alors le choix vers une organisation intégrée de prise de décision doit être privilégié. Le point suivant concerne l'ouverture des universités sur la société. Celles-ci ont longtemps été critiquées pour leur ostracisme. Elles ont eu pour conséquence l'introduction de personnalités extérieures dans les conseils, avec pour nouvelle difficulté la difficile hiérarchisation des priorités, entre exigences internes et externes lorsque celle-ci proviennent du monde économique. La question suivante relève du degré d'autonomie à attribuer aux universités. Le principe est que l'autorité doit être confiée à l'organisation la plus proche et qui maîtrise le mieux les codes pour résoudre d'éventuelles difficultés. Rejoignant la deuxième question, la décentralisation au niveau national va en général de pair avec une recentralisation

¹⁹⁷ En outre, la circulaire affirme que les nouvelles règles de gestion et de maîtrise des dépenses applicables pour l'Etat s'appliquent désormais aux opérateurs, à savoir : maîtrise des dépenses de personnel, modernisation de la gestion des ressources humaines, optimisation de la gestion du patrimoine immobilier, maîtrise des dépenses de fonctionnement. Au départ de l'application de la circulaire, les EPSCP étaient exclus de son champ, en raison de leur statut particulier et de l'autonomie qui leur est appliquée. Entre autres, les universités étaient dispensées des efforts demandés notamment en matière de maîtrise des dépenses. Il faut désormais se rendre à l'évidence et considérer que les EPSCS ne sont plus exonérés de ces réductions budgétaires.

des pouvoirs au niveau interne (posant la question de la place actuelle des écoles et des facultés¹⁹⁸).

Quel terme doit-il être utilisé : gouvernance ou gouvernement des universités ? Les deux termes reflètent une approche différente. La gouvernance (ou gouvernance managériale, ou *corporate governance*) recouvre l'ensemble des mécanismes d'orientation, des processus d'évaluation, de contrôle et de décision qui influencent la manière dont les entreprises sont dirigées et administrées. Selon Gérard Charreaux la gouvernance se définit comme « l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire »¹⁹⁹. Le gouvernement, quant à lui, s'intéresse à la fois à la répartition des pouvoirs au sein de l'organisation et aux différentes logiques d'actions, aux modes de coopération, et aux processus de décision.

Selon de nombreux rapports, de trop nombreuses défaillances dans les domaines budgétaires, financiers et comptables ont été soulevés. De plus, les équipes dirigeantes n'avaient qu'une vision limitée de la connaissance de ce que coûte un établissement.

La notion de gouvernance est aujourd'hui fondamentale pour comprendre l'ensemble de la réforme. Il s'agit autrement de rénover la démocratie interne des établissements d'enseignement supérieur, le tout pour une meilleure responsabilisation de l'ensemble des acteurs et de mettre en place une réelle

¹⁹⁸ Jacques Chevallier écrit en 2014 que « *Le législateur de 2007, [...] donne du principe de participation une interprétation différente de celle de ses prédécesseurs : ceux-ci essayaient de trouver un équilibre, au sein des universités, entre démocratie représentative et démocratie de participation [...]. La loi Pécresse mise essentiellement sur une démocratie de délégation : élu, en principe, sur un projet, le président se voit conférer des moyens de gouverner fortement exonérés de partage* ». Jacques Chevallier, *A propos de la gouvernance universitaire*, in *L'Etat, le Droit et le Politique*, in *Mélanges J.-C. Colliard*, Dalloz, 2014.

¹⁹⁹ Gérard Charreaux, « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », *Document de travail du Laboratoire d'Economie et de Gestion*, Université de Bourgogne, mai 1996.

« culture d'entreprise » ou d'appartenance à un établissement. Car cela était devenu nécessaire du fait de la multiplication des instances internes.

L'université reflète l'organisation française de l'administration, à savoir « un millefeuilles » complexifiant les répartitions de compétence, émiettant l'action. Il en va de même pour les établissements d'enseignement supérieur, à la fois en terme d'organisation pure (une université moyenne, de 10 à 20 000 étudiants, peut compter jusqu'à cinquante instances collégiales) et de maux dus à la complexité du système²⁰⁰, notamment « l'incontrôlabilité des départements »²⁰¹. Il n'est alors pas rare de constater la création d'instance, quel que soit leur nature juridique, dont l'objectif est la résolution à l'instant « t » d'un problème « x ». Quel est alors l'objectif de cette instance ad hoc ? Résoudre un problème a priori systémique mais non vérifié ? En terme de gouvernance, il est alors difficile à la fois d'identifier l'interlocuteur compétent et sans créer de redondances, et de conduire une politique d'établissement cohérente et acceptée par l'ensemble des protagonistes.

Les lois de 2007 et de 2013, ainsi que les appels à projet Programmes d'Investissements d'Avenir font de la rénovation de la gouvernance locale une des conditions sine qua non à toute négociation avec le ministère, à toute contractualisation, voire la condition à la réussite aux différents projets. Il est vrai que la gouvernance est bien plus exigée lorsqu'il s'agit de recherche dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Les enjeux financiers sont colossaux et toute négligence ou mésentente dans l'utilisation des fonds serait dommageable. L'Etat ne fait-il pas confiance à ses universités pour exiger de leur part des réformes profondes ? La gouvernance signifie-t-elle avant tout « problème

²⁰⁰ Etudes économiques de l'OICDE : France 2015, OECD Publishing, 2 avril 2015.

²⁰¹ Université, La grande illusion, sous la direction de Pierre Jourde et Jean-Fabien Spitz, L'Esprit des Péninsules, 2007.

d'efficacité à résoudre » ? La loi LRU est avant tout une loi de réforme de la gouvernance des universités.

Section 2 : La réforme de la gouvernance interne et les effets du Nouveau Management Public

Le modèle actuel prédominant de gouvernance est issu de deux logiques.

La première est marquée par les théories des choix publics, et du Nouveau Management Public. Selon leurs auteurs, la gouvernance est pensée comme s'opposant au gouvernement. Elle est alors le garant de la meilleure gestion dépolitisée et efficace des problématiques. La logique de management envahit l'ensemble des discours liés à la coordination des activités, aux coûts des politiques et à leur efficacité.

La seconde est fondée sur « *l'impuissance des gouvernements* »²⁰². La gouvernance est définie comme la mobilisation de réseaux, et se définit comme un mécanisme permettant aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération. Cette définition est portée par la sociologie des organisations et par les réseaux de politiques publiques.

L'évolution de la gouvernance universitaire reflète d'une certaine manière l'évolution de la vie institutionnelle française sous la Vème République²⁰³, à savoir celle d'une présidentialisation de la vie publique²⁰⁴. Depuis une dizaine d'années, on assiste à une politisation de l'élection du président, au renforcement de sa position.

²⁰² Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

²⁰³ Le Général de Gaulle est à l'initiative de ce présidentialisme à la française, « *considérant qu'il est investi d'une double légitimité, historique mais aussi populaire (en raison du succès du référendum de 1958)* » (Tristan Florenne, *Le régime politique de la Vème République : Identité et Mutations*, mars 2006, <http://ses.ens-lyon.fr/ressources-pour-l-enseignement-des-sciences-politiques-25370.kjsp?RH=05>). Ce phénomène repose en partie sur la personnalisation du pouvoir, et la figure de celui qui l'incarne, mais également sur la détention de pouvoirs spéciaux.

²⁰⁴ Charles Fortier critique ce mouvement (cf article précité), qui va à contre-sens de ce qui a fait l'université, à savoir le principe fondamental de collégialité. Dans son analyse comparatiste avec le fonctionnement des collectivités locales, l'auteur ajoute que « *il appartient [aux universités] de repenser la prise de décision au sein des universités pour exorciser les risques de présidentialisation et maintenir la collégialité qui, depuis huit siècles, caractérise leur fonctionnement comme un élément consubstantiel aux libertés universitaires. Cette collégialité, en effet, n'est pas la marque la plus nette du fonctionnement des*

L'autonomie organique est une réalité : les EPSCP ont leur propre organe, le conseil d'administration, organe élu qui nomme son organe de direction, le président. Celui-ci choisit son équipe afin de mener sa politique d'établissement.

Le chapitre II du Titre II ne comporte qu'un seul article, l'article 5, dédié totalement à la fonction de président de l'université, et renforçant ses pouvoirs et sa légitimité. Le président est désormais élu à la majorité absolue des membres du conseil d'administration²⁰⁵. Il est choisi, à l'instar des directeurs des instituts et écoles relevant des universités, parmi l'une des catégories de personnels ayant vocation à exercer des fonctions d'enseignement et de recherche, ce qui inclut aussi les enseignants associés ou invités. La durée de son mandat est désormais synchronisée avec celle du conseil d'administration, soit 4 ans (mais non avec celle du contrat, qui est désormais de 5 ans. Il ne semble pas que cela pose de questions de dysfonctionnement ou de difficultés d'appropriation en cas de changement de personnalités, même si le contrat reflète un projet d'établissement, auquel peut ne pas adhérer le président nouvellement élu...). Les premières versions du texte de la Loi sur l'enseignement supérieur et la recherche prévoyaient un alignement de la durée du mandat et du contrat.

L'autre point variant concerne les modalités d'élection du président. En effet, si la loi de 2007 a renforcé la légitimité du président, celle-ci est fondamentalement d'ordre interne, la devant pour cela au fait qu'il soit élu par les membres élus du conseil d'administration alors qu'il était, antérieurement au texte de 2007, élu par

collectivités politiques, fussent-elles locales, sur le modèle desquelles semble avoir été conçu depuis les hautes sphères du pouvoir d'Etat le nouveau mode de gouvernement universitaire ».

²⁰⁵ Election et autonomie vont souvent de pair, et le premier garantit souvent l'existence du second. L'élection est désormais considérée dans la doctrine moderne comme un *procédé complémentaire* (La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse. Par Pascal Mahon. Editions Groz, Genève, 1985). Ainsi, le Doyen Vedel affirmait que « l'élection est par excellence la technique qui assure l'autonomie des organes chargés de la gestion des intérêts en question » (Vedel, 1976, p. 641).

les membres des trois conseils d'établissement, ce qui excluait du processus de décision les personnalités extérieures²⁰⁶. Il faut pour comprendre le dispositif mis en place par la loi de 2007 comprendre le processus de désignation des personnalités extérieures : en effet, celles-ci étaient désignées intuitu personae par le président, une fois celui-ci élu. Il existait alors un fort lien de loyauté entre les deux parties, doublé d'un fort taux d'absentéisme en raison certainement du peu de compréhension des enjeux universitaires, trop souvent constaté du côté des représentants des collectivités territoriales, ce qui est d'autant plus étonnant que leurs compétences en ce domaine ont évolué depuis quelques décennies en faveur de plus d'interventionnisme. La loi de 2007²⁰⁷ vient rénover la gouvernance propre au conseil d'administration et la légitimité du président²⁰⁸. Initialement, lors des travaux préparatoires à la loi²⁰⁹, il était prévu que parmi les personnalités

²⁰⁶ Une première proposition de loi déposée en 2009 vise à modifier le code de l'éducation en ce sens, puisqu'elle propose que « *Il est proposé, dans le I de l'article 1^{er} (article L. 712-2 du code de l'éducation), de ne plus établir de différences entre les membres des conseils d'administration et de les faire tous participer à l'élection des présidents d'université, en supprimant la qualité d'élu comme condition nécessaire à la participation à cette élection. Le II de l'article 1^{er} aménage en conséquence les modalités de désignation des personnalités qualifiées, ainsi que la durée de leur mandat. Il est tout d'abord proposé de confier à une commission ad hoc, une par université, le soin de nommer les personnalités extérieures membres du conseil d'administration. Elle sera constituée par le recteur, représentant de l'État au niveau de l'académie, mais les modalités précises de nomination des membres seraient renvoyées au décret. Il est ensuite prévu que la durée du mandat des personnalités qualifiées serait de quatre ans, soit une durée équivalente à celle du mandat de président de l'université et des membres élus du conseil d'administration (à l'exception du mandat des représentants étudiants qui n'est que de deux ans)* ». Proposition de loi relative à la participation des personnalités qualifiées membres des conseils d'administration des universités à l'élection du président de ces établissements, présentée par M. Benoist Apparou, n° 1632 Assemblée Nationale, Treizième Législature, Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mai 2009.

²⁰⁷ Lors d'un discours devant la Conférence des directeurs d'écoles françaises d'ingénieurs, Geneviève Fioraso avait indiqué que « *dans la prochaine réforme de la loi LRU, il faudra mettre un terme au non-droit de vote des personnalités extérieures dans les CA des universités* ». Discours du 2 octobre 2013.

²⁰⁸ L'article L. 712-3-II du Code de l'éducation précise que « *Les personnalités extérieures à l'établissement, de nationalité française ou étrangère, membres du conseil d'administration sont, à l'exception des personnalités désignées au titre du 3° du présent II, désignées avant la première réunion du conseil d'administration* ».

²⁰⁹ Etude d'impact en date du 19 mars 2013 au projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et la recherche. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0835-ei.asp>.

extérieures²¹⁰, deux soient nommées par les membres élus du conseil. La loi de 2013 finit de réformer le mode de scrutin de l'élection du président puisque le nouvel article L. 712-2 du code de l'éducation prévoit que « *le président de l'université est élu à la majorité absolue des membres du conseil d'administration parmi les enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés, sans condition de nationalité* ».

D'une manière générale, si l'on compare les systèmes internationaux d'enseignement supérieur, il existe quatre types de procédures de nomination des chefs d'exécutif des établissements universitaires. La procédure la plus répandue est celle de l'élection par un corps électoral spécifique, représentant (directement ou non) l'ensemble des groupes composant une université (corps académique, étudiants, personnel administratifs, autres). Leur vote peut être pondéré.

La seconde procédure est celle de la nomination par le gouvernement, après une procédure d'élection (par exemple, élection au sein du conseil académique ou *Senate* sur qualifications académiques).

La troisième est celle où le président est nommé par le conseil de l'université (terme utilisé volontairement au singulier pour désigner l'ensemble des conseils pouvant exister dans les universités européennes). Dans ce cas, en général, les choix politiques universitaires sont pris par le gouvernement.

La dernière procédure associe une nomination par le gouvernement et le conseil de l'université.

²¹⁰ La composition du conseil d'administration des EPSCP déroge, dans le nombre de personnalités extérieures membres de cette instance, à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. Son article 52 prévoit que « *la proportion des personnalités qualifiées de chaque sexe nommées en raison de leurs compétences, expériences ou connaissances administrateurs dans les conseils d'administration, les conseils de surveillance ou les organes équivalents des établissements publics non mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ne peut être inférieure à 40%* ». Ceci est intellectuellement acceptable en ce qui concerne les universités pour deux raisons : la première concerne le nombre d'instances partenaires nécessaires pour composer ce collège, la seconde le fondement même de la gouvernance des universités, qui rappelons-le est basée sur le principe de participation.

Il existe des Etats où la nomination du président doit, de plus, être validée par une personnalité extérieure (qui peut être le ministre de l'Enseignement Supérieur, comme en Grèce, Islande, Italie... ; le chef d'Etat comme en République Tchèque, Hongrie... ; en Espagne, la nomination est validée par le gouvernement régional). Cependant, pour la moitié des Etats européens, aucune procédure n'est nécessaire (c'est le cas en France, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Allemagne, au Royaume-Uni, pour ne citer qu'eux).

Enfin, depuis 2007, bien que rénové en 2013, le président de l'université, concentre un certain nombre de pouvoirs en étant également président du conseil d'administration, voire, dans de nombreux cas, en étant également président du conseil académique. Les personnalités extérieures à l'établissement, de nationalité française ou étrangère, actuellement désignées par le président de l'université, sont désormais nommées avant la première réunion du conseil d'administration convoquée pour l'élection du président. Cependant, il est également prévu qu'au plus deux personnalités extérieures seront désignées par les membres élus du conseil d'administration et les autres personnalités qualifiées. Les personnalités extérieures comprendront ainsi à la fois des personnes choisies par des institutions préalablement désignées dans les statuts de l'université et des personnes choisies «intuitu personae», en fonction de leurs liens avec l'université selon une procédure la plus impartiale possible²¹¹.

²¹¹ Alors que la plupart des universités ont renouvelé leurs conseils début 2016, nous pouvons relever le cas d'un établissement dont l'élection du président a pu être perturbée par les nouvelles mesures issues de la loi Fioraso de 2013. En effet, à l'Université d'Amiens, bloqué depuis le mois de mars, suite au dernier scrutin, il aura fallu attendre le mois de juin pour trouver un accord entre les deux candidats. Le candidat sortant était soutenu par les collectivités locales, par accointance politique, le second avait obtenu une majorité de voix notamment chez les enseignants-chercheurs.

Le président détient désormais d'importants pouvoirs en matière de ressources humaines, puisque selon l'article L.712-2 du code de l'éducation²¹², il peut s'opposer aux affectations prononcées dans l'établissement, dès lors que sa décision est motivée. Cette dernière précision entraîne donc la possibilité pour tout candidat s'estimant lésé par une décision présidentielle de former un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif. Ce qui est censé éviter toute décision arbitraire.

L'une des principales différences avec les autres Etats, et qui fait de la France une singulière exception, est que le président concentre désormais des pouvoirs dits de gestion (budget, ressources humaines...) et des compétences en lien avec ce qui fait l'académique (recherche et formation). Il est rare en effet dans les autres systèmes de rencontrer cette situation. En règle générale, le président assure la gestion de l'établissement avec l'appui du conseil d'administration (*boards of government*), tandis que le *senate* décide des affaires académiques, sur lesquelles le président n'agit qu'en qualité de conseiller. La loi de 2007 a créé une superpuissance alliant le président au conseil d'administration sans créer de contre-pouvoirs ou de garde-fous²¹³.

Enfin, comme le rapporte Olivier Beaud, « *toute la loi LRU repose sur le pari selon lequel les présidents disposeront d'une légitimité suffisante* ». Or, au vue du

²¹² « Il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'université. Il affecte dans les différents services de l'université les personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service. Aucune affectation d'un agent relevant de ces catégories de personnels ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé, après consultation de représentants de ces personnels dans des conditions fixées par les statuts de l'établissement. Ces dispositions ne sont pas applicables à la première affectation des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service recrutés par concours externe ou interne lorsque leurs statuts particuliers prévoient une période de stage ».

²¹³ M. Baratin et alii, « Réforme de l'université : autonomie ou autocratie ? », *Le mensuel de l'Université*. Déc. 2007, journal électronique : « redistribuant les pouvoirs à l'intérieur des établissements au bénéfice des présidents d'université et de leurs conseils d'administration, la loi condamne tout le reste de la vie universitaire à un rôle subalterne. Elle programme la régression sensible du principe d'existence de l'université : la collégialité. Il est significatif que le conseil scientifique, dont le rôle est si important, se voie réduit à la portion congrue ».

mode d'élection, envisager des élections engendrant une aura de légitimité n'est pas sans risques.

Deux élections ont été annulées durant l'année 2012. L'annulation la plus emblématique est relative à l'Université de Bordeaux 3 qui aura passé un été sans président²¹⁴. L'autre concerne l'annulation des élections des représentants des membres du collège B (maître de conférences et personnels assimilés), par le Tribunal administratif de Dijon le 15 mai 2012. Le rendu de la décision a eu lieu le jour même de l'élection du président devant le conseil d'administration. Le recteur a décidé d'annuler ce résultat. L'Université de Bourgogne a finalement un président depuis juillet 2012.

La loi de 2013 vient rénover la gouvernance interne, en s'inspirant de modèles étrangers. Mais réglementairement, les universités françaises sont encore libres de choisir entre cette nouvelle gouvernance (deux présidents) et la possibilité de donner au président du conseil d'administration la présidence du conseil académique. Egalement, la modalité d'élection est modifiée : en effet, jusqu'alors, le président bénéficiait pour être élu d'une prime dite à la majorité. Le texte de 2013 atténue légèrement cela. Le poids accordé aux collèges des enseignants-chercheurs, combiné à cette prime (prime accordée à la liste arrivée en tête), pouvait être source de blocages, notamment dans le cas où une liste concurrente recueillerait une majorité de suffrage dans ce même collège.

De plus, une liste qui arriverait en tête se verrait également concernée par la répartition des sièges non distribués à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Le modèle d'élection (liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste) peut créer dans deux cas, à savoir que la liste majoritaire l'emporte

²¹⁴ L'élection à la présidence de Bordeaux III a été annulée par la 3^{ème} chambre du Tribunal Administratif de Bordeaux le 24 mai 2012 (T.A. Bordeaux, n° 1201104, du 24 mai 2012) En cause, l'envoi de mails et de sms entre les membres du conseil d'administration le jour de l'élection. Le Tribunal a jugé que ces envois pouvaient être regardés comme des manœuvres, ayant eu des conséquences décisives sur les résultats de l'élection, et étant de nature à altérer la sincérité de celui-ci. L'ancien président, qui ne se représenter pas, a été nommé administrateur provisoire. Sous tutelle du rectorat...L'élection a été reportée *sine die*.

très fortement, ou qu'au contraire elle l'emporte de justesse. Cette majorité a pu être remise en question dans un certain nombre d'élections aux conseils d'université, où la liste majoritaire l'est arrivée à quelques voix près, voire une voix près²¹⁵.

Ce mode de scrutin a été instauré pour assurer aux équipes dirigeantes une majorité stable. Or, comme énoncé précédemment, cela a pu créer des écarts, soit en offrant à la liste arrivée en tête une majorité écrasante, rendant impossible toute création d'une opposition dont la voix pourrait porter, soit en instituant une majorité à quelques voix près, ce qui ne donne pas de marge de manœuvre à une équipe en place.

Pour renforcer la légitimité du président, une procédure d'*impeachment*²¹⁶ est introduite. Le projet de loi en propose une version plus assouplie, qui devrait la rendre bien plus exceptionnelle dans la pratique, puisque le texte prévoit que « *la démission concomitante des deux tiers des membres titulaires du conseil d'administration [...] emporte la dissolution du CA et du conseil académique, et la fin du mandat du président de l'université.* »²¹⁷

²¹⁵ TA Dijon, 15 mai 2012, SNESUP-FSU c/ Université de Bourgogne.

²¹⁶ Connu dans le monde anglo-saxon, mais surtout connu aux Etats-Unis, l'*impeachment* est une procédure prévue par la constitution américaine (Article II de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique) qui permet la mise en accusation, devant les différentes chambres du Congrès. Dans une première phase, la chambre des représentants a le pouvoir d'*impeachment*, dans une seconde, le Sénat a le pouvoir de juger.

²¹⁷ Le rapport des assises précise au 94^{ème} considérant que « *Nous pensons nécessaire l'introduction d'une possibilité de destitution du Président ou d'un vice--- président. Cette procédure doit émaner de l'instance même qui a élu la personne à destituer, en respectant le parallélisme des formes. L'objectif ici n'est pas d'affaiblir les présidents ou de créer un instrument de chantage politique mais réellement de trouver une issue interne à l'université dans le cas d'une crise grave, sans qu'il soit besoin de saisir le ou la Ministre comme c'est actuellement le cas dans la loi. Nous avons proposé un seuil de défiance égal au trois quarts des membres du conseil concerné. Ce seuil est assez élevé pour que la disposition soit réellement réservée aux cas d'exception et ne soit pas dévoyée en outil de négociation politique permanente* ». Proposition

Initialement envisagée avec un scrutin de liste à deux tours, l'élection des représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés au conseil d'administration est, dans le texte final, prévue ainsi : *"Il est attribué dans chacun des collèges deux sièges à la liste qui a obtenu le plus de voix. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu au moins 10% des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges."* Chaque liste a l'obligation de représenter au moins deux des grands secteurs de formation (trois lorsque l'université possède les quatre secteurs).

Pour les trois (anciennement) conseils internes aux universités²¹⁸, la volonté était de donner aux enseignants le pouvoir de décider de la politique universitaire. Cela s'est caractérisé par un système d'élection souple. A été retenue la représentation proportionnelle au plus fort reste, dont l'effet immédiat est de lisser les votes afin de permettre la représentation des plus petites listes mais de ne pas permettre la définition d'une majorité forte. La prime majoritaire permet la

codifiée à l'article L. 719-1 du code de l'éducation qui prévoit que *« Toutefois, la démission concomitante des deux tiers des membres titulaires du conseil d'administration ou l'annulation des élections dans un ou plusieurs collèges de représentants des personnels et des étudiants correspondant aux deux tiers des membres élus titulaires du conseil d'administration emportent la dissolution du conseil d'administration et du conseil académique et la fin du mandat du président de l'université »*.

²¹⁸ Les universités sont composées de conseils. Ceux-ci sont mis en place avec la loi de 1984. Il s'agit jusqu'en 2013 du Conseil d'Administration (CA), du Conseil Scientifique (CS) et du Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire (CEVU). Sera pris pour modèle ici l'Université Pierre Mendès France à Grenoble. Le CA est composé de 57 membres, dont 43 élus. Parmi ceux-ci on y trouve 24 enseignants, 12 professeurs et 12 maîtres de conférence (les deux corps sont représentés à part égale, ceci notamment pour des raisons démographique). Les grands pouvoirs du CA sont l'adoption du budget, répartition des moyens et emplois, l'adoption des accords proposés par le président (comme les accords internationaux), il octroie la hors classe des maitres de conférence et adopte les statuts des composantes. Le CEVU est composé de 40 membres, dont 36 élus, 16 représentants des enseignants, 16 représentants étudiants. Le CEVU a pour principal objectif de pouvoir assurer la représentation estudiantine : il garantit leurs libertés politiques et syndicales, même si on peut réellement s'interroger sur la portée de cette considération au regard de la faible participation enregistrée aux élections. L'autre critique apportée à ce conseil est qu'au regard de la masse de travail qu'il a à gérer (notamment, l'étude de l'ensemble de la politique pédagogique (examen de l'ensemble des plaquettes en vue de leur habilitation...), il est rapidement devenu une seule chambre d'enregistrement succombant au syndrome des services votés. Il permet plus à ses membres de dégager une vision prospective sur les volontés pédagogiques souhaitant être menées. Le CS est composé de 40 membres dont 35 élus. Il a notamment deux compétences sensibles, à savoir l'octroi des congés de recherche et l'avancement des professeurs d'université.

définition de majorités stables, mais deux risques peuvent surgir. Tout d'abord, peut apparaître un clivage entre catégories de personnels notamment maîtres de conférence et professeurs des universités, voire des situations de blocage lorsque deux listes opposés sont majoritaires dans ces deux collèges. Ensuite, il faut relever la non-participation des personnalités extérieures à l'élection du président. Quelle est alors leur légitimité ? Toutefois, revoir les modalités de leur participation signifie revoir les modalités de leur propre nomination²¹⁹. C'est en ce sens que le comité de suivi²²⁰ de la Loi de 2007 propose, dans son rapport de 2011, diverses pistes à savoir :

- Des personnalités proposées par des institutions extérieures françaises ou européennes, puis choisies par l'établissement.

- Des personnalités cooptées par les personnalités en place.

- Des personnalités nommées par les collectivités participant au financement des établissements, avec possibilité de nommer des personnalités d'établissements partenaires au niveau du site (dont des représentants d'universités partenaires).

- Des personnalités proposées par des institutions compétentes en matière académique et/ou de recherche, puis choisies par l'établissement.

Le comité propose également un renouvellement par moitié ou par tiers.

La rénovation de la gouvernance des universités (gouvernance interne plus qu'externe) n'a pas résolu toutes les questions et ouvert les universités vers l'extérieur, ni fait rapprocher réforme et prise en compte de ce qui a fait l'histoire des établissements français, à savoir la place des facultés.

²¹⁹ « On a voulu construire une « équipe présidentielle » en s'inspirant du modèle des élections locales en donnant une prime majoritaire au vainqueur des élections, en le faisant élire par les seuls membres élus du CA et en liant le destin du président à celui du CA », In Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, Dalloz, 2010

²²⁰ L'existence du comité de suivi de la loi LRU a été justifiée *opportune* (Rapport d'information n° 446 - 2012-2013 de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013) par la non-saisine du Conseil constitutionnel a priori.

L'arrivée d'une nouvelle majorité politique au plus haut niveau de l'Etat en 2012 est, entre autres, marquée par une continuité de conceptualisation de l'autonomie des universités, même si la loi de 2013 prend en compte l'ensemble de la problématique de l'enseignement supérieur et de la recherche, plaçant ainsi les universités au cœur du processus. Toutefois, certaines évolutions sont nettes, la gouvernance des universités étant repensée. L'influence organisationnelle nord-américaine est devenue une réalité. L'article L. 712-1 prévoit désormais que l'administration de l'université est assurée par le président, le conseil d'administration et le conseil académique. Ce dernier fusionne donc le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifique. C'est toute la philosophie de la loi de 2007 qui est modifiée. Chaque acteur, chaque institution fait l'objet de profondes évolutions.

Le projet de loi prévoyait en effet de réviser les attributs du président. Il était prévu que son mandat soit porté à 5 ans conformément à la durée du contrat quinquennal sans possibilité de cumuler deux mandats de suite. Cette dernière disposition laisse perplexe. A contrario, cela laisse signifier qu'un président n'est pas limité dans le nombre de mandats, il est seulement limité dans la mise en œuvre de ces mandats. Si la non-limitation du nombre de mandats réalisables est critiquable, l'absence de continuité l'est aussi. La conception du mandat unique pour en faire un mandat efficace est-elle la seule solution pour faire en sorte que les dirigeants aient conscience de responsabilités qui leur incombent ? Cela est discutable, et ne permet pas la gestion et l'appréhension sur le long-terme des politiques et de leurs effets.

La création du conseil académique vient révolutionner le monde universitaire français. Sur le fond, on assiste au rapprochement en termes de stratégie des domaines de la formation et de la recherche. Le conseil académique est tenu par un président qui peut ne pas être le président de l'université, qui ne conserverait que la

présidence du conseil d'administration. L'objectif de la loi de 2013 est de venir rééquilibrer des compétences que la loi de 2007 avait concentrées au sein d'un organe dont la mission première est plutôt de définir une stratégie des moyens (qu'ils soient financiers ou humains). Or, l'accumulation de compétences dans des domaines diamétralement opposés (de la définition de profils de postes d'enseignants-chercheurs à l'adoption de tarifs de certificats d'université) a eu pour conséquences de diluer son rôle et sa responsabilité. En effet, la multitude de sujets devant être obligatoirement adoptés en conseil a fait perdre au conseil d'administration son positionnement stratégique. La dilution de sujets dont l'importance varie a fait perdre d'intérêt les discussions devant le conseil d'administration, et le rend moins influent. Séparer ce qui relève de la sphère des moyens d'un établissement de la sphère académique redonne aux différentes catégories de personnels élus leurs missions originelles²²¹, et notamment aux enseignants-chercheurs, dont la représentation est plus étoffée dans le nouveau conseil académique. Ce dernier reprend donc les compétences, jusque-là attribuée au conseil d'administration, liées entre autres aux modalités de contrôle des connaissances, à la gestion individuelle des carrières des enseignants-chercheurs...

²²¹ Mais avec les mêmes nuances à apporter que celles émises par les modèles étrangers ayant expérimenté cette séparation des missions : en effet, le code de l'éducation a d'emblée prévenu en introduisant l'article L. 712-6-1 qui prévoit que « *les décisions du conseil académique comportant une incidence financière sont approuvées par le conseil d'administration, dans la mesure où le conseil d'administration conserve le pouvoir de décision en matière budgétaire et financière* ». De plus, il est frappant de lire les commentaires laissés dans l'étude d'impact : en effet, il est clairement affirmé que « *S'agissant des compétences des commissions de la formation et de la recherche sur la répartition des moyens d'enseignement et de recherche, elle intervient dans le cadre d'une enveloppe limitative allouée par le conseil d'administration. La disposition qui veut que les décisions du conseil académique ayant des incidences financières soient soumises à l'approbation du conseil d'administration n'est donc pas porteuse de conflit et, au contraire, de manière générale, laisse le dernier mot au conseil d'administration si une situation conflictuelle porteuse d'incidence financière se présentait* ». De plus, tous les pare-feux ont été levés afin de minimiser les risques de blocage entre les deux instances : « *Le nouvel équilibre en matière de compétences que propose le projet de loi permet de mieux associer la communauté universitaire aux processus de décision, avec un risque minimal d'accroissement des conflits ou d'enchevêtrement des compétences, ce d'autant plus que ce sont les statuts de l'université qui prévoient les modalités de désignation du président du conseil académique, ce qui lui donne toute latitude pour éviter les questions de dyarchie* ». A ce titre, il sera nécessaire d'attendre l'ensemble des retours des statuts rénovés des établissements afin d'identifier le nombre de cas où une véritable dyarchie sera installée.

Surtout, le conseil académique retrouve un pouvoir décisionnel, quand les deux précédents conseils ne rendaient qu'un avis.

Egalement, la composition des conseils est repensée, traduisant cette nouvelle philosophie de redistribution des rôles. Le conseil d'administration, dans sa version resserrée de 2007, comprend bien plus de personnalités extérieures qu'il n'en comptait jusqu'alors, au détriment du nombre d'élus étudiants. Ainsi, le code de l'éducation²²² prévoit désormais que :

« La composition du conseil d'administration comprendra de 24 à 36 membres ainsi répartis :

1° huit à seize représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés, des enseignants et des chercheurs, en exercice dans l'établissement, dont la moitié de professeurs des universités et personnels assimilés ;

2° huit personnalités extérieures à l'établissement ;

3° quatre ou six représentants des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation tout au long de la vie inscrits dans l'établissement ;

4° quatre ou six représentants des personnels ingénieurs, administratifs, techniques et des bibliothèques, en exercice dans l'établissement. Cette dernière modification permet de mieux prendre en compte la place des personnels administratifs et techniques dans la communauté universitaire dont le rôle dans la gestion de l'université a été accru, notamment en raison des besoins créés par l'acquisition des compétences élargies ».

De son côté, le conseil académique est composé de la manière suivante : pour rappel, ce conseil est composé des commissions de la formation et de la recherche, qui coïncident avec les anciens CS et CEVU notamment pour leur composition. En

²²² Article L. 712-3 code éducation.

effet, ces deux commissions reprennent la même gouvernance. Les articles L. 712-5 et L. 712-6 du code de l'éducation énoncent ainsi que

« 1° la commission de la recherche, composée de 20 à 40 membres, comprend :

a) de 60 à 80 % de représentants des personnels , avec une répartition interne entre les différentes catégories;

b) de 10 à 15% de représentants des doctorants inscrits en formation initiale ou continue;

c) de 10 à 30% de personnalités extérieures.

2° la commission de la formation, composée de de 20 à 40 membres, comprend :

a) de 75 à 80 % de représentants des enseignants-chercheurs, enseignants et étudiants ;

b) de 10 à 15% de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service ;

c) de 10 à 15% de personnalités extérieures ».

Le conseil académique en formation plénière n'en est que l'addition.

En conclusion de ce premier titre, il faut revenir sur le passage aux Responsabilités et Compétences Elargies (RCE), éléments de l'effectivité de l'autonomie, réalité aux contours mieux définis.

La réforme de 2007 introduit deux nouveaux articles : l'Article L.712-8²²³ prévoyant le transfert des compétences aux universités par délibération du conseil

²²³ « Les universités peuvent, par délibération adoptée dans les conditions prévues à l'article L. 711-7, demander à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de

d'administration (en matière budgétaire et gestion des ressources humaines), et l'Article L.712-9²²⁴ instaurant un budget global, comprenant la masse salariale, suivant le mouvement de globalisation insufflé par la LOLF, censé assurer une meilleure gestion des fonds publics.

Dans un mouvement incohérent, pour bénéficier des RCE (et donc de l'application réelle des nouvelles compétences mettant en application l'autonomie), les universités étaient auditées notamment du point de vue financier (point central mais restreint à la dépense), afin d'évaluer leur capacité à la bonne gestion. Mouvement incohérent puisque dans tous les cas, toutes les universités bénéficient des RCE depuis 2012. Les dernières, y passant d'office, sont-elles de mauvais élèves, incapables de gérer en bon père de famille, mais soumises de la même façon aux impacts de la loi LRU?

Les établissements ont donc été audités par la Cour des Comptes afin d'identifier les points faibles en matière comptable et de gestion²²⁵. Le jugement de la Cour est sévère et juge les établissements peu matures dans la gestion du risque

gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3. Les dispositions des articles mentionnés au premier alinéa s'appliquent sous réserve que la délibération du conseil d'administration soit approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur ».

²²⁴ « Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3. 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. Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes ».

²²⁵ Ainsi, dans son rapport paru en février 2012 sur « le passage aux responsabilités et compétences élargies de sept universités parisiennes : une mise en œuvre difficile », la Cour relevait que les faiblesses se retrouvaient en matière de gestion des immobilisations, de fiabilité du calcul des amortissements, de séparation des exercices comptables, ainsi que dans le recensement des risques et des engagements pesant sur les comptes des universités.

financier. Sévère mais il faut désormais replacer cette vision dans le contexte tendu des établissements, et des déficits que ceux-ci vont produire d'ici la fin de l'année 2012. Mais qui est coupable, qui est responsable, qui ne l'est pas ? Les établissements encore « enfants » dans la cour des grands ? L'Etat qui ne souhaite plus abonder cette politique publique ?

La Cour des Comptes pointe ensuite deux « zones de risque principales » : la maîtrise des dépenses de personnel et la question de l'indépendance patrimoniale.

La première est due, non sans raison, au transfert de la compétence liée à la gestion des ressources humaines, notamment financier. La masse salariale représente une part désormais majeure dans le budget des établissements, et certainement la seule piste pour dégager les marges de manœuvre synonymes d'autonomie. Or, à défaut de dégager ces marges, les établissements rencontrent d'extrêmes difficultés à l'assurer. On peut alors se questionner sur la place de l'Etat, au travers des rectorats : en premier lieu, ceux-ci ont mis en place des « actions de sensibilisation et de soutien » selon le rapport de la Cour des Comptes.

Concernant la deuxième, le transfert de la compétence immobilière n'est pas obligatoire dans les textes²²⁶. L'université peut en faire la demande, mais ce transfert ne peut être imposé. Et inversement : les universités peuvent en faire la demande, sans que l'Etat n'accède à leur requête (et sans avoir à leur en donner la raison). Les universités ne se sont pas bousculées pour en faire la demande²²⁷. Car plusieurs

²²⁶ Le transfert des biens immobiliers n'est pas une obligation, et n'est pas le cas dans tous les Etats européens. Si les universités anglaises sont propriétaires de leur fameux patrimoine, ce sont les Länder allemands qui le sont, et non les universités allemandes.

²²⁷ Un groupe d'expérimentation composé de 9 universités candidates (Clermont I, Poitiers, Toulouse I, Corte, Paris VI, Paris II, Marne-La-Vallée, Cergy, Avignon) a vu le jour en 2009, et a établi un nombre d'étapes à franchir avant la dévolution : 1/ élaboration de la stratégie immobilière (stratégie durable, en cohérence avec le projet d'établissement et l'ensemble du site universitaire), 2/ pilotage de la gestion immobilière (avec constitution d'une équipe en charge de cette gestion, ainsi que d'outils de pilotage), 3/ définition du périmètre et de la valeur du patrimoine à transférer, 4/ détermination des besoins de mise en sécurité préalable.

Trois universités ont obtenu la dévolution de leur patrimoine en 2011 : Clermont I, Toulouse I et Poitiers. Quatre autres universités visent cette opération en 2012 : Paris II, Marne-La-Vallée, Cergy-Pontoise et

inconnues n'ont pas été réglées immédiatement : la question fiscale (impôts fonciers), la question comptable (amortissement), la question des moyens (remise en condition selon les normes d'hygiène et de sécurité). La question de ce dernier est essentielle au regard de l'état peu enviable du patrimoine immobilier universitaire. Les premières universités ayant demandé le transfert sont des universités récentes.

Le frein financier est double : en premier, comme il a été dit plus haut, la question de l'amortissement, et des provisions pour risques, reste entière. L'Etat ne peut pas envisager de ne financer qu'au cas par cas. Il doit soutenir chaque année, afin de laisser la possibilité aux universités de constituer des marges de manœuvre. Une solution envisageable est de transférer les dotations des Contrats Plan Etat-Région aux établissements. Le second frein, plus politique, vient du sentiment persistant vis-à-vis des universités, consistant à ne jamais leur accorder une quelconque confiance. A la lecture des avenants aux contrats, la grande précaution, voire le luxe de précaution pris, de Bercy est symptomatique, le risque étant de voir des établissements détourner les sommes de leurs objectifs primaires. Une autre crainte réside dans une éventuelle redéfinition des relations Etat/Collectivités Territoriales. Quelle position adoptée si ce sont les collectivités territoriales qui pilotent les questions patrimoniales, et l'Etat qui ne devient plus qu'un spectateur ?

Mais l'Etat entend se désengager d'une part significative de la charge financière représentée par le patrimoine immobilier²²⁸. Pourtant, le transfert des

Avignon. Enfin, deux autres universités sont dans une situation particulière : Corte (modification du Code des Collectivités Territoriales au préalable), et Paris VI (l'université a présenté au conseil d'administration la « convention relative à la dévolution des biens immobiliers à l'université Paris VI – Pierre et Marie Curie selon les dispositions de l'article L. 179-14 du code de l'éducation » le 01/02/2010. Le schéma directeur immobilier a été adopté, il est cours d'approbation par l'Etat, et la dévolution ne devrait prendre effet qu'en 2014. La convention ne concerne pas que des biens immobiliers, mais traite aussi de biens mobiliers, prévoit que les actes seront notariés – la loi laisse la possibilité d'actes administratifs- et que des accords devront être trouvés avec la Ville de Paris, propriétaire d'un certain nombre de biens visés).

²²⁸ Le patrimoine lié à l'enseignement supérieur représente près de la moitié des biens immobiliers mis à disposition es opérateurs par l'Etat et évalués par France Domaine : à savoir, sur un patrimoine estimé à 42 milliards d'euros, l'enseignement supérieur représente à lui-seul près de 20 milliards d'euros (sommes

compétences dans ce domaine présente indéniablement des plus : les universités pourraient égaler à la fois les EPST (de type CNRS...) et les hôpitaux dans diverses négociations. Une bonne connaissance et gestion des mécanismes d'amortissement permettrait la constitution de marges financières supplémentaires.

La loi de 13 décembre 2010 entend favoriser le terrain.

La Cour des Comptes, dans son rapport annuel de 2009 a rappelé qu' « *il n'y aura de véritable autonomie que lorsque les établissements exerceront toutes les prérogatives du propriétaire, y compris celle d'acquérir ou d'aliéner des terrains et des bâtiments, et pourront développer une politique patrimoniale au service de leurs ambitions scientifiques et pédagogiques. Cette perspective, qui doit être la moins éloignée possible, nécessite toutefois que les universités soient rapidement en mesure de l'assumer pleinement et que l'Etat accompagne cette évolution à travers un pilotage réformé* »²²⁹.

Fin 2012, le Ministère a pris la décision d'arrêter la dévolution pendant trois années, sous le prétexte de dresser un premier bilan de la dévolution des trois universités d'Auvergne, de Poitiers et de Toulouse. Une raison inavouable est certainement l'absence de maturité du process et de « *l'insuffisante structuration de la gestion du patrimoine immobilier par des universités qui n'en avaient pas la pleine responsabilité : l'organisation de cette fonction immobilière ne s'est précisée que sur la base de l'acquisition des compétences élargies et la réalisation d'un long travail*

avancées lors du Conseil des Ministres du 6 octobre 2010). Ceci représente 5 945 hectares de foncier non bâti, et 18,6 millions de m² bâtis qui se répartissent de la manière suivante : 15,2 millions appartenant à l'Etat, 450 000 aux établissements eux-mêmes et 2,95 millions à d'autres propriétaires dont notamment les collectivités locales. La loi n'a d'ailleurs pas réglé la question de la cession de ces presque 3 millions de m². DOMAINE PRIVE / DOMAINE PUBLIC / CESSION A TITRE GRATUIT : cf conseil constitutionnel 3/12/2009, n° 2009-594 DC, AJDA 2010. 596.

²²⁹ Cour des comptes, Rapport annuel 2009, La Documentation Française, février 2009.

d'inventaire et de mise en place de systèmes d'information et de gestion adaptés »²³⁰.

Au regard de ce qui vient d'être détaillé, nous pouvons nous questionner sur l'avenir des EPSCP, et plus particulièrement des universités, dans le contexte plus global du devenir des établissements publics. Cette interrogation n'est pas dissociable de ce que doit être le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est-à-dire de l'action de l'Etat.

Ces évolutions ont été résumées par Pierre Brunet, qui juge que ce service de l'enseignement supérieur et de la recherche pourrait évoluer d'un service public administratif vers un service public industriel et commercial²³¹. Les modalités d'action de l'Etat, voire la raison d'être de cette action, à savoir le périmètre, placée dans un contexte de redéfinition de l'Etat stratège, sont le cœur des réformes actuellement en cour que ce soit dans le service public qui nous occupe, ou encore celui de la santé. Enfin, la crise des établissements publics ne semble pas être close. Toutefois, d'autres modèles sont-ils importables en l'état, notamment canadien ou plus proche, italien ? La loi de 2013 a entamé ce travail d'absorption, a minima du point de vue gouvernance. Les mêmes difficultés se font jour. Entre autres, l'équilibre des pouvoirs n'est pas respecté. En effet, en cette période de recherche de modèles économiques, qu'il soit interne aux établissements (définition du coût demandé à l'utilisateur), ou dans la relation entre l'établissement et sa tutelle

²³⁰ Rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013

²³¹ Pierre Brunet, *Le Conseil d'Etat et l'Université (dans le piège de l'Etat « stratège »)*, In J. Caillousse et O. Renaudie (dir.), *Le Conseil d'Etat et l'Université*, Paris, Dalloz, 2015.

(définition du coût supporté par l'intérêt général), la définition des modèles semble n'est pris que sous le prisme du gestionnaire, soumis aux diktats des lois de la concurrence, et non dans sa globalité, qui le penserait entre autres via des analyses pluridisciplinaires, du droit administratif à la science administrative, en passant par la sociologie des organisations.

Si le terme « *Université* » ne fait pas ici lieu de débat²³², la notion d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est en pleine mutation, recouvrant aussi bien l'université telle qu'on la connaît depuis 1968, à savoir un regroupement de facultés, à l'université de type fédéral, sans oublier les sous-catégories comme les grands établissements. Le panorama tend à se brouiller, faisant place à du sur-mesure, le national cédant au territorial, sans pour autant que l'on en déduise que les universités sont devenues autonomes, au sens strict du terme. L'Etat redéfinit son action territoriale, l'adaptant aux forces et faiblesses en présence, sans céder ses attributs de souveraineté.

²³² Julie Aubertin, « *Université* ». *D'une notion juridique à un label ?*, article à paraître.

TITRE 2 : L'autonomie, un processus au service de l'Etat

Il est sans difficulté convenu que l'autonomie ne signifie pas l'indépendance.

Revenons sur l'étymologie grecque d'autonomie, *auto-nomos*, qui signifie « se donner, dans un cadre défini, ses propres règles de fonctionnement »²³³. Il reste toutefois à savoir comment un établissement peut y parvenir notamment dans un contexte national qui n'est pas celui d'une totale dérèglementation. Dans l'ouvrage collectif conduit par Michel Crozier, *Où va l'administration française*²³⁴, Jean-Claude Thoenig, après avoir réalisé un bilan de multiples réformes administratives, pour la plupart inspirées, à l'instar du Nouveau Management Public, du fonctionnement propre des entreprises privées, conclut que « *la révolution administrative reste à faire (...) l'apparition de nouvelles méthodes de gestion et de préparation des décisions n'a pas été vraiment saisie* ». Au contraire, toujours selon l'auteur, « *le système administratif tire parti de ces changements pour accentuer sa rigidité et sa centralisation* »²³⁵.

La loi relative aux libertés et responsabilités des universités introduit certainement de nouveaux dogmes dont le concept des Responsabilité set Compétences Elargies, dites RCE. Depuis, les universités ont obtenu des responsabilités renforcées en matière de gestion du personnel, de procédure, et de budget, ce dernier devenant consolidé (c'est-à-dire prenant en compte la masse salariale) ou global.

²³³ Etiennette Vellas, *L'autonomie des écoles en Suisses : gouvernée ? gouvernable ?*, in *L'autonomie des écoles : fiction ou bouleversement ?*, Dossier réalisé par Etiennette Vellas, en collaboration avec Olivier Maulini, Université de Genève – FPSE, 2012.

²³⁴ Où va l'administration française ? Par Michel Crozier, Erhard Friedberg, Catherine Grémion et alii. *Revue française de sociologie*. 1975, 16-4. pp. 561-563.

²³⁵ Michel Crozier poursuit ses conclusions en affirmant que « *Ces perspectives associant l'innovation et la reproduction des systèmes de relation caractérisent la recherche française menée dans le cadre de la sociologie des organisations* ». Perrin Elisabeth. Crozier Michel, *La société bloquée*. In: *Revue française de sociologie*. 1972, 13-2. pp. 282-283.

L'autonomie n'est donc pas un terme nouveau, et le dernier texte législatif fondateur n'apporte, au final, aucun nouvel élément d'appréciation. La loi de 1968 reste la base idéologique et conceptuelle de l'autonomie. La loi de 2007 n'aborde donc que les libertés et responsabilités de l'université, concepts réducteurs.

Depuis une décennie, l'autonomie est devenue un des modes de gestion publique utilisée par l'Etat, dans ses relations avec ses opérateurs. Mais, face à la rigueur juridique et au poids des termes utilisés, *à quoi fait-elle référence ?*²³⁶. Si comme l'indique Gérard Cornu, l'autonomie est la faculté de se donner sa propre loi, on peut d'ores et déjà conclure que les universités ne sont pas autonomes. Mais l'intérêt ici de l'étude du terme d'autonomie réside dans la compréhension de ce que l'Etat a souhaité faire de ce concept dans le cas des EPSCP²³⁷. Malgré cela, l'autonomie des universités sort renforcée de la réforme en date de 2007, et confortée par la loi de 2013. Il s'agit alors non plus d'analyser la notion sous son angle « nature » mais sous son angle « degré »²³⁸. Or, ce n'est pas sans entraîner certaines difficultés. Quelle est la limite non franchissable en-dessous de laquelle un établissement ne serait plus autonome ?²³⁹ Si cette limite est franchie, quelle

²³⁶ Serge Passeron, *l'autonomie de gestion des établissements publics nationaux*, LGDJ, 1968.

²³⁷ Selon Robert Hertzog, « *l'autonomie est une auberge espagnole, un concept vide, sans contenu ni mesures propres* », in *L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ?*, *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 455.

²³⁸ La Cour de justice de l'Union européenne a récemment introduit une échelle d'autonomie plus ou moins étendue : « *Pour qu'une décision prise par une autorité régionale ou locale puisse être considérée comme ayant été adoptée dans l'exercice de pouvoirs suffisamment autonomes de cette autorité, il faut tout d'abord que cette dernière soit dotée, sur le plan constitutionnel, d'un statut politique et administratif distinct de celui du gouvernement central. Ensuite, la décision doit avoir été adoptée sans que le gouvernement central puisse intervenir directement sur son contenu. Enfin, les conséquences financières d'une réduction du taux d'imposition national applicable aux entreprises présentes dans la région ne doivent pas être compensées par des concours ou des subventions en provenance des autres régions ou du gouvernement central [...]. Ces trois conditions sont communément considérées comme les critères de l'autonomie institutionnelle, procédurale ainsi qu'économique et financière* ». CJCE, 3^e ch., 11 sept. 2008, aff. C-428/06 à C-434/06, *Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT – Rioja)* (RTD eur. 2010. 159, chron. D. Berlin).

²³⁹ Rapport rendu au président de la République le 5 mars 2009 par le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Balladur, dossier Collectivités locales : quelle réforme ?, Regards sur l'actualité mai 2009.

qualification devons-nous donner à l'EPSCP ? Et en cela, les relations financières entre l'Etat et les établissements publics ne sont pas étrangères à répondre à ces interrogations.

S'interroger sur le degré d'autonomie des universités, c'est replacer l'Etat au cœur du processus, voire comme unique acteur (Chapitre 1) de l'action de la puissance publique au sens large sur le territoire. C'est également replacer les établissements universitaires au centre du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et par là-même les soumettre aux principes régissant les services publics (Chapitre 2), eux-mêmes limitant toute conception extensive de l'autonomie.

Chapitre 1 : L'autonomie encadrée des universités : la contractualisation des relations entre l'Etat et ses établissements publics

Il est intéressant de comparer la réforme des universités avec d'autres ayant eu lieu dans la décennie précédente. Ainsi, le droit portuaire a été réformé en 2008²⁴⁰, transformant les ports autonomes en grands ports maritimes. Si le retrait du terme traduit une volonté de l'Etat de reprendre en main la question maritime, son action est en fait loin d'être recentralisatrice. Comme pour les universités, l'Etat se replie dans un rôle de simple régulateur, simple arbitre des grands intérêts, nouvelle forme de gestion publique. Il décide des grandes orientations, avec un cadre légal, et laisse les établissements décidés de la manière la plus appropriée pour atteindre les objectifs fixés par ce cadre.

L'autonomie en droit se détermine a contrario, c'est-à-dire par l'analyse des niveaux de contraintes pesant sur une institution. Il s'agit donc de définir l'autonomie du point en termes de degré d'application. Comme pour les institutions portuaires, l'autonomie est surtout fonction des évolutions et des aléas juridiques et financiers qui pèsent sur eux. L'autonomie est fonction de la politique publique que l'Etat souhaite mener et de l'autonomie de gestion financière que l'établissement peut dégager. Comme le résume Jean-François Kerléo, « *l'autonomie des établissements publics consiste en fin de compte en une liberté résiduelle qu'ils exercent en l'absence d'opposition expresse des autorités chargées au nom de l'Etat de leur contrôle* »²⁴¹. Une fois un établissement public créé, il convient de s'assurer « *de respecter pleinement le principe d'autonomie* »²⁴², attribut essentiel de la

²⁴⁰ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, JORF n°0156 du 5 juillet 2008.

²⁴¹ Jean-François Kerléo, *l'autonomie des établissements publics. L'exemple du droit portuaire*. AJDA, 11 avril 2011.

²⁴² Conseil d'Etat, *Les établissements publics*, Les études du Conseil d'Etat, Etude adoptée par l'assemblée générale plénière le 15 octobre 2009.

personnalité morale²⁴³. Elle sert à transcender la multi-composition de certains établissements, et permet la constitution d'une seule entité au regard du droit, et sert à faire converger dans une seule direction des convergences dispersées. En matière de droit régissant le domaine portuaire, « *le grand port maritime est devenu une instance délibérative entre les différents intérêts en puissance dans la gestion des ports. A ce titre, il devient un nouveau centre d'arbitrage et de concertation permettant une nouvelle forme de détermination des politiques publiques* »²⁴⁴. Enfin, l'autonomie permet une prise de conscience du développement à mettre en œuvre, et donc à plus grande concurrence entre établissements du même type, se détachant progressivement de la tutelle étatique. Chaque établissement est désormais en charge de définir sa stratégie, et doit donc l'adapter en fonction des spécificités de ses concurrents. La notion de concurrence est inédite en matière de puissance publique mais bien présente. Ce qui fait dire aux commentateurs que « *[la notion d'autonomie] peut finalement s'entendre comme une confrontation de différentes opinions ou intérêts dans le processus de décision portuaire, ce qui évite la création d'une dépendance de l'établissement public vis-à-vis d'une seule autorité publique* »²⁴⁵.

Concernant les ports maritimes, l'Etat, après de nombreuses années de désengagement notamment financier, a prévu la réfection et la réalisation de nouvelles infrastructures. Celles-ci n'ont pas été volontairement énumérées dans le texte de 2008, l'Etat souhaitant laisser les établissements maîtres dans des opérations d'investissement, et autonomes dans la gestion financière de nouvelles activités. Les grands ports peuvent désormais agir sans la tutelle de l'Etat pour toute opération immobilière non financée par une aide étatique. Le Code des Ports Maritimes prévoit en effet que pour les missions définies à l'article L. 101-3 réalisées

²⁴³ Jean-Pierre Théron, *Recherche sur la notion d'établissement public*, Collection « Bibliothèque de droit public », t. CXXIII, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976.

²⁴⁴ J.-F. Kerléo, *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

sans le concours financier de l'Etat, et qui n'entraînent pas de modification essentielle dans les accès ou ouvrages du port, le grand port maritime peut statuer définitivement sans approbation des tutelles de l'Etat. A contrario, toute opération imposée par l'Etat doit nécessairement être financée entièrement par la puissance publique²⁴⁶. Mais, ce que l'Etat donne d'un côté, il entend bien le reprendre de l'autre. Si l'autonomie financière est réaffirmée, le régime interne financier et comptable n'en prévoit pas moins une procédure de contrôle des comptes plus rigoureuse. Il ne faut cesser d'envisager l'autonomie dans les limites de ce qu'est un établissement public. Les établissements deviennent aujourd'hui un outil dans la gouvernance des politiques publiques de l'Etat. L'Etat devient régulateur en impulsant une politique financière fondée sur une sélection de projets (et donc une mise en concurrence des établissements) : *« l'Etat trouve donc ici un rôle de régulateur économique qui repose sur une culture de l'évaluation des projets en fonction de leur rentabilité »*²⁴⁷. L'Etat ne s'envisage plus que comme Etat stratège, les établissements étant son bras armé autonome sur la gestion quotidienne. La relation entre Etat et établissements se définit par l'utilisation de contrats d'objectifs et de moyens. Pour Jean-François Kerléo, la conclusion tirée de la réforme des ports maritimes est que *« le principe d'autonomie des établissements publics crée finalement une voie médiane de gestion publique : il ne s'agit ni d'un système de régie ni d'une délégation de compétence, ni même d'un système de décentralisation administrative. L'Etat organise par le biais d'une personne publique distincte l'application d'une politique générale qu'il détermine lui-même »*. D'une manière plus générale que la seule question des EPSCP, on assiste depuis des décennies à une crise des établissements publics à caractère industriel et commercial (et notamment

²⁴⁶ Décret n° 2008-1032 du 9 oct. 2008 pris en application de la loi n° 2008-660 du 4 juill. 2008 portant réforme portuaire et portant diverses dispositions en matière portuaire, JORF n°0237 du 10 octobre 2008.

²⁴⁷ S. Mouton, *A propos de la réforme portuaire : u nouveau visage pour les établissements publics*, RD publ. 2010, 99.

la transformation en société de capitaux de grands EPIC, tels que France Télécom²⁴⁸, ou encore Aéroports de Paris²⁴⁹, pour ne citer qu'eux), et à un renforcement des établissements publics à caractère administratif, traduisant par là une reprise en main par l'Etat des politiques publics du territoire. Pourtant, la question de la caractérisation juridique du terme d'autonomie reste centrale.

Si l'on assiste à une centralisation forte au niveau local, quelle est la bonne gouvernance à adopter en France pour les établissements d'enseignement supérieur ? On assiste, ici et là, à de multiples fusions, regroupements d'établissements. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité des communautés d'universités et d'établissements (dont les statuts ont, dans un premier temps, été repoussés par le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche²⁵⁰). La plupart du temps, ces recompositions étaient issues d'une politique menée au niveau des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. La définition des pôles était fonctionnelle.

On pouvait classer ces établissements en trois groupes, et cette classification peut s'appliquer actuellement aux COMUE, dès lors que le transfert de compétences qui pourrait leur être appliqué ne peut se faire sans une réflexion plus globale sur la structuration locale de l'enseignement supérieur et de la recherche²⁵¹ :

²⁴⁸ Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom, JORF n°174 du 27 juillet 1996.

²⁴⁹ Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, JORF n°93 du 21 avril 2005.

²⁵⁰ Le CNESER finit par déposer une motion lors de la séance du 24 novembre 2014, au travers de laquelle il dénonce notamment le modèle de gouvernance, à savoir la faible représentation des personnels, et demande un moratoire concernant les regroupements d'universités. <http://www.sauvonsluniversite.com/spip.php?article7251>

²⁵¹ Sans oublier la reconnaissance récente des COMUE en tant qu'*opérateur de l'Etat*, au sens du jaune budgétaire (Opérateurs de l'Etat, Annexe au Projet de loi de finances pour 2015, Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, JORF n°0301 du 30 décembre 2014.

↳ les pôles dits « écrins » : ces pôles n'étaient créés que pour regrouper les domaines les plus importants stratégiquement (les plus brillants souvent, comme l'accueil des doctorants et chercheurs étrangers...)

↳ les pôles créés dans l'optique d'une ingénierie interuniversitaire : ces pôles ont plus pour vocation de mettre en commun ce qui peut l'être au niveau commun d'un site. Les domaines réservés relèvent alors souvent de la vie étudiante (SUAPS, services d'orientation...). Les statuts sont souvent très souples.

↳ les pôles dits « fusionnels » créés dans l'optique d'une fusion à plus ou moins long terme des établissements le composant, et donc mis en place comme structure temporaire anticipant une fusion. L'Université de Lorraine en est un exemple (avec le choix comme statut de grand établissement pour l'établissement issu de la fusion)²⁵².

Ces derniers sont dans la droite ligne de l'objectif gouvernemental qui est de regrouper les forces universitaires dans une quinzaine de pôles identifiés. La mutualisation des moyens devient un nouvel impératif, à la fois gouvernemental mais aussi traducteur d'une meilleure gestion des deniers publics. Certains PRES

²⁵² Le Professeur Jacques Bourdon, président de l'université d'Aix-Marseille-III de 2000 à 2005, lors d'un entretien réalisé en 2012, alors qu'il était conseiller auprès de la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, confirmait cette classification des pôles, alors première expression aboutie de la coopération universitaire territoriale,, à savoir : 1/ les pôles « écrins » regroupant les domaines les plus attractifs pour les sites (mais non voués à une mutualisation plus aboutie), 2/ les pôles ingénierie interuniversitaire souvent liés à la vie étudiante (dans ces cas, la loi du 15 décembre 2010 est venue renforcer leurs compétences, comme la possibilité de délivrer des diplômes, la possibilité de créer des fondations), 3/ Enfin, les pôles fusionnels, préliminaires de fusion des établissements (dans ces cas, le statut de grand établissement a été privilégié, comme pour l'université de Lorraine). Le statut de grand établissement a été créé en 1984. Il regroupe à l'époque trois catégories d'établissements : des universités jusqu'alors de droit commun, des écoles d'ingénieurs, et une catégorie plus vaste regroupant notamment des établissements présentant des spécificités dues à leur histoire, comme par exemple, le Collège de France ou l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Or, récemment, ce statut a été dévoyé afin d'obtenir plus de souplesse à la fois en matière de gouvernance, de sélection dans le recrutement des étudiants, et d'autonomie renforcée. En raison du non-encadrement du statut en 1984, un certain nombre d'établissement universitaire l'ont réclamé notamment suite à la Loi de 2007, et les premières applications des implications de l'autonomie. Le législateur est venu encadrer cette notion en 2013. Ainsi, ce statut n'est désormais plus délivrable plus qu'à des établissements dont l'histoire le justifierait. L'étude d'impact indiquait également que ce statut ne devait être réservé qu'à des établissements ne délivrant pas de diplômes nationaux.

restent des coquilles vides²⁵³. La mutualisation est nécessaire notamment dans les domaines où toute concurrence serait contreproductive.

Plus satiriquement, l'ancien président de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur (AMUE) affirmait en 2010 que les PRES étaient mis en place en raison de deux principales motivations que l'on pouvait caractériser de la sorte, et qui actaient le fonctionnement futur de l'établissement :

« - lorsque « la coopération n'est consentie que du bout des lèvres, pour obtenir des miettes d'un financement public promis, les opérations conduites en commun concernent essentiellement « la facilitation des conditions de vie des membres de la communauté, des outils de la communication externe, des services d'accompagnement de la mission principale;

- lorsque la constitution du PRES précède une fusion définitive des entités constitutives, les questions essentielles à propos de l'enseignement et de la recherche [...] sont traitées en commun, voire intégrées »²⁵⁴.

La Cour des Comptes a également dressé un bilan contrasté de l'existence des PRES en 2011²⁵⁵. Elle affirme que *« les PRES ont un impact encore faible en matière de formation et de recherche »* et *« éprouvent des difficultés à développer des actions de mutualisation structurantes »*. Elle relève également que *« la gouvernance de nombre d'entre eux repose sur des compromis peu satisfaisants »*. De plus,

²⁵³ Rapport 2011 Comité de suivi de la loi LRU, *« Certains PRES restent des structures abstraites qui ne sont pas identifiées par des actions spécifiques. Ces structures sont peu lisibles à l'étranger, voire pour les partenaires académiques concernés »*.

²⁵⁴ COTTEREAU, Gilles, *« Les nouvelles formes de coopération entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche »*, in Actualité juridique – Droit administratif (AJDA), 2010

²⁵⁵ Cour des comptes, *« Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire »*, in Rapport public annuel 2011, février 2011.

l'absence des organismes de recherche dans la gouvernance des institutions n'a pas permis d'apporter la cohérence locale nécessaire.

Les lois de 2007 et de 2013 au-delà de rénover la gouvernance interne des établissements universitaires auront également replacé l'Etat en tant que stratège de l'enseignement supérieur au niveau territorial (Section 1). Par-là, il entend notamment influencer sur la carte territoriale de l'ESR, entre injonctions et hésitations sur les modèles de coopération interuniversitaire, soumettant le principe d'autonomie des établissements universitaires à des contraintes externes, réductrices de libertés.

Enfin, depuis quelques décennies, en application du *New Management Public*, l'on voit se développer de nouveaux types de relation entre l'Etat et ses opérateurs, inspirés du contrat de droit privé. Le contrat quinquennal reflète-t-il la liberté contractuelle telle qu'elle pourrait être décrite en droit privé ? Le contrat serait-il le pendant de l'autonomie ?(Section 2).

Section 1 : L'Etat, garant stratège de l'enseignement supérieur au niveau territorial : entre injonctions et hésitations

L'enseignement supérieur français ne déroge pas aux critiques qui peuvent être faites à l'organisation administrative, à savoir l'existence de strates successives où interviennent de multiples acteurs.

La Loi sur la recherche de 2006²⁵⁶ crée les Pôles de Recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

Jusqu'alors, les PRES assuraient seulement la mise en commun de moyens. Et si le transfert de moyens suppose le développement d'activités, les PRES n'agissent qu'après transfert. Désormais, en plus de la mise en commun de moyens, il pourra y avoir celles d'activités sans qu'il n'y ait au préalable de transfert de moyens. Cela signifie que l'Etat pourra faire une attribution directe de moyen à un EPCS sans que ces moyens ne transitent par les membres de cet EPCS. Ce qui participe au caractère fédéralisant des PRES, à rebours des PRES à vocation seulement confédérale.

Depuis la loi de novembre 2010²⁵⁷, les PRES ont la possibilité désormais de délivrer des diplômes. Jusqu'alors, cette possibilité n'était qu'une compétence déléguée.

Le code de l'éducation n'est pas modifié, seul le code de la recherche a codifié le texte de loi, dans son article L. 344-4. Ce qui a signifié, pendant la courte existence

²⁵⁶ Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, JORF n°92 du 19 avril 2006.

²⁵⁷ Loi n°2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire. JO du 14 décembre 2010, p. 21809. Le texte a été rapidement voté en première lecture en procédure d'urgence, l'Assemblée Nationale suivant en tout point le texte proposé par le Sénat. Le texte modifie plusieurs codes : code de l'éducation, code de la recherche mais aussi code des collectivités territoriales pour tenir compte des compétences spéciales de la Corse. Contrairement à son titre, plus rien ne concerne les universitaires. Les deux chambres n'ont pas retenu l'article 3 de la proposition initiale qui portait sur la qualification des personnes pouvant exercer les fonctions de biologistes en Centre Hospitalier Universitaire. Pourtant, la mention figurant dans le titre de la loi n'a pas été modifiée. De plus, sans cette fois-ci que le titre ne le mentionne, la loi a introduit des dispositions relatives aux fondations, et en cela, a modifié le code de la recherche. Les règles relatives aux fondations ont été assouplies afin de permettre une gestion plus souple et toujours plus proche de la gestion privée.

administrative des PRES, que les universités n'ont plus eu le monopole de la collation des grades. En cela, l'Etat conserve le monopole de cette collation et le pouvoir de le distribuer comme il le souhaite. Les PRES, qui ne labellisaient que les diplômes remis par les universités, pouvaient remettre en leur nom propre des diplômes de valeur nationale. Dans cette perspective, la représentativité des étudiants, qui jusqu'alors n'était ouverte qu'aux doctorants, est élargie aux étudiants suivant une formation au sein des pôles.

Deuxième point, qui entame le monopôle donné aux universités de délivrer des diplômes d'Etat, est celui qui octroie la possibilité aux membres d'un PRES, qui n'avaient pas eu le droit de délivrer des diplômes au nom de l'Etat, de le faire désormais. La participation d'écoles de commerce a ainsi pu susciter quelques contestations locales.

Les PRES contenaient toute l'ambigüité que représente l'autonomie des universités. L'Etat confirme vouloir transférer les charges qui jusque-là lui incombait, tout en conduisant le redéploiement de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le territoire par la concentration des moyens.

C'est sans oublier la place grandissante des régions, qui ont acquis, acte de décentralisation après acte de décentralisation, des compétences en ce domaine. Elles sont devenues un acteur local incontournable notamment dans le financement de la politique d'enseignement supérieur et de recherche à la fois (au travers par exemple des contrats plan Etat-Régions), mais aussi en matière de programmation de la politique (au travers par exemple du Schéma régional des formations).

Au final, les effets de la loi de 2010 auront été très limités. Si les universités n'ont que peu transféré de compétences dans le domaine de la formation, hormis le diplôme de doctorat dans quelques cas locaux, l'autre mesure du texte de 2010, à savoir l'article 2, conférant des pouvoirs plus étendus en matière immobilière, et notamment des droits réels, et ce y compris aux EPCS, n'a pas été mis en vigueur. Si

bien que, en dehors de trois établissements d'Auvergne, de Poitiers et de Toulouse 1, l'expérimentation sur la dévolution du patrimoine a été interrompue.

Les PRES sont-ils la seule forme d'aboutissement de la coopération interuniversitaire, et le seul instrument de la rénovation administrative des universités ? Dans certaines situations, le statut d'EPSCP reste trop rigide pour innover, et gagner en liberté. L'EPSC n'apparaît pas non plus comme satisfaisant à termes, notamment quand la volonté d'une plus grande mutualisation et symbiose apparaît. Dès lors, des voix en faveur d'une troisième voie (développement du concept d'université fédérale) se font entendre, ouvrant les universités à l'expérimentation. L'expérimentation²⁵⁸ permettrait-elle la création de nouvelles structures administratives dans l'enseignement supérieur ? L'EPSCP cédera-t'il à l'appel de l'expérimentation ?²⁵⁹

En tout cas, l'EPCS aura vécu, et l'incomplétude du statut n'aura satisfait aucune des recompositions envisagées. La loi de 2013 sur l'Enseignement Supérieur et la Recherche revient sur l'organisation territoriale du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'un de ses principaux objectifs est la simplification administrative, mettant fin aux EPCS.

Il n'est par contre pas du tout dit que l'exercice de l'autonomie par les universités en ressorte grandie. En effet, en matière de gestion de l'organisation territoriale, la contrainte pesant sur les établissements en matière de coopération interuniversitaires est accrue par la tutelle étatique, puisque, *a minima*, les établissements doivent procéder à des regroupements pouvant prendre la forme, soit d'une association, coopération la moins intégratrice, à la fusion, modèle le plus

²⁵⁸ Article L.711-4 II du code de l'éducation.

²⁵⁹ La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre le principe d'expérimentation pas deux fois. Tout d'abord à l'article 37-1 qui autorise le parlementaire ou le gouvernement à prendre des dispositions à titre expérimental dès lors que celles-ci sont encadrées à la fois dans leur objet et dans le temps. Ensuite à l'article 72 (dans la partie consacrée aux collectivités territoriales), qui prévoit que les collectivités peuvent, dans les mêmes conditions restrictives de temps et d'objet, déroger à la règle générale.

intégrateur, en passant par la communauté d'universités et d'établissements pouvant être qualifié de modèle fédéral où les établissements, sur un mode volontariste, décide de transférer ou non un certain nombre de compétences²⁶⁰. Ainsi, le code de l'éducation prévoit désormais que « *sur un territoire donné, qui peut être académique ou interacadémique, sur la base d'un projet partagé, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du seul ministère chargé de l'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert. A cette fin, les regroupements mentionnés au 2° de l'article L. 718-3 mettent en œuvre les compétences transférées par leurs membres* »²⁶¹. Cette réforme de la coopération interuniversitaire est à rapprocher de la réforme de la coopération locale. La loi du 16 décembre 2010 dite de réforme des collectivités territoriales²⁶² a pour objectif de simplifier l'intercommunalité, en raison d'un émiettement communal, de la taille des communes, et de parachever les objectifs de fusion déclinés dans les précédentes lois. Ainsi, désormais, un seul type d'établissement est proposé aux communes leur permettant d'y recourir quelle que soit leur volonté. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) permet en effet de répondre à un projet souple d'association dit intercommunalité de gestion, dont l'objectif est la simple mise en commun de certains services publics locaux, ou de réaliser certains équipements locaux, et ainsi de réaliser des économies d'échelle, ou à un projet de coopération intégrée ou fédérative, dit intercommunalité de projet. Le financement de l'EPCI sera alors de logique différente : dans le premier cas, l'EPCI n'a pas de fiscalité propre, mais dépend de versements des communes membres, alors que dans le second cas, l'établissement connaît sa propre fiscalité directe.

²⁶⁰ Article L.718-3-2° du code de l'éducation.

²⁶¹ Article L. 718-2 du code de l'éducation.

²⁶² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Le texte de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche est bien plus directif, puisque le financement par le contrat quinquennal se fera uniquement via les communautés (la loi de 2013 va donc au-delà de celle de 2006 qui créait les PRES, et prévoyait que les dotations de l'opération Campus circulaient par les EPCS, avant répartition entre établissement membre), l'établissement fusionné ou l'établissement auprès duquel d'autres sont associés²⁶³. Au final, comme pour l'intercommunalité, l'objectif est la réduction et la simplification, pour atteindre 30 établissements universitaires sur le territoire, ce qui ne permet pas pour l'instant de résoudre toute la complexité organisationnelle française, et notamment comment coordonner l'ensemble de l'activité recherche scindée entre établissements universitaires et organismes de recherche, même si la mutualisation de laboratoires de recherche est un premier pas, il n'existe pas encore de voie unique en matière de recrutement, et donc de gestion des ressources humaines liées spécifiquement à la recherche, ou encore comment coordonner l'ensemble de l'activité formation entre grand établissement et université au sens strict.

Les établissements gardent une certaine autonomie dans ce qu'ils souhaitent transférer à la communauté et dans les modalités de coopération à laquelle il souhaite participer sur un territoire donné. Ainsi, le cas grenoblois peut particulièrement retenir l'attention puisqu'il associe les trois types de coopération sur un même site²⁶⁴. En effet, il est prévu tout d'abord une fusion des universités Joseph Fourier, Stendhal et Pierre Mendès France²⁶⁵. Dans un cercle plus large, une

²⁶³ Article L. 718-5. Le texte de loi prévoit que dans le cas où les établissements n'avaient pas encore procédé à l'un de ces trois regroupements, le contrat prévoyait « *les différentes étapes de la fusion ou du regroupement, qui doivent intervenir avant son échéance* ».

²⁶⁴ « *Le projet d'Université Grenoble Alpes utilise les trois instruments de la loi Fioraso : à la fois la fusion, la communauté et des conventions d'association* », décrit Sébastien Bernard, Président de l'université Pierre-Mendès-France Grenoble-II, lors de la conférence de rentrée du site, le 21 octobre 2013.

²⁶⁵ Décret n° 2015-1132 du 11 septembre 2015 portant création de l'université Grenoble Alpes, JORF n°0212 du 13 septembre 2015.

communauté d'universités et d'établissements s'organise en remplacement du PRES Université de Grenoble. A priori, concernant les transferts de compétences, ceux-ci s'organisent notamment en matière de recherche avec la mise en place de pôles de recherche, organisées en composantes comme le prévoit l'article L.713-1 du code de l'éducation²⁶⁶. Enfin, diverses conventions d'associations devront être conclues divers établissements relevant soit du Ministère de l'enseignement supérieur soit d'autres ministères. Le modèle grenoblois est dit hybride, puisqu'il est pour l'instant le seul site à associer de manière aussi imbriquée fusion, communauté et association, et à utiliser toutes les possibilités de coopération interuniversitaire proposées par la loi à un niveau très avancé de délégation de compétences au niveau supra, du moins dans le projet, la réalité nous dira si un modèle hybride en droit est viable. Le concept d'une université de type fédéral est désormais envisagé.

Cependant, la simplification attendue et souhaitée n'aura peut-être pas encore lieu, puisque les communautés créées se révèlent être des universités relevant du régime précédant la loi de 2007, et le passage aux responsabilités et compétences élargies. En effet, l'article L. 718-7 du code de l'éducation précise que la communauté d'universités est un EPSCP auquel sont applicables un certain nombre de chapitres du code, mais sans y faire figurer les deux chapitres traitant des responsabilités et compétences élargies, à savoir le chapitre II du livre VI et le chapitre IV du livre IX. Il faudra attendre un cavalier budgétaire placé dans une loi sur l'agriculture²⁶⁷, pour corriger cette hésitation, qui aura créé pendant quelques

²⁶⁶ Art. L.713-1-1° « [Les universités regroupent diverses composantes qui sont] : 1° Des unités de formation et de recherche, des départements, laboratoires et centres de recherche et d'autres types de composantes, créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil académique »

²⁶⁷ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF n°0238 du 14 octobre 2014

mois des doutes à la fois sur la simplification du système de l'enseignement supérieur français, mais également en termes de sécurité juridique. En effet, la notion d'EPSCP est aujourd'hui dévoyée.

La mise en place des COMUE laisse penser à l'instauration d'universités à deux vitesses²⁶⁸. Le CNESER a lourdement sanctionné les premiers statuts qui lui ont été communiqués.

C'est ainsi que l'instance a rejeté en juillet 2014 les projets de Paris Sciences Lettres, de Paris Saclay, de Sorbonne universités et de Sorbonne Paris Cité.

Les critiques portées contre les projets proposés reposent sur la négation du principe de participation. En effet, elles mettent en avant l'absence de démocratie directe dans les projets présentés au CNESER pour avis, mais également la sous-représentation des représentants de personnels et d'usagers. Le changement de paradigme est fort, et éloigne les COMUE de l'université²⁶⁹.

Les critiques sont également portées contre un Etat qui dépasse son rôle de stratégie et devient directif dans l'établissement d'une carte de l'enseignement supérieur et de la recherche. Or, cette analyse est comparable à celle des

²⁶⁸ Là encore, cette interrogation peut être mise en parallèle avec les mouvements de réforme ayant impacté les collectivités territoriales. La qualification (doctrinale ou simplement administrativiste) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de collectivité territoriale ne rend pas lisible un tableau devenu difficile à clarifier. André de Laubadère intervenait déjà en 1974 par l'affirmation suivante : « *la question est de savoir si cette ressemblance est suffisante pour que l'on doive, adoptant une attitude critique, regarder ces groupements comme mal nommés par le législateur ; au cas contraire, l'établissement public étant aujourd'hui, on le sait, caractérisé lui-même par sa diversification de types, la nature de nos institutions sera simple : elles constituent un genre d'établissements publics, les établissements publics territoriaux ou, si l'on préfère cette appellation, à vocation territoriale* » (A. De Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements des collectivités territoriales », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, 1974, Université des sciences sociales de Toulouse, p. 421).

²⁶⁹ Dans le même temps, quatre écoles ont annoncé en septembre 2014 quitter la COMUE héSam (Hautes Etudes Sorbonne Arts et Métiers) pour absence de stratégie commune sur l'organisation interne et le projet de site.

collectivités suite à la loi²⁷⁰ adoptée en 2014 sur la refondation de la décentralisation. L'Etat entend conforter le rapprochement communal, et notamment les métropoles. Pour cela, la loi conforte les dynamiques urbaines en affirmant le rôle des expériences parisienne, lyonnaise et marseillaise. Le titre II du texte instaure un nouveau type d'établissement public de coopération intercommunale, à fiscalité propre. L'objectif est de regrouper « *plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne* ».

Il est étonnant d'analyser combien la structuration actuelle territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche renvoie à celle des collectivités locales, et aux premières heures de l'intercommunalité dans le processus de décentralisation, notamment depuis les années 2000. L'analyse faite en 2002 maintenant par Jacqueline Montain-Domenach prend un sens particulier suite aux réactions premières relatives aux statuts des COMUE. Sur les rapports de force entre communes et regroupement de communes, elle avançait que « *Les réalités économiques, démographiques et sociales, ont amené le législateur à innover et à bouleverser, sans l'exprimer explicitement, l'organisation des territoires et la nature du pouvoir communal. Le processus engagé se réfère à une rhétorique de la légitimation technocratique tout à fait significative qui fait appel aux notions de rationalité, de cohérence, d'efficacité; il met en opposition des logiques peu compatibles, mais qu'il est impossible d'exprimer, tant elles relèvent de champs différents et non explicitement identifiés. Tout semble pouvoir se résoudre dans l'opposition entre l'intérêt national et les intérêts locaux, alors que la nature du débat*

²⁷⁰ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014.

est tout autre et renvoie non seulement à une atteinte réelle et définitive au principe " de libre administration des communes ", mais aussi à la nature de la démocratie »

271

Le parallélisme permet également d'enchaîner sur les difficultés à définir de manière stricto sensu ce que signifie « autonomie » : le postulat de cette thèse est conforté par les écrits de Jacqueline Montain-Domenach sur la définition du principe de « libre-administration » (dit principe là-encore par facilité linguistique), qui admet que « " *La libre administration* " ne peut traduire au mieux qu'une autonomie relative des communes, une sorte d'échelle relative et incertaine de l'expression du pouvoir administratif local »²⁷².

Là-encore les questionnements sur la qualification du modèle, entre fédéralisme et confédéralisme sont posés dans les mêmes termes que les interrogations émises devant le CNESER. Une partie de la doctrine a qualifié la supracommunalité, à laquelle nous assistons depuis maintenant dix ans, de processus fédéral²⁷³. Le choix du suffrage indirect comme mode électoral dans la plupart des COMUE force à la comparaison. Les regroupements de collectivités sont passés d'une logique d'intercommunalité à cette de supracommunalité. Si l'intérêt intercommunal avait pour objet la mise en commun de volontés communales en matière de quelques sujets, l'intérêt supracommunal suppose que « *c'est désormais l'intérêt communautaire qui préside à la répartition des compétences et non*

²⁷¹ Jacqueline Montain-Domenach, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales), mai 2002.

²⁷² In article précité.

²⁷³ On peut citer Maurice Bourjol (in Maurice Bourjol, XII. Les nouvelles entités territoriales : réalité ou virtualité européenne ? In: Annuaire des collectivités locales. Tome 22, 2002. pp. 203-230) qui affirmait que « *lorsque la « société de citoyens » que forme la commune depuis la Révolution française s'efface devant une entité fiscale créée de toutes pièces par l'Etat, la page de la coopération est tournée et s'ouvre celle de l'intégration* ». La mise en place du contrat de site joue ce rôle de catalyseur d'intégration, et l'Etat joue là encore un rôle central dans la structuration territoriale d'une politique publique.

l'inverse »²⁷⁴. Le fondement n'est plus uniquement la délégation de compétences mais bien l'existence d'un intérêt communautaire. Les contrats de site sont l'exemple de cette évolution conceptuelle dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche. Il faut rappeler ici le texte législatif et notamment l'article L. 718-5 du code de l'éducation qui prévoit que « Sur la base du projet partagé prévu à l'article L. 718-2, un seul contrat pluriannuel d'établissement mentionné à l'article L. 711-1 est conclu entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés relevant de sa seule tutelle. Les établissements relevant d'autres autorités de tutelle et ces autorités peuvent être parties à ce contrat. Les contrats pluriannuels sont préalablement soumis au vote pour avis aux conseils d'administration de chaque établissement regroupé ou en voie de regroupement ».

La rédaction de l'article est pas la suite claire sur la trajectoire donnée aux contrats de site, puisqu'il est prévu qu'« *Un seul contrat est également conclu entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements d'un même territoire relevant de sa seule tutelle qui n'ont pas encore procédé à la fusion ou au regroupement mentionnés à l'article L. 718-3. Le contrat prévoit les différentes étapes de la fusion ou du regroupement, qui doivent intervenir avant son échéance. Les établissements relevant d'autres autorités de tutelle et ces autorités peuvent être parties à ce contrat. Ces contrats comportent, d'une part, un volet commun correspondant au projet partagé mentionné à l'article L. 718-2 et aux compétences partagées ou transférées et, d'autre part, des volets spécifiques à chacun des établissements regroupés ou en voie de regroupement. Ces volets spécifiques sont proposés par les établissements et doivent être adoptés par leur propre conseil d'administration. Ils ne sont pas soumis à délibération du conseil d'administration de la communauté d'universités et établissements ou de l'établissement auquel ils sont associés ».*

²⁷⁴ H. Groud, " L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement ", *AJDA* 2000, n° 12, p. 967.

Nous pouvons certainement conclure que le rôle de l'Etat va au-delà de celui de simple stratège, puisqu'il donne aux communautés la compétence d'organiser l'enseignement supérieur et la recherche sur un territoire donné, tout en les astreignant à se regrouper, de quelque manière que ce soit de la moins intégrative à la plus intégrative, la fusion. Cette compétence est propre aux COMUE, puisque les conseils d'administration des établissements membres ne sont appelés à se prononcer sur les contrats de site (partie commune) que pour avis.

De la même manière, comme le texte prévoit que « *La coordination territoriale est organisée par un seul établissement d'enseignement supérieur, pour un territoire donné. Cet établissement est soit le nouvel établissement issu d'une fusion, soit la communauté d'universités et établissements lorsqu'il en existe une, soit l'établissement avec lequel les autres établissements ont conclu une convention d'association. Par dérogation, dans les académies de Paris, Créteil et Versailles, plusieurs établissements peuvent assurer la coordination territoriale* »²⁷⁵, suite à une lettre adressée aux chefs d'établissements parisiens qui l'avaient questionné sur la faisabilité d'organiser la conduite de la coordination territoriale entre plusieurs établissements, l'Etat réaffirme son positionnement, y compris pour les académies citées dans le texte, à savoir l'instauration d'un chef de file. Les interrogations entre universités et ministère sur l'organisation du dialogue dans ces trois académies tiennent certainement de la présence sur un même territoire de plusieurs communautés, fruit de l'histoire des regroupements mis en place pour les réponses à tel ou tel appel à projet²⁷⁶. La Lettre est également claire sur ce que sont les universités : une déclinaison territoriale d'une politique publique nationale.

²⁷⁵ Article L.718-3 du code de l'éducation.

²⁷⁶ Lettre de Mme Geneviève Fioraso, Secrétaire d'Etat en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche aux présidents d'universités et de communautés d'universités et d'établissements des académies de Paris, Créteil et Versailles, en date du 28 février 2014, qui énonce que « *A cet égard, s'agissant de l'Île-de-France, la loi a prévu une dérogation à l'une des clauses de la loi en raison de la complexité des implantations universitaires, permettant que dans chacune des académies puissent être exceptionnellement envisagés plusieurs regroupements, en cohérence avec les périmètres antérieurs des PRES ou des fondations qui ont porté les candidatures au titre du Plan Campus ou des appels à projet IDEX. Mais chacun de ces regroupements devra, de par la loi, définir et proposer un seul établissement comme*

La compétence donnée aux COMUEs, ou à l'établissement désigné comme chef de file, dans le cas des associations, rappelle les questionnements sur la « *clause de compétence générale* », qui, d'origine doctrinale, est consacrée par la loi de 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles vient consacrer de nouveau ce concept, pourtant en contradiction avec le concept de chef de file, qui nie la compétence générale .

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche est particulièrement ambiguë sur les formulations, tentant à la fois de garantir l'autonomie des universités dans leur ensemble, et organisation dirigée de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le territoire. En effet, le premier article de la section 1 du chapitre traitant des coopérations et des regroupements des établissements insiste sur le fait que la mise en commun (mise en commun plutôt légère puisqu'il ne s'agit que de coordonner offre de formation et stratégie de recherche et de transfert. Même si dans le premier cas, on peut se demander quelles sont les conséquences d'une telle coordination, et notamment s'agit-il de fermer des formations qui apparaîtrait comme des doublons sur un même territoire donné) relève bien de la compétence des universités, et cet article rappelle que les compétences des regroupements (COMUE et association) ne sont que déléguées.

Or, tout d'abord, l'article L. 718-4 donne une première compétence aux regroupements, à savoir l'élaboration « *avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires [d']un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire, en associant l'ensemble des établissements partenaires. Ce projet présente une vision consolidée des besoins des établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles,*

interlocuteur du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Cet objectif peut être atteint par plusieurs voies, les COMUEs, les associations ou les fusions. Aucune de ces modalités ne peut être mobilisée à une autre fin que celle définie dans la loi : un seul établissement pour porter une déclinaison territoriale de la stratégie nationale de l'Etat ».

sportives, sociales et associatives ». Cependant, l'indication de « présentation d'une vision consolidée des besoins » est étrange et semble contradictoire avec la mise en place d'une vision commune et partagée (sauf à ce qu'elle ne soit que l'addition de visions propres et individuelles).

La seconde compétence est celle que nous avons vu à savoir la coordination de l'offre de formation et la stratégie de recherche et de transfert.

L'expérimentation²⁷⁷ n'est pas nouvelle de la loi constitutionnelle de 2003. Elle a servi à modeler l'action territoriale de l'Etat. Celui-ci a ainsi expérimenté la réorganisation des services déconcentrés et le renforcement du rôle du préfet²⁷⁸. La loi du 4 février 1995 a par exemple autorisé l'expérimentation en matière de régionalisation des transports ferroviaires. De la même manière, la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, a permis aux régions « *d'exercer à titre expérimental, et pour une durée limitée des compétences relevant de l'Etat en matière portuaire, aéroportuaire et culturelle* »²⁷⁹. Jusqu'en 2003, il appartient au Conseil d'Etat²⁸⁰ de définir ce qu'il faut entendre par « expérimentation ». Celle-ci est alors triplement encadrée : les expérimentations en matière réglementaire doivent être justifiées par des motifs précis (soit des différences de situations appréciables faites aux usagers ; soit des considérations d'intérêt général en lien avec les conditions d'exploitation du service). Ensuite, l'expérimentation ne peut

²⁷⁷ L'expérimentation n'est pas du fait du droit positif. En effet, son concept est issu des domaines des sciences médicales ou de la biologie. Définie comme une « méthode scientifique reposant sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier des hypothèses » (Grand Larousse, Tome 2, Librairie Larousse, Paris, 1991, p.961).

²⁷⁸ Emile Blessig, *Rapport n°2854 de l'Assemblée Nationale, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles*, 12 janvier 2001, p. 9.

²⁷⁹ Jean-François Brisson, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ». *AJDA*, 24 mars 2003, p. 532.

²⁸⁰ En France, le rôle du Conseil d'Etat, et donc du cadre administratif, a préfiguré le cadre constitutionnel. Deux arrêts font valeur de référence en la matière. Il s'agit des arrêts « *Peny* » (voir M. Piron, Rapport de l'Assemblée Nationale n°955, 18 juin 2003, p.12) et « *Ordre des avocats près la cour d'appel de Paris et autres* »

être que limitée dans le temps. Enfin, les mesures prises en expérimentation doivent faire l'objet d'une évaluation par les services de l'Etat²⁸¹. Le cadre évoluant en 2003, suite à la réforme constitutionnelle du 28 mars, le conseil constitutionnel est venu en modifier l'essence même.

L'intérêt conceptuel de l'expérimentation pour les collectivités est de lier la libre administration et les libertés individuelles classiques²⁸². Peut-on appliquer aux EPSCP la même logique. Il est intéressant d'établir le parallèle avec la réflexion sur la nature juridique du principe d'autonomie des universités françaises et la question de savoir si la libre administration constituait une liberté (ou *a contrario* un simple principe d'organisation de l'Etat dont découlaient des droits et des libertés pour les collectivités).

Il faut alors faire le distinguo entre « droit à l'expérimentation » et « droit d'expérimentation »²⁸³.

Il existe quatre différences fondamentales entre ces deux droits :

- Le droit d'expérimentation est assis sur un dispositif législatif restreint à la seule dérogation d'une norme, alors que le droit à l'expérimentation autorise les collectivités locales à déroger par elles-mêmes à une norme législative ou réglementaire,
- Le droit d'expérimentation peut s'appliquer à d'autres catégories de personnes publiques que les seules collectivités locales,
- La troisième différence vient préciser la seconde. Le droit à l'expérimentation est acquis pour l'ensemble des collectivités locales (dès lors qu'elles remplissent les conditions légales, et en font la demande dans un délai

²⁸¹ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, 24 juin 1993, n° 353605, Avis « tarification de la SNCF ».

²⁸² L. Favoreu et A. Roux, *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?*, in M. Verpeaux, *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°12/2002, p. 92.

²⁸³ Daniel Martins, *Le cadre expérimental dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Atelier 5 ou 6, Faculté en Droit et Science Politique, Université Lumière Lyon 2.

imparti), alors que pour l'exercice du droit d'expérimentation, c'est l'Etat ou le législateur qui en précise les bénéficiaires,

- Enfin, le droit d'expérimentation est moins contraint²⁸⁴.

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche instaure une nouvelle expérimentation. En effet, l'article L.718-2 prévoit que dans le cas d'une fusion, les statuts du nouvel établissement « *peuvent se voir appliquer le II de l'article L.711-4* ». Ce dernier article prévoit le type de dérogation et son champ d'application²⁸⁵. Le texte de loi précise que ces expérimentations ont pour seul objectif de permettre aux établissements de s'organiser en interne selon de nouveaux modes de gouvernance. Les limites à cette expérimentation sont les suivantes : respect de l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensemble, respect par là-même de la représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement, respect de la représentation propre et authentique des autres personnels et usagers, respect du principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant²⁸⁶. Les articles auxquels l'expérimentation peut déroger couvrent très largement le mode d'organisation interne. En effet, elle peut déroger à la mise en place d'un conseil d'administration, d'un conseil académique, de composantes, ou à la composition propre des conseils. Les articles L.712-1 à L.712-6 concernent les fonctions de Président d'université et ses missions, la composition du conseil d'administration et ses missions, enfin la composition et les missions du conseil académique et de ses commissions (recherche, et formation et vie

²⁸⁴ « L'encadrement nécessaire réside dans les éléments suivants : objet limité, conditions précises, durée limitée, réversibilité, bilan ». Cahiers du Conseil constitutionnel n°17, Décisions et documents du Conseil constitutionnel, *Jurisprudence*, Décision n°2004-503 DC, 12 août 2004 – Loi relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁸⁵ Article L711-4 II « les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent déroger, pour une durée de cinq ans, aux dispositions des articles L712-1 à L. 712-6-1, L.712-7, L.713-1, L.714-1, L.715-1 à L.715-3, L.719-1 à L.719-3 ».

²⁸⁶ Article L.711-4 II.

étudiante). L'article L. 713-1 traite de l'organisation interne des établissements. L'article L. 714-1 permet la mise en place de services communs assumant des missions spécifiques des établissements (formation permanente, orientation...). Les articles L.718-1 à L.715-3 organisent la gouvernance des écoles et instituts. Enfin, les articles L.719-1 et 2 déterminent les modalités électorales pour les conseils. Quant à l'article L.719-3, il précise les modalités de désignation des personnalités extérieures.

L'expérimentation signifie-t-elle mise atteinte au principe d'égalité ? Un avant-projet de loi visant à transférer de manière facultative aux régions le patrimoine immobilier relance l'expérimentation locale²⁸⁷. Le droit d'expérimentation tel que prévu à l'article L.711-4 II est-il constitutionnel ? Cet article prévoit bien une durée (limitée) pour l'exercice du droit d'expérimentation²⁸⁸. L'article prévoit, de même, la réversibilité. Enfin, la notion de bilan est là encore clairement abordée²⁸⁹.

Le droit d'expérimentation prévue par la loi du 22 juillet 2013 prévoit-il bien un objet limité et des conditions précises ? L'article L.711-4 II du code de l'éducation dispose en effet que « *les dérogations ont pour seul objet d'expérimenter dans les nouveaux établissements des modes d'organisation et d'administration différents de ceux prévus par les articles susmentionnés* ». Au regard du champ, l'objet est limité textuellement à certains articles, mais dans le même temps, ces articles permettent de déroger à l'ensemble des textes en vigueur concernant l'organisation de la gouvernance interne, et notamment dans le respect du principe de participation qui se concrétise par la représentation des différents corps de l'université dans les

²⁸⁷ Avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique. Version au 27 novembre 2012.

²⁸⁸ Cf note de bas de page 116.

²⁸⁹ « *Les expérimentations prévues à l'alinéa précédent font l'objet d'une évaluation par le Haut Conseil de l'évaluation et de la recherche et de l'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche. Le Haut Conseil établit, pour chaque établissement, un rapport qu'il adresse au Parlement et au ministre chargé de l'enseignement supérieur au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation* » Article L.711-4 II du code de l'éducation.

conseils. L'Etat a toutefois tenu à préciser que les expérimentations ne pouvaient être demandées uniquement dans le cadre de nouveaux établissements.

Les conseils sont en cela un moyen d'organiser la représentation des personnels, et d'en respecter les principes fondamentaux, dont celui de la liberté des professeurs d'université. DE la même manière, quelles sont les conditions précises ? L'article L. 711-4 II dispose que « *[les dérogations] assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles et par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement. Elles assurent également la représentation propre et authentique des autres personnels et des usagers. Elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant* ».

La question de la gouvernance ne semble pas avoir été réglée²⁹⁰.

Quelle organisation interne de la gouvernance des universités ? Jusqu'alors, les universités s'appuient sur deux niveaux d'action : l'établissement dans son ensemble et l'UFR ou autres formes de composantes (IUT, écoles..). Désormais, apparaissent un troisième niveau, plus macro, autour de pôles, de *collegiums*, dont la place reste toujours à définir. La plupart des établissements étrangers sont structurées en trois niveaux : le département tout d'abord, lieu d'échange entre recherche et formation ; la composante ensuite (ou « *college* », « *school* »...), regroupant des disciplines

²⁹⁰ Rapport 2012. Comité de suivi de la Loi LRU : deux des six recommandations portent sur la gouvernance des établissements : « *les constats et recommandations (...) concernent essentiellement la politique des universités en termes de stratégie et de gouvernance, la nécessaire amélioration de l'organisation de l'enseignement supérieur tant à l'intérieur des établissements qu'à l'échelle des sites (...)* ».

partageant une même culture, des mêmes modes de travail et d'évaluation ; enfin, l'université au niveau supra, en charge des grandes orientations stratégiques.

On retrouve au plan international quelques sept à dix grands champs thématiques (droit, médecine, ingénierie...). Par comparatisme, les décisions d'organisation prises en France peuvent apparaître comme quelques peu aberrantes dans certains cas, mais surtout totalement illisibles pour un usager étranger. De plus, la création de structures particulières (Institut Universitaire Technologique, écoles d'ingénieurs au sein d'universités) rend difficile la mise en place d'une gouvernance claire et efficace.

Dans 18 Etats européens, les établissements sont totalement libres de décider du type d'organisation interne (c'est le cas pour l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Royaume-Uni). Cinq Etats (République Tchèque, France, Islande, Italie et Suède) prodiguent des normes légales, c'est-à-dire interviennent dans la gouvernance des universités (par exemple, les universités italiennes doivent comporter des facultés et départements aux compétences bien définies). Enfin, dans cinq derniers pays, la loi limite les types de composantes internes, leur restructuration ne pouvant être définie que par un nouveau texte (Chypre, Luxembourg, Slovaquie), ou après approbation du ministère (Grèce) ou autre structure gouvernementale (Turquie).

La question de la gouvernance interne amène à se poser la question de la répartition des pouvoirs de décision au sein même d'un établissement. On passe de la question « quelle répartition des pouvoirs entre le niveau étatique et les EPSCP » à celle de « quelle répartition des pouvoirs entre le niveau central de l'établissement et ses composantes ».

C'est aussi la question de la place du niveau disciplinaire dans une université. Ce qui était à la base de la création des universités devient aujourd'hui le niveau contesté. Les réformes successives ont eu pour motivation de fond de réduire le niveau disciplinaire à sa plus petite commune mesure.

Pourtant, la question reste non résolue. Le comité de suivi de la loi LRU a, dans son rapport de 2011, mis l'accent sur la souplesse que les établissements devaient accorder à leurs disciplines. On ne parle pas ici de composantes, ou de représentations des composantes au sein des différents conseils, mais bien de disciplines. Ainsi, l'article 719-1 du code de l'éducation²⁹¹ impose pour les élections aux conseils (conseil d'administration et conseil académique) une représentation disciplinaire. Cela ne pose pas de réelles questions philosophiques pour les universités n'appartenant pas à un groupe pluridisciplinaire. Par contre, cela peut remettre en cause la libre organisation des établissements, notamment pour les établissements ayant fusionnés. La fusion qui doit permettre le nivellement de la question disciplinaire doit encore composée avec celle-ci.

Enfin, la gouvernance au niveau territorial est à son tour renouvelée, laissant de nouveau place à une intervention plus marquée de l'Etat. En effet, le texte prévoit que « sur un territoire donné, qui peut être académique ou inter académique, les établissements publics d'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires de ces établissements, organisent de manière coordonnée leur politique de formation, de vie étudiante, de recherche, de transfert de résultats de la recherche, de gestion des ressources humaines, de développement de l'enseignement numérique et leurs relations internationales » (projet d'article L. 719-10). Le projet d'article L. 719-11 (article nouveau) affirme quant à lui que « la politique territoriale de coordination [...] est organisée par un seul établissement d'enseignement supérieur pour un territoire donné ». L'article enchaîne en listant les nouveaux types de coopération que les universités pourront mettre en place. Les PRES disparaissent, la faible intégration du modèle ayant certainement participé à mettre un terme à ce type d'établissement public. D'autant que la volonté est

²⁹¹ « Chaque liste assure la représentation des grands secteurs de formation enseignés dans l'université concernées, à savoir les disciplines juridiques, économiques et de gestion, les lettres et sciences humaines et sociales, les sciences et technologies, et les disciplines de santé ».

désormais de réduire le nombre d'établissements publics en fonctionnement dans l'enseignement supérieur et la recherche.

Section 2 : Le rôle du contrat entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur, entre prémisses d'autonomie et trompe l'œil

La contractualisation des politiques publiques est apparue avec la décentralisation afin d'articuler les différents niveaux de responsabilité et d'actions. En même temps, la contractualisation rénove les rapports hiérarchiques, l'Etat n'étant plus prescripteur sous forme de rapports de tutelle. De plus, l'Etat n'est plus le seul interlocuteur, le seul partenaire à contractualiser avec les établissements universitaires, puisqu'une série de protagonistes ont saisi la procédure contractuelle (collectivités locales, voire Union Européenne). Le contrat est désormais un outil des exigences contemporaines de l'exercice du pouvoir, « *la décision se transforme...en un vaste processus de négociation* »²⁹².

Le contrat renvoie à une série de notions, certes symboliques, puisque l'on reste dans le champ de compétence de la puissance publique, mais éminemment fortes : droits individuels, liberté de choix, responsabilité. Ces notions renvoient désormais à la logique des contrats de droit privé. Le contrat est un fort levier de modernisation de l'Etat (même sans entraîner la fin des statuts de la fonction publique, il provoque certains changements fondamentaux dans ce qu'est la gestion des services publics) : mise en place d'objectifs à atteindre, individualisation des moyens, mesure de la performance, institution du dialogue social...

L'utilisation exponentielle du contrat est signe d'une nouvelle ère, où l'Etat, personne morale, se retrouve en situation de concurrence avec d'autres personnes morales de droit public, aux légitimités équivalentes, les collectivités locales en premier lieu. Enfin, se fait sentir l'influence du droit communautaire (lui-même sous influence du droit anglo-saxon) qui privilégie le contrat dans l'exercice des politiques publiques.

²⁹² F. De Baecque et J.-L. Quermonne, *Administration et politique sous la Vème République*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1981.

La crise de l'autorité étatique débouche sur un autre modèle de coopération, autour de la concertation et négociation de la norme ou de l'action publique, à la recherche de l'adhésion et non plus de l'imposition.

a) L'emploi du contrat dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, essai de classification

La politique contractuelle des EPSCP est fondée sur l'article L. 711-1, alinéa 5 du Code de l'Education. L'article dispose que « *les activités de formation, de recherche et de documentation font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures* ». La loi de 2007 avait étendu le cadre du contrat aux conditions d'évaluation des personnels et aux modalités de participation à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur. Enfin, le contrat fixe « *les moyens et emplois pouvant être mis à leur disposition par l'Etat* ».

Le contrat en tant que tel a pour objectif de traiter des relations entre l'Etat et les universités : l'objectif est d'inscrire l'action des universités en concordance avec l'ambition de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et de recherche (historiquement, le contrat ne traitait que de recherche) à la fois sur le territoire national, mais également dans son ambition européenne et internationale. Il faut rappeler également que le contrat n'a pas pour objectif de décrire les relations entre l'Etat, en tant que tutelle, et ses établissements publics : il ne s'agit pas là de régler les relations entre la puissance publique et l'un de ses opérateurs, dans les relations telles qu'instituées par le modèle français de la tutelle administrative. Au travers de son contrat avec l'Etat, l'établissement d'enseignement supérieur s'engage à contribuer à cette politique menée au niveau national, l'établissement apportant alors au contrat sa singularité, à savoir sa singularité académique, sa singularité territoriale en matière de recherche ou en matière de partenariat. Mais le contrat ne

jouera son rôle que si les deux partenaires se font mutuellement confiance, notamment l'Etat vis-à-vis des universités. En effet, la tutelle ne s'apparente finalement qu'à un « pouvoir disciplinaire exercé sur les autorités décentralisées »²⁹³. Il s'agit dorénavant pour les tutelles de tenir compte de l'autonomie des établissements en ne pratiquant plus uniquement des contrôles *a priori*, mais en plaçant ses rapport de manière prospective et en insistant sur l'évaluation des résultats face aux objectifs énoncés.

Il faut rappeler que l'évaluation du contrat par l'Etat est différente de l'évaluation par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Même s'il s'agit dans les deux cas de l'évaluation du contrat en cours, dans le premier cas, l'évaluation est prospective (évaluation de l'encours pour préparer le contrat suivant), dans le second, l'évaluation se limite au contrat actuel, notamment en demandant aux établissements de s'autoévaluer.

Ce rôle revalorisé s'accompagne de la mise en place de procédés d'évaluation. Ce qui fait dire qu'avec l'autonomie, l'Etat a renforcé ou réaffirmé sa place, notamment par le rappel du rôle dévolu à ses représentants au niveau local. Ce qui peut paraître paradoxal. Ce rôle est particulièrement développé en matière de contrôle de légalité²⁹⁴ de l'ensemble des actes pris par l'établissement d'enseignement supérieur, et en particulier, concernant le budget.

²⁹³ René Chapus, Droit administratif général t.1, 15e Edition, Montchrestien, 2005.

²⁹⁴ Le contrôle de légalité a changé de formes depuis la loi de 2007. Dans un rapport sur le rôle des rectorats suite à l'accès aux responsabilités et compétences élargies, « *le contrôle de légalité effectué par le recteur a été exercé selon quatre axes : - le respect des dispositions réglementaires (questions budgétaires et financières, modalités de contrôle des connaissances, cours complémentaires, cumuls de primes, décharges de services, etc...), - le partenariat, l'accompagnement et le dialogue avec les établissements en vue d'un traitement plus efficace et plus rapide des dossiers, - le contrôle du respect des plafonds d'emplois et de masse salariale, - le contrôle budgétaire renforcé.* Le premier item relève du contrôle de légalité classique. Les deux derniers sont nouveaux et découlent de l'accès aux RCE. Quant au second, il sort du contrôle a posteriori pour conquérir d'autres modèles de relation, moins formels. Rapport sur le contrôle de légalité des actes réglementaires des EPSCP, Année 2010, Académie de

Le contrat est devenu l'essence même du nouveau, insufflé par les conceptions du nouveau management public (NMP), selon lequel il est possible d'appliquer au secteur public les méthodes du secteur privé jugées supérieures.

Toutefois, il convient tout d'abord de s'interroger sur la nature de ce contrat. En droit administratif, tous les contrats présentent un certain nombre de caractères identifiables, et le rendant identifiable. Un contrat conclu par l'administration peut être considéré comme administratif en vertu d'une qualification législative²⁹⁵ ou par application de critères jurisprudentiels.

Il existe des critères jurisprudentiels, qui depuis l'arrêt du Conseil d'Etat de 1956²⁹⁶ et les conclusions du commissaire au gouvernement, M. Long²⁹⁷, amènent le juge administratif à se poser la question de la soumission du contrat au droit administratif. Le contrat est dit administratif s'il relève d'un régime de droit public. La qualification du contrat repose sur le constat d'une incompatibilité entre une stipulation du contrat et la représentation que se fait le juge des relations normales de droit privé. Plusieurs critères sont mis en œuvre : le critère de la clause exorbitante, le critère du service public, le critère du travail public.

Le critère de la clause exorbitante repose sur la différence entre gestion publique et gestion privée, même si pour l'occasion, la personne publique peut se placer dans la position du particulier. A partir de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1912, dit Société des granits porphyroïdes des Vosges²⁹⁸, la démarche du juge se fait analytique, dans le sens où il tient compte, certes de l'objet et du but du contrat,

Grenoble. Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative – Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Document confidentiel.

²⁹⁵ Les contrats administratifs par détermination de la loi, qualification qui se développe, sont les contrats portant occupation du domaine public, les marchés publics, les marchés de travaux publics, la vente d'immeuble de l'Etat, les contrats de partenariat public-privé et les concessions de travaux publics.

²⁹⁶ CE Sect. 20 avril 1956, Bertin, AJDA 1956, II, 221.

²⁹⁷ « nous ne pouvons en tout cas pas laisser l'Administration confier à un simple particulier l'exécution d'une mission de service public, et se dépouiller, en même temps, des droits et prérogatives que lui assure le régime de droit public ».

²⁹⁸ CE, 31 juillet 1912, GAJA, p. 143.

mais aussi désormais de son contenu. Selon la jurisprudence de la clause exorbitante, il suffit qu'un contrat en comporte une pour qu'il soit de droit public. Reste que l'appréciation de la notion de clause exorbitante est subjective et soumise aux évolutions des deux juridictions, civiles et administratives.

Pour répondre au critère du service public, il faut rappeler que des contrats ont toujours été conclus pour les besoins et la gestion du service public. Des difficultés sont apparues avec l'apparition de la notion juridique de service public et de son rôle. La conception qui a longtemps prônée est celle selon laquelle tout contrat conclu pour l'exécution d'un service public ne doit pas relever du droit administratif sans qu'il n'y ait à se préoccuper de l'éventuelle ressemblance avec un contrat de droit commun²⁹⁹. Malgré cette simplicité d'analyse, cette conception est contraire à l'analyse partagée qui n'accorde au service public qu'une place non exclusive et limitée. Tout contrat ayant un lien avec le service public n'est pas un contrat administratif, mais un contrat est administratif dès lors qu'il a avec le service public un lien suffisamment fort. Il est admis que le contrat est administratif lorsqu'il prévoit l'exécution même de ce service, lorsqu'il traite de son organisation.

Le fonctionnement de l'enseignement supérieur (et le service public de l'éducation d'une manière générale) est régi par la conclusion d'un contrat de manière quasi systématique. Il s'agit souvent de contrat de collaboration. Et là encore, les termes de contrat et de partenariat relèvent plus du mythe qu'autre chose. Leur utilisation est alors encouragée par différents facteurs, politiques, juridiques et managériaux.

Le contrat et le principe d'autonomie vont-ils de pair ? Il faut remonter pour cela dans l'histoire plus globale de l'organisation de l'Etat, y compris de son organisation territoriale. En effet, si pendant de nombreuses années, tout processus de décentralisation et d'autonomisation s'apparentait à la volonté de se détacher du

²⁹⁹ CE, 4 mars 1910, Thérond, GAJA, p. 118 ; J.-M. Rainaud, « le contrat administratif : volonté des parties ou loi du service public ? », RDP 1985, 1184.

pouvoir central, tel n'est plus le cas : dans le processus de planification nationale, la relation de tutelle prend désormais des aspects de procédés contractuels.

Ainsi, en 2011, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Laurent Wauquiez évoquait lors de la signature des premiers contrats quinquennaux post-LRU qu' « avec la mise en œuvre du modèle d'allocation des moyens renforçant l'équité et la culture de résultat, ces contrats sont le deuxième pilier d'une refonte des relations financières entre l'Etat et les universités, qui accompagnent l'autonomie des établissements. En fixant aux établissements des objectifs, tout en leur laissant la stratégie à adopter, cette première vague de contractualisation post LRU incarne la montée en puissance de l'autonomie des universités »³⁰⁰.

Reste que loin de la logique privatiste du contrat, l'utilisation de ce procédé en la matière relève encore d'un système unilatéral, caractéristique d'une nouvelle forme de fonctionnement de l'Etat. Les pratiques de négociations explicites de l'action publique entre acteurs multiformes, organisations sociales et opérateurs du marché existent parfois de longue date dans des pays qui sont nos voisins par la géographie ou les formes démocratiques³⁰¹. La contractualisation n'est pas non plus totalement ignorée de notre pays, puisque sous l'Ancien Régime, il s'agissait du fonctionnement des collèges, et l'Etat était alors lui absent de toute régulation.

La contractualisation remonte au début des années 1970 lorsque l'Etat met en place des contrats de plan avec les communautés urbaines, puis avec les villes moyennes ainsi qu'avec les « pays » pour le milieu rural. Ces formules ont été consacrées par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat. Les formules contractuelles sont-elles le signe de souplesse, d'adaptabilité, d'implication, ou une déstabilisation générale de la règle générale ?

³⁰⁰ Communiqué de Laurent Wauquiez, 28. 07. 2011. www.enseignementsup-recherche.gouv.fr.

³⁰¹ Jean-Luc Bogiguel, in Les contrats et le système éducatif, Préface de André Legrand. Ed. L'Harmattan, logiques Juridiques, 2004, p. 293.

Désormais, c'est l'ensemble des relations Etat-personne publique qui témoigne de ce renouveau contractuel français. Ainsi, en janvier 2014, le Ministère de l'égalité des territoires et du logement publiait un rapport, intitulé « Agir ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités »³⁰². Le rapport note trois types de contrats utilisés par l'Etat dans ses démarches de contractualisation :

« - les démarches contractuelles sectorielles pour des dispositifs ciblés appelant des engagements fermes et précis ;

- les conférences de métier permettant le dialogue au service d'une stratégie territoriale globale ;

- la démarche des contrats de projet qui combine transversalité et engagements au service du territoire ».

Malgré une panoplie d'outils juridiques, les résultats ne sont pas probants, et trois critiques sont émises à l'encontre de ce système contractuel : une gouvernance asymétrique au profit de l'Etat, l'absence de portage de véritables projets de territoire, et les inégalités territoriales n'ont pas été endiguées par ce système³⁰³. La question peut également être posée pour les universités au regard des montants engagés par le contrat quinquennal. L'effet de saupoudrage tant redouté peut alors facilement se démontrer.

Pourtant le rapport met en avant un certain nombre d'avantages, qui s'inscrivent parfaitement dans le contexte de modernisation des politiques publiques, et dans la volonté de renforcer le dialogue entre l'Etat et ses opérateurs, notamment territoriaux :

- adaptabilité des politiques aux caractéristiques locales et territoriales,

³⁰² Etude de six élèves administrateurs du groupe « Egalité Territoriale », promotion Paul Eluard, de l'Institut National des Etudes Territoriales, publiée en janvier 2013 par le Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement.

³⁰³ Ibid.

- répartition équitable des ressources notamment pour répondre au principe d'égalité des territoires,
- le contrat est jugé comme l'outil juridique permettant de conclure un dialogue partenarial,
- le contrat met en scène le principe de subsidiarité,
- le contrat produit un « effet de levier » afin de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un projet,
- enfin, la pluri annualité, souvent caractéristique intrinsèque des contrats utilisés actuellement, favorise lisibilité et cohérence stratégique.

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de 2013, en instaurant un contrat unique de site (au niveau des communautés d'universités et d'établissements)³⁰⁴, rejoint désormais la logique de la contractualisation territoriale, logique qui au niveau des établissements d'enseignement supérieur vise les mêmes effets bénéfiques que ceux cités précédemment pour les collectivités locales dans leurs relations avec l'Etat. Jusqu'alors expérimentés, cette généralisation du contrat à l'ensemble des acteurs du site, mais également à des établissements d'enseignement supérieur dont la tutelle n'est pas le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (comme par exemple, des établissements relevant du Ministère de la culture, à l'instar des Ecoles Nationales Supérieures d'Architecture, ou autres écoles d'art...) a pour objectifs de généraliser les coopérations (voire des transferts de compétences à ces structures de coordination de l'activité) entre l'ensemble des établissements qui ont une mission d'enseignement ou de recherche et innovation sur un territoire défini, pour une meilleure lisibilité, une meilleure gestion par l'Etat des moyens globaux attribués à ces missions, et atteindre un seuil critique pour une meilleure visibilité notamment à l'international.

³⁰⁴ Article L. 718-2 Code de l'Éducation : « Sur un territoire donné, qui peut être académique ou interacadémique, sur la base d'un projet partagé, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du seul ministère chargé de l'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert ».

Pour également comprendre la démarche contractuelle, un autre domaine peut permettre la comparaison. En effet, le système de santé publique a connu les mêmes réformes temporelles que l'enseignement supérieur. L'impact du modèle de la nouvelle gouvernance publique y est fort, la volonté d'accorder plus de liberté dans la mise en place de la gouvernance interne prédomine dans la réforme de 2005 ayant conduit au Plan Hôpital de 2007. Les fondements de la nouvelle gouvernance publique sont l'inversion de la logique de l'administration qui se veut managériale, c'est-à-dire basée sur le respect de la règle et des procédures écrites, pour développer sur une logique dite de satisfaction du client et des résultats. L'objectif est non pas d'organiser des relations entre agents du service public, mais d'introduire un esprit d'entreprise dans les relations entre administrations, et de mesurer la performance des actions menées à destination des usagers-clients.

Le contrat vient rompre avec l'interventionnisme post-seconde guerre mondiale, qui visait à généraliser les mesures sociales à destination de la population, notamment dans le domaine de l'éducation, de la santé ou encore de la justice. La nouvelle gouvernance publique vient rompre ce postulat jugé trop coûteux pour l'Etat, et crée un cercle vertueux que l'on peut décrire de la sorte : le gestionnaire au cœur du système doit garantir le droit de l'utilisateur, en rendant le service souhaité par le client. La notion de performance s'apprécie alors à son niveau, avec l'obligation qui lui est imposée de rendre compte. Enfin, depuis l'adoption de la LOLF, Le gestionnaire occupe ici une fonction principale. Il garantit le droit de l'utilisateur par la réalisation du service souhaité et l'obligation de rendre compte de ses résultats, dans une utilisation optimum des ressources qui lui sont confiées et du pouvoir qui lui est concédé.

Une démarche contractuelle réussie suppose que les missions de chaque partie, dont celles de l'Etat tout d'abord, soient clairement définies, ainsi que les

modes de mise en œuvre et les responsabilités. Il y aura une vraie contractualisation lorsqu'il y aura une réelle séparation entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Il fut que l'on sache qui décide du « quoi », de l'existence même du service et de ses finalités, et qui est le prestataire dont le travail est essentiellement le « commenté, qui met en œuvre de la façon la plus efficace possible. La démarche du contrat implique la responsabilité et le devoir de rendre des comptes. La contractualisation va de pair avec le phénomène de décentralisation, et l'obligation de résultats, d'où l'évaluation. De plus, selon Jean-Luc Bodiguel³⁰⁵, « *rendre des comptes est un substitut du marché pour le service public et le corollaire normal d'un système démocratique où les fonctionnaires doivent référer de leurs actions aux élus* ».

On peut identifier plusieurs types de contrats qui ont « envahi » l'espace public depuis un certain nombre d'années. Dans le cadre qui nous concerne, nous pouvons citer les contrats internes de gestion, dits contrats de performance. Ils sont l'expression du nouveau management public, notamment développé depuis la politique de Michel Rocard du renouveau du service public. Cette politique a rattaché à chaque centre de responsabilités un projet de service.

Concept original, mais qui conforterait le concept d'autonomie, selon l'idéologie du contrat du droit privé fondé sur l'égalité des parties, la logique supposerait un certain nombre d'éléments qui ne sont pas inhérents au fonctionnement d'un système administratif traditionnel. Elle impose l'égalité des parties, ce qui n'est pas dans le fonctionnement normal d'une administration hiérarchisée. Le concept de hiérarchie n'est pas compatible avec un traitement égalitaire des relations.

Le contrat impose non plus seulement la régularité et l'impartialité, mais désormais l'autonomie de la volonté, la responsabilisation, l'efficience, la qualité du service rendu. Qu'en est-il alors du respect des obligations découlant du contrat et du respect de l'autonomie de la volonté ? Sans ces deux *principes* fondamentaux du

³⁰⁵ Jean-Luc Bodiguel, *in* Les contrats et le système éducatif, Ed° L'Harmattan, collections Logiques Juridiques, p. 295.

droit privé³⁰⁶, est-il juridiquement³⁰⁷ raisonnable de qualifier le contrat quinquennal de contrat administratif ?

Le contrat ne se définit tant en droit privé qu'en droit public qu'au travers de l'accord de volontés générateur d'obligations. La doctrine publiciste interprète cette notion de la même manière³⁰⁸.

Jean-Pierre Gaudin³⁰⁹ a proposé d'introduire une nouvelle catégorie de contrat administratif, le contrat d'action publique. Il s'agirait plutôt dans ce cas d'un accord de partenariat. Sans réelle définition, c'est la pratique qui définit les contours de ce type de rapports.

Trois caractéristiques peuvent être attribuées à ces contrats : 1) un temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés et sur les moyens correspondants 2) des engagements réciproques sur un calendrier d'action et de réalisation à moyen terme 3) des clés de contribution (financières ou autres) conjointes à la réalisation des objectifs.

³⁰⁶ Selon l'Article 1101 du Code civil, « le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose », v. J.Flour, J.-L. Aubert, E.Savaux, *Les obligations*, t.I, *L'acte juridique*, 14^e éd., Sirey, 2010, n°79, p.65 : « convention génératrice d'obligation » ; Henri, Léon et Lean Mazeaud, François Chabas, *Leçons de droit civil*, t.II, 1^{er} vol., *Obligations, théorie générale*, 9^e édition, 1998.

³⁰⁷ Jacques Chevallier (*Loi et contrat dans l'action publique*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17 (Dossier : Loi et contrat) - mars 2005) conclut sur la place du contrat dans l'action publique ainsi : « Plus généralement, la contractualisation apparaît comme la figure emblématique du " droit de régulation ", qui tend à se diffuser dans tous les domaines de la vie sociale. Ce droit de régulation constituerait une nouvelle figure, un " autre corps " du droit, n'ayant plus guère à voir avec le " droit réglementaire " classique: succédant au droit " abstrait, général et désincarné ", " droit jupitérien " exprimant la transcendance étatique, il serait caractérisé par " son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir "; il s'agirait d'un " autre droit ", marqué par le pragmatisme et la flexibilité. Or ce pragmatisme pousse à recourir, de préférence aux commandements juridiques traditionnels, à des techniques différentes, relevant d'une " direction juridique non autoritaire des conduites: plutôt que de contraindre, il est préférable de convaincre par des moyens plus informels d'influence ou de persuasion; et la contractualisation apparaît comme le moyen privilégié de ce mode souple de régulation des comportements ».

³⁰⁸ Voir Laurent Richer, *Droit des contrats administratifs*, 7^e éd., LGDJ, 2010, n°5, P.15 ; Jean Waline, *Droit administratif*, 23^e éd., Dalloz, 2010, n°443, p. 423.

³⁰⁹ Dictionnaire des Politiques Publiques. Les Presses de Sciences Po. 2004.

Le contrat quinquennal, qui a fait l'objet d'une totale redéfinition appuyée par une circulaire du Directeur de la Direction Général de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche datée du 30 juillet 2009 pour prendre en compte les évolutions introduites par la loi LRU, est désormais défini par les adjectifs suivants : resserré et global. Il s'articule entre les missions d'évaluation a posteriori de l'AERES et celles de la nouvelle DGESIP en matière d'analyse du projet. Le processus contractuel possède les phases suivantes : évaluation (notamment autoévaluation), préparation du dialogue contractuel (dont une annexe « performance » censée amorcer le travail sur les indicateurs élaborés par l'établissement), élaboration du projet stratégique de l'établissement, dialogue contractuel (le projet de contrat doit être soumis au vote du conseil d'administration de l'établissement), signature du contrat.

Ces contrats rendent-ils les règles plus instables ? Ils sont par nature limités dans le temps, souvent expérimentaux, et donc par principe non reconductibles. Le risque réside dans leur contenu même : mettre en forme des financements croisés avec le risque de dilution des responsabilités d'une action publique. Les contrats d'action publique sont politiques et appellent à des jugements spécifiques. Par contre, afin de rendre visibles ces contrats, ils doivent être associés à une démarche d'évaluation. L'évaluation deviendrait l'outil pour contrebalancer le caractère peu codifié et instable de ces procédures contractuelles.

Enfin, comme le souligne Jean-Pierre Gaudin, « *sur fond de repositionnement actuel de l'Etat social, la contractualisation et plus largement la négociation explicite des normes accentuent un mouvement de relativisation de la loi et d'invention d'un droit qui se dit flexible. De surcroît, dans des politiques contractuelles ciblées sur des populations ou des périmètres, les règles deviennent explicitement temporaires et le « sur-mesure » se substitue au principe d'égalité des droits* »³¹⁰.

³¹⁰ Jean-Pierre Gaudin, *Gouvernement par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999, P. 152.

Le contrat d'action publique s'insère dans un mouvement plus global lié à la rénovation de la gouvernance des différents styles d'actions. En parallèle, voire en concurrence avec la règle générale de droit, on assiste à une démultiplication des scènes de négociation, de production de normes et de politiques ou d'évaluation. On parle depuis d'une procéduralisation de l'action publique, qui ne tient plus seulement compte du fait de produire des règles générales définies à l'avance, mais aussi du fait que ces démarches politiques produisent elles-mêmes des règles.

Sans oublier que le contrat n'est mis en œuvre que par simple circulaire (dès son origine) pour éviter la lourdeur des décrets et des lois. Cela a certes permis d'enclencher un certain nombre de réformes, mais cela contribue-t'il à accroître la stabilité juridique ?

b) Le recours abusif à la dénomination pour un usage contestable³¹¹

La qualification de contrat n'est certainement pas utilisée pour renforcer l'autonomie même des établissements, mais bien utilisée pour permettre et conforter la réforme de l'Etat. C'est en aucun doute une démarche destinée à renforcer la qualité du service public, dans un changement de mode d'actions de l'Etat, qui ne se satisfait plus de la seule dévolution globalisée de moyens de gestion. Didier Truchet résume ainsi cette pensée de la sorte, « *En l'absence de jurisprudence, on peut douter que [les contrats] soient de véritables contrats administratifs, faute*

³¹¹ « *En droit, la loi permet, ordonne ou interdit. Le contrat, lui, appelle à la négociation. Or, partout en Europe, le contrat s'impose chaque jour un peu plus au détriment de la loi, comme si pour réglementer ou pour mener à bien des politiques publiques, le contrat était de nos jours autant valorisé que la loi serait disqualifiée. Un tel développement du contrat public n'appelle évidemment pas en soi de critique. Mais parce qu'il peut conduire à un affaiblissement de l'intérêt général, il suppose d'être utilisé à bon escient* ». Conseil d'Etat, Rapport public 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. La Documentation Française.

de normativité : il s'agit sans doute d'une procédure concertée relevant du droit souple [...] »³¹².

Le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes ont régulièrement critiqué le recours de l'Etat au contrat. Recours abusif à ce mode de management des relations³¹³. Au-delà des réformes induites par le contrat, citées précédemment, le recours au contrat ne peut enfreindre le domaine de compétence du législateur, ni ne peut contrecarrer le principe d'égalité notamment. Le contrat ne peut être le principe mode d'action des personnes publiques, il ne doit toujours être utilisé qu'à défaut (uniquement dans le cas où il présenterait des avantages indéniables par comparaison à la loi par exemple).

Sur le rapport du contrat par rapport à la Loi, le premier acte doit se conformer à la loi, la loi définissant son champ d'application, son régime, lui donnant sa force et ses modes de sanctions.

Le Conseil d'Etat dans son rapport de 2008³¹⁴ a énoncé une série de risques introduits par le recours grandissant à la technique du contrat : que ce soit dilution des responsabilités³¹⁵, en termes d'inégalités entre les parties contractantes (notamment dans le cas où un contrat est signé entre l'Etat et l'un de ses propres

³¹² Didier Truchet, *Le pilotage de l'enseignement supérieur*, AJDA, 11 mai 2015, n°16-2015.

³¹³ « *De quelque côté que l'on se tourne, le contrat est aujourd'hui omniprésent dans la sphère collective, qu'il s'agisse de gérer le domaine ou les services publics, de financer, de construire et exploiter des infrastructures, d'acquérir des biens et des services, de piloter l'action administrative et les politiques publiques ou de régir les relations sociales* ». Conseil d'Etat, Rapport public 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. La Documentation Française.

³¹⁴ Conseil d'Etat, *Le contrat, Mode d'action publique et de production de normes - Rapport public 2008*, Etudes et documents, La Documentation Française, juin 2008.

³¹⁵ « *Il a été reproché aux contrats, comme les contrats cadres (par exemple les Contrats de plan Etat-Région) de favoriser une dilution des responsabilités, et de rendre peu lisible la répartition des compétences entre les différents acteurs en raison de la prolifération contractuelle et institutionnelle* ». Conseil d'Etat, op.cit.

opérateurs, comme les établissements universitaires, agissant pour son compte)³¹⁶, en termes d'affaiblissement de l'intérêt général au profit d'intérêts particuliers négociés en dehors de tout processus national démocratique³¹⁷.

Enfin, il faut citer ici Emile Durkheim qui écrivait en 1893 sur le contrat, « *Tout n'est pas contractuel dans le contrat...pour que la force obligatoire du contrat soit entière, il ne suffit pas qu'il ait été l'objet d'un assentiment exprimé ; il faut encore qu'il soit juste...* »³¹⁸.

Quelles sont les conséquences juridiques de l'inapplication du contrat quinquennal ? Par celui-ci, l'Etat s'engage aux versements de sommes sur un nombre d'années défini. Or, les autorisations budgétaires étatiques sont votées annuellement par le Parlement (principe d'annualité), et doivent impérativement être votées par le Parlement (pouvoir législatif en matière de loi de finances). Donc, l'engagement de l'Etat est conditionné à cet accord.

Plusieurs questions se posent. Quelle est donc la valeur de l'engagement quant à ce type de contrat ? Quelles sont les conséquences (sanctions) en cas de non-respect par l'Etat de ses engagements financiers ? Quelles sont les conséquences en cas de non-respect par un établissement de ses engagements contractuels ?

En droit administratif, « l'exercice irrégulier de prérogatives contractuelles »³¹⁹ prend une toute autre signification (contrairement à ce qu'une inexécution peut

³¹⁶ « *Le contrat comporte un risque d'asymétrie, d'inégalité dans les droits et obligations. On lui reproche aussi l'opacité des conditions de négociation, de conclusion, d'attribution, voire d'exécution* ». Conseil d'Etat, op.cit.

³¹⁷ *La prépondérance du contrat peut déboucher sur un affaiblissement de la place de l'Etat. Celui-ci ne serait plus qu'un simple gestionnaire et arbitre des conflits d'intérêt sociétaux, faisant passer l'intérêt général au second plan.* Conseil d'Etat, op.cit.

³¹⁸ Émile Durkheim, De la division du travail social, Félix Alcan, 1893

³¹⁹ In *L'inexécution du contrat de droit privé et du contrat administratif.* Etude de droit comparé interne. Par Charles-Edouard Bucher. Préface de Laurent Leveneur. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 102.

représenter en matière d'obligations civilistes). En effet, les prérogatives de l'administration en la matière sont désignées sous le vocable de « pouvoir inhérent à la notion de contrat administratif » et recouvrent notamment les possibilités pour celle-ci d'orienter (modifier, ou même résilier) le contrat en fonction des exigences de l'intérêt général. La doctrine publiciste y voit en cela les prérogatives exorbitantes du droit commun (droit privé), et les qualifie de « droits originaux, et à vrai dire anti-contractuels »³²⁰. D'importants arrêts ont été rendus, tant par le Conseil d'Etat que par le Tribunal des Conflits, quant à l'existence d'une clause de résiliation unilatérale du contrat, clause estimée comme une clause exorbitante du droit commun³²¹.

Dans son rapport de 2008³²², le conseil d'Etat préconise de « reconnaître une valeur aux conventions d'objectifs et de moyens comme outil d'organisation et de gestion interne des collectivités publiques. La convention d'objectifs et de moyens doit voir sa place mieux reconnue au sein de l'administration (s'acheminer vers une négociation des indicateurs d'objectifs, les associer à une projection pluriannuelle des finances publiques, des propositions particulières pour la justice administrative)». D'autre part, il estime désormais que «la liberté contractuelle reconnue aux collectivités territoriales rend désormais incongrue le fait que l'Etat puisse, sans aucune conséquence, se soustraire à des engagements qui conditionnent le développement des territoires. Il faut donc reconnaître une valeur aux conventions de programme (type contrat de plan) et y prévoir les sanctions applicables en cas de

Ed. Dalloz. 2011. Prix André Isoré de la chancellerie des Universités de Paris. Prix Dupin-Aîné de l'Académie des Sciences morales et politiques.

³²⁰ G. Péquignot, *Contribution à la théorie générale du contrat administratif*, thèse, Montpellier, Pedone, 1945, p. 428.

³²¹ Cf CE, Ass., 26 février 1965, *Société du Vélodrome du Parc des Princes*, p. 133, RDP 1965. 506, concl. L. Bertrand, note M/ Waline ; TC 20 février 2008, *Verrière c/ Courly*, *Contrats marchés publics*, 2008, n°122, note G. Eckert.

³²² Conseil d'Etat, *Le contrat, Mode d'action publique et de production de normes - Rapport public 2008*, op.cit.

méconnaissance du contrat ». Il conclut, entre autres qu'il faut rendre la force au contrat, et de différencier ce dernier des conventions.

Dans son rapport de 2013³²³, la commission pour le contrôle de l'application des lois, qui s'appuie sur les rendus du comité de suivi de la Loi LRU, met en avant le « rôle limité du contrat comme instrument de pilotage stratégique ». Et ce principalement pour deux raisons, le faible montant traité par le contrat³²⁴, et par la montée en puissance des financements non pérennes. La contractualisation n'est pas encore identifiée comme un rendez-vous stratégique majeur par tous les établissements, alors qu'elle va de pair avec la conception d'une stratégie autour d'un projet fédérateur de la communauté universitaire. D'autre part, c'est toute la philosophie comportementale de l'Etat qu'il faut repenser. En effet, la logique de la tutelle, qui jusqu'alors se matérialisait entre autres par un contrôle a priori, n'a plus lieu d'être lorsque l'on se place dans des relations contractuelles. Malgré ces avancées, le management du contrat reste très descendant, de l'Etat vers les établissements, dans un modèle finalement encore trop domaine par domaine selon l'organisation étatique en place. Les rapporteurs au Sénat évoquent « *l'idée d'une contractualisation plus « horizontale » et transversale entre universités, Etat et élus territoriaux [qui] ne progresse que très lentement* ».

Dans les faits, la logique contractuelle, basée sur une logique de résultat, est entrée en concurrence avec la logique du modèle SYMPA, qui finance à l'activité et à la performance³²⁵. La notion de performance est donc par deux fois le fondement

³²³ Rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013.

³²⁴ Par exemple, pour une université du type de l'Université Joseph Fourier, pour un budget d'environ 280 millions d'euros, les sommes négociées par le contrat quinquennal représentent un volume de 5,5 millions d'euros sur 5 ans.

³²⁵ Par comparaison avec les montants du contrat quinquennal, l'Université Joseph Fourier obtient quelques 40 millions par an du modèle SYMPA. Enfin, la masse salariale est placée en dehors à la fois du contrat quinquennal et du modèle SYMPA.

des modèles de répartition des moyens dans les universités. En cela, l'intégration de la performance dans les relations Etat-universités répond à un impératif démocratique, reconnu par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen puisque *"tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique (...) et d'en suivre l'emploi (...) "*. De plus, *"la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration"*³²⁶.

Le contrat quinquennal est aujourd'hui galvaudé. Utilisé à tort, pour servir des relations qui auraient nécessité d'autres outils, il en perd de sa raison et de son utilité. L'évaluation, qui en est son pendant, en subit aujourd'hui les mêmes travers.

c) Une exception française : l'Université ne s'évaluerait-elle pas ?

Il faut rappeler que l'autonomie n'est pas une création purement nationale. En effet, pour mémoire, le traité de Maastricht³²⁷ indique que *« l'Union européenne contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action »*.

Dans une recommandation³²⁸, le Conseil de l'Union invite les Etats membres à instaurer des systèmes d'évaluation et d'assurance qualité, contrepartie à l'octroi d'une plus grande autonomie. C'est dans ce contexte que naît en 2000 le Réseau européen pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Ce réseau prend

³²⁶ Article 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

³²⁷ Traité sur l'Union Européenne, JO C 191 du 29 juillet 1992.

³²⁸ Recommandation 98/561/CE du 24 septembre 1998 sur la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur

le nom en 2004 d'Association européenne pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education), dont le rôle est « *de contribuer de manière significative au maintien à un haut niveau et à l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de servir de moteur pour le développement de l'assurance qualité dans les pays signataires de la déclaration de Bologne* »³²⁹.

Le Parlement européen et le Conseil³³⁰ encouragent l'instauration de systèmes internes transparents efficaces de la qualité, la configuration d'agences pouvant agir en toute indépendance. Pour cela, ces dernières peuvent se référer aux « *normes et lignes directrices européennes pour l'assurance qualité* » (European Standards and Guidelines for Quality Assurance), datant de 2005. Le guide a pour objectif de « *fournir une aide et un conseil aux établissements d'enseignement supérieur qui développent leurs propres systèmes de management de la qualité et aux agences qui entreprennent des actions de management externe de la qualité, tout en contribuant à établir un cadre commun de référence utilisable par tous* ».

Outre les évaluations internes que peut mettre en place un établissement (que l'on peut dénommer ici *système d'autoévaluation*), le guide s'intéresse plus particulièrement au système d'évaluation externe. Le guide en prévoit plusieurs types : évaluations d'une matière ou de programmes, accréditation d'une matière, de programmes et d'établissements, combinaison des unes et des autres³³¹.

³²⁹ Pour mémoire, lors de l'adoption de la déclaration de Bologne les ministères européens de l'éducation ont appelé à l'instauration « *d'un système de grades académiques facilement reconnaissables et comparables, mais aussi à assurer la qualité de l'enseignement* ».

³³⁰ Recommandation 2006/143/CE.

³³¹ Références et lignes directrices pour le management de la qualité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur, traduction proposée par le Comité national d'évaluation – Janvier 2006, p. 14 : « (...) Le management de la qualité peut être envisagé par des agences externes à différentes fins dont :

- la protection du niveau des études universitaires dans chaque pays ;
- l'accréditation de programmes et/ou d'établissements ;
- la protection des bénéficiaires ;
- la diffusion publique d'informations (quantitatives et qualitatives) vérifiée de manière indépendante, sur les programmes et les établissements ;

Comme pour toute structure n'étant pas soumise aux contraintes de la concurrence, les institutions d'enseignement supérieur doivent être évaluées par une instance d'audit spécialisée, mesurant et rendant publiques la participation effective, la réussite aux examens, l'employabilité des étudiants et la recherche académique. La mise en place d'une agence concourt à insuffler un vent de changement dans le management de l'enseignement supérieur.

Jusqu'à la création de l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES), et désormais le Haut Conseil de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES)³³² et par là-même de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), les gouvernements successifs étaient volontiers plus portés sur la mise en place d'institutions de coordination (par exemple : création du Comité consultatif de la recherche scientifique et technique, ou de la Direction Générale de la Recherche Scientifique et Technique), dans un environnement marqué par les strates administratives successives. Avec le HCERES et l'ANR, la conception change : les compétences sont éclatées, identifiées et cloisonnées. Les lois de 2006 et 2007 marque la séparation entre l'opérateur et le financeur, entre le gestionnaire et l'évaluateur....La loi d'orientation pour la recherche met en place le Haut Conseil de la Recherche et de la Technologie (HCRT)³³³, l'AERES³³⁴ et l'ANR³³⁵. Le HCRT avait pour mission initiale d'insuffler au

– et le développement et l'amélioration de la qualité ».

« (...) Les procédures adoptées par les agences dont l'objet est principalement l'amélioration de la qualité peuvent différer significativement de celles en usage dans les agences dont la fonction est d'assurer une stricte « protection du consommateur ».

³³² Décret n° 2014-1365 du 14 novembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, JORF n°0265 du 16 novembre 2014.

³³³ Article 3 de la Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, JORF n°92 du 19 avril 2006.

plus haut niveau des priorités nationales en matière de recherche et d'innovation. Il n'en est actuellement rien.

Le HCERES et l'ANR sont une révolution dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec la mise en place d'agences. Le HCERES, comme son prédécesseur, est une autorité administrative indépendante à compétence universelle. L'ANR, d'abord créée avec le statut d'un GIP, est un établissement public à caractère administratif. Contrairement à nos voisins³³⁶, cet organe est purement politique, bras exécutif du pouvoir politique en matière de pilotage de la recherche. Du fait de sa compétence universelle, l'ANR est un organe lourd. Les programmes sectoriels représentent les deux tiers des financements, le reste étant consacré aux projets non thématiques (programmes blancs). Le HCERES n'évalue pas des hommes, mais des structures. En effet, l'article L.114-3-1 du code de la recherche prévoit que les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements, les unités de recherche à la demande de l'établissement dont elles relèvent et les formations et diplômes des établissements d'enseignement supérieur³³⁷. L'évaluation est universelle là encore et centralisée. L'évaluation est classique (système des peer-review) et non basée sur des indicateurs quantitatifs de performance. Les

³³⁴ Article 9 de la Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, op. cit.

³³⁵ Article 16 de la Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, op. cit.

³³⁶ En Grande Bretagne, chaque thème de recherche (sept en tout) dispose de sa propre agence, qui se limite à évaluer les procédures. Aux Etats-Unis, la célèbre National Science Fondation n'a pour gestion que les programmes blancs : tout ce qui est thématique est relégué à des agences sectorielles. En Allemagne, existe une agence généraliste, la Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), pilotée uniquement par des scientifiques, sous statut d'associations.

³³⁷ « Pour l'exercice de ses missions, le Haut Conseil s'inspire des meilleures pratiques internationales. Il fonde son action, en ce qui concerne les critères d'évaluation, sur les principes d'objectivité, de transparence et d'égalité de traitement entre les structures examinées et, en ce qui concerne le choix des personnes chargées de l'évaluation, sur les principes d'expertise scientifique au meilleur niveau international, de neutralité et d'équilibre dans la représentation des thématiques et des opinions. Il veille à la prévention des conflits d'intérêts dans la constitution des comités d'experts chargés de conduire les évaluations. Il peut conduire directement des évaluations ou s'assurer de la qualité des évaluations réalisées par d'autres instances en validant les procédures retenues. Il met en mesure les structures et établissements qu'il évalue directement de présenter, à leur demande, des observations tout au long et à l'issue de la procédure d'évaluation ». In Missions du HCERES, <http://www.hceres.fr/PRESENTATION/Missions>.

conséquences d'une mauvaise évaluation sont purement financières, mais non fléchées. Par la globalisation des crédits, il incombe désormais aux universités de tirer les conséquences d'une mauvaise évaluation d'un de ses laboratoires.

En sus des obligations d'ores et déjà prévues par la loi du 10 août 2007 (réussite aux diplômes, poursuite d'étude, insertion professionnelle des étudiants, nombre et qualité des stages), le Haut Conseil doit veiller à informer les étudiants des taux de succès sur trois ans dans la formation qu'ils choisissent, mesurer le bon emploi des ressources allouées à la suite du précédent exercice d'évaluation et faire participer les étudiants à l'évaluation de leurs enseignants. Ces audits seront rendus publics annuellement à travers un classement général simple et clair organisé par un domaine d'enseignement. L'activité d'agences concurrentes d'évaluation devra aussi être encouragée.

L'autonomie des universités françaises est-elle limitée par l'existence maintenue d'un système centralisateur. Il est vrai qu'aux Etats-Unis la compétitivité a été facilitée par l'absence de ministère chargé de l'enseignement supérieur au niveau fédéral. Il existe cependant des coordinations étatiques au niveau de chaque Etat.

L'Etat confirme sa présence par le système d'accréditation. L'accréditation est la délivrance d'un label, par une autorité indépendante, à une formation, après une évaluation de celle-ci au regard d'un référentiel explicite. Mais il faut remarquer que l'accréditation se différencie de l'autorisation du fait de la liberté d'enseigner. En effet, si l'établissement n'obtient pas une ou des accréditations, les établissements et les enseignants conservent leur liberté. On assiste cependant à une montée en puissance des diplômes non nationaux, qui font appel ou non à l'accréditation nationale. Dans la plupart des cas, la logique est de créer une appartenance à un établissement, et à créer une reconnaissance internationale. L'accréditation des diplômes nationaux est plus poussée : il s'agit d'une véritable habilitation avec à la fois une autorisation d'ouverture et un engagement de financement par le ministère.

Seuls ces diplômes peuvent afficher les noms de baccalauréat, licence, master, doctorat³³⁸. Le HCERES est chargée de cette procédure, en remplacement de l'ancienne Mission Scientifique, Technique et Pédagogique³³⁹.

En marge de ces diplômes, se développent les diplômes d'université, délivrés sous la seule responsabilité de l'établissement, sans aucune intervention de l'Etat. Avec la mise en place de la réforme Licence/Master/Doctorat (dite LMD), est réapparue la distinction diplôme (formalisation de la réussite à une formation) et le grade (ensemble des droits attachés à un diplôme). Par exemple, en 2002, est mise en place une Commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion, assurant l'évaluation des formations désirant conférer le grade de master³⁴⁰. A cela

³³⁸ Le 14/09/2009, le Tribunal Correctionnel de Grenoble analysait la plainte déposée conjointement par l'université Pierre Mendès France et le Rectorat de Grenoble. Etait dénoncé l'utilisation frauduleuse du diplôme de master. L'école Wesford, créée en 1987 à Grenoble, avait développé des diplômes allant des niveaux 3 à 5, dénommés masters, financés pour une grande partie par l'alternance. Le groupe Wesford, de par le développement des relations public/privé, a pu passer 2008 des conventions de partenariat avec deux universités (Dunkerque et Aix-Marseille) qui lui permettent de faire valider ses cursus par un diplôme d'Etat. Mais, hormis ces deux exemples, l'école s'est vue refuser l'habilitation de délivrer des diplômes de master. L'école a été condamnée à 10 000 euros d'amende à la publication du jugement, à 5 000 euros d'amende à verser au Rectorat et à 10 000 euros à verser à l'UPMF. Cependant, le Tribunal a rejeté la demande de l'UPMF visant à ce que la mention de master soit retirée.

³³⁹ Les universités publiques françaises sont accréditées par un établissement public, l'AERES. Dans d'autres Etats, il existe des agences publiques et privées, à charge pour l'établissement d'enseignement de choisir celle convenant le mieux à ses activités. Ainsi, au Japon, trois agences d'accréditation ont été reconnues : l'Institution Nationale pour les diplômes académiques et l'évaluation des universités (établissement public), l'Association de l'accréditation des universités du Japon (établissement privé), et l'Institution japonaise pour l'évaluation de l'enseignement supérieur.

³⁴⁰ Il convient de signaler les quatre niveaux de certification existant en France :

-le premier est constitué par la reconnaissance de l'établissement par l'Etat. Ceci permet à l'étudiant d'accéder à un certain nombre de droits notamment sociaux (bourses sur critères sociaux...)

-le second est le via du diplôme par le ministre, impliquant un contrôle plus précis, notamment pédagogique.

-le troisième confère le grade d'un diplôme, tel que le grade de master. Pour celui-ci, l'établissement doit démontrer une capacité de recherche dans un domaine précis.

-enfin, l'inscription au Registre National des Certifications Professionnelles. Cette procédure ne rentre pas au sens strict dans la procédure d'homologation. Il s'agit d'une procédure interministérielle qui consiste à classer par niveau et par spécialité les titres délivrés par les organismes de formation publics et privés le souhaitant.

s'ajoute désormais des accréditations internationales venant concurrencer l'Etat dans ce domaine.

La France a fait le choix de mettre en place une agence qui évalue à la fois la recherche et la formation. Tel n'est pas le cas de tous les pays européens, et l'évaluation de la recherche est finalement moins institutionnalisée qu'il ne paraît. Mais, dans de nombreux Etats, la volonté de renforcer l'attractivité et la compétitivité à la fois de la recherche et de la formation, conséquence notable de la multiplication des classements en tout genre, des réformes surgissent.

Aux Etats-Unis, l'évaluation se fait dans le cadre de l'accréditation. Le système de management de la qualité y est particulièrement spécifique puisque l'Etat n'habilite pas les formations, les établissements étant particulièrement autonomes, et le système étant monopolisé par des établissements privés. Mais la volonté de répondre à un modèle internationale, forgé sur la concurrence, a induit que l'évaluation y est volontaire et non imposée. Ainsi, l'évaluation est gouvernée par trois types d'agences : des agences régionales, onze agences nationales et 66 agences spécialisées.

Le système est lui-même régi par deux conceptions, celle du *Department of Education*³⁴¹, ou celle du *Council of Higher Education Accreditation*³⁴².

Ainsi, certains états d'Allemagne³⁴³ et l'Angleterre ont fait le choix d'un double système d'évaluation, avec deux autorités spécifiques pour la formation et la

³⁴¹ Dans ce cas, ce qui est évalué est l'adéquation entre réussite universitaire et mission de l'établissement, insertion professionnelle, qualité du corps enseignant, équipements, gestion budgétaire et comptable, service de soutien et accompagnement de l'étudiant, les pratiques et méthodes de recrutement...

³⁴² Dans ce cas, l'évaluation porte sur l'amélioration de la qualité des enseignements proposés, la justification des choix pédagogiques, l'amélioration de la qualité des services proposés à l'étudiant, la révision régulière des pratiques...

³⁴³ L'enseignement supérieur, dont la compétence est principalement détenue par les Länder, est régi par une loi fédérale cadre de 1976 modifiée en 2007 sur les établissements de l'enseignement supérieur. La plupart des constitutions des Länder garantissent l'autonomie des établissements de l'enseignement

recherche. La Suède quant à elle n'évalue pour l'instant que la qualité des formations, avec une instance compétente. La réflexion sur l'évaluation de la recherche est actuellement en cours, y compris celle sur l'organe compétent et son champ de compétence. Enfin, la Suisse n'était jusqu'à présent dotée d'aucun système national d'évaluation. Elle compte dès 2015 procéder à une accréditation institutionnelle des établissements ou des formations. Elle n'envisage pour l'instant pas d'évaluation de la recherche, qui reste de compétence propre à chaque établissement.

Le système de la qualité de la formation en Allemagne est relativement poussé et détaillé. En effet, l'évaluation institutionnelle³⁴⁴ repose sur pas moins de 23 critères. Véritable audit, il questionne sur l'orientation stratégique (*modèle et conception de développement stratégique politique du personnel orientée sur la qualité, organisation de la direction et culture de la qualité...*), les études et l'enseignement³⁴⁵ (*concept stratégique, assurance qualité des prestations sociales directes et indirectes, offre d'études complète et utile, évaluation des performances des étudiants et progrès d'apprentissage, évaluation des cours...*), et la recherche

supérieur. La loi fédérale cadre précitée prévoit que « le travail des établissements d'enseignement supérieur dans le domaine de la recherche et de l'enseignement (...) doit être régulièrement évalué », que « les étudiants doivent participer à l'évaluation de la qualité de l'enseignement » et que « les résultats des évaluations doivent être publiés ». Il n'existe pas d'agence fédérale d'évaluation des établissements de l'enseignement supérieur.

³⁴⁴ L'évaluation de la formation repose sur une agence dédiée, la « *Quality Assurance Agency for Higher Education* ». Elle définit un certain nombre de standards pédagogiques, permettant une harmonisation des compétences acquises par les étudiants. Même si les audits réalisés n'ont pas de conséquence sur les moyens octroyés aux établissements évalués, le résultat d'une évaluation semble avoir pour conséquence la redirection des moyens vers les formations les plus attractives et les mieux notées.

³⁴⁵ Cette évaluation porte principalement sur :

- l'assurance qualité au niveau des cours,
- les options de développement de la discipline et/ou des cours en interne à l'établissement,
- la condition des étudiants et la vie étudiante : conseil et assistance, conditions et charges de travail, charge liée aux examens, participation à l'auto administration et à la planification des cours, perspectives professionnelles.

(promotion de la relève et transferts des savoirs, éthique de recherche et politique de publications et d'exploitation, évaluation de la recherche...).

Quant à l'évaluation externe par une agence autonome, elle prend en compte la situation des enseignants (notamment *participation à l'autoadministration et à la planification des cours...*), l'égalité des sexes et la compensation des désavantages subis par les handicapés, l'organisation des cours, les études et l'enseignement, les conditions institutionnelles d'encadrement et la réussite universitaire.

Les évolutions constatées dans de nombreux pays sont convergentes, ainsi qu'à de nombreux domaines, qu'ils soient économiques, culturels ou encore sociaux : les régulations passent désormais par des agences indépendantes. La critique des classements prend alors tout son sens. En effet, alors que les agences sont assermentées pour exercer leur mission, au prix d'importantes précautions, notamment afin de respecter le principe du *peer review*, et comme nous l'avons vu précédemment, il est très souvent fait état de la qualité de tel ou tel processus, les classements ne sont souvent que l'agrégat de données quantitatives, qui le plus souvent sont issues de déclarations des intéressés, sans contre-exploration.

L'évaluation en France est relativement ancienne, par comparaison à d'autres systèmes universitaires mondiaux. Cependant, la démarche n'a pas abouti à une véritable démarche qualité, au sens le plus complet, c'est-à-dire à une démarche d'évaluation globale, de l'autoévaluation intégrée à la gouvernance à une évaluation externe non *bureaucrative*, comme la critique peut la caractériser actuellement (du temps de l'AERES)³⁴⁶. Dans le sens d'une plus grande autonomie confiée aux

³⁴⁶ L'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur - Rapport pour Madame la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche par Denise Pumainet Frédéric Dardel. Janvier 2014 : « Toutefois, alors que les ajustements successifs de ces pratiques de l'évaluation tendaient à remédier à des lacunes ou à corriger des dysfonctionnements signalés, les intentions qui les guidaient n'ont pas toujours été assez clairement communiquées. Les ajustements ont été souvent perçus comme exprimant une tendance à une excessive bureaucratisation, notamment lorsqu'il s'agissait de rendre plus précis et explicites les critères et recommandations destinés aux évaluateurs ».

universités, et surtout, à la structuration des sites, notamment dans le domaine de la formation, mais également çà et là, en matière de recherche, l'évaluation doit être repensée. La conception française qui a fait de l'évaluation un objet représentatif du centralisme a vécu. C'est ainsi qu'en Italie, l'évaluation des unités de recherche se fait dans les établissements même³⁴⁷.

La nouvelle procédure d'accréditation est en cela une avancée vers une plus grande autonomie confiée aux établissements, et vers certainement plus de responsabilisation des établissements dans ce qu'ils délivrent. La Haut Conseil devra pouvoir s'adapter à ce nouveau paysage, et l'évaluation ex-post, basé sur des indicateurs solides doit pouvoir le garantir³⁴⁸.

La question des enjeux de l'évaluation et des conséquences qu'en tire la tutelle doit également être posée. En effet, pour les établissements publics d'enseignement supérieur, la tutelle se fonde en partie sur l'évaluation pour attribuer des moyens. L'évaluation ne donne pas les mêmes effets : en Suède et en Suisse, les établissements les « mieux » évalués obtiennent des compléments de dotation ; certains Etats d'Allemagne et l'Angleterre, en sus de l'attribution de moyens supplémentaires, y voient également le moyen de suivre les établissements nécessitant une aide au pilotage.

³⁴⁷ L'article 49 de la loi sur l'Enseignement Supérieur et la Recherche prévoit que « *le Haut conseil s'inspire des meilleures pratiques internationales et assure ses missions, soit en conduisant des missions d'évaluation dans les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche, soit en s'assurant de la qualité des évaluations réalisées par d'autres instances* ». Bref, il ne tranche pas encore entre centralisation et décentralisation de l'évaluation, et dans la pratique, les universités ne se sont pas encore saisies d'une évaluation décentralisée à leur niveau, et à ne faire valider que des procédures et pratiques internes.

³⁴⁸ Au titre des indicateurs qui sont listés pour accréditer, la soutenabilité financière apparaît comme pouvant être contraignant et un obstacle vers une autonomie pleine et entière. Pourtant, elle n'est pas issue de la loi de 2013. Le rapport d'information n° 446 du Sénat (op.cit.) affirme en effet que « *La « valeur ajoutée » de la loi LRU devait résider dans une meilleure adaptabilité du projet de chaque établissement aux besoins de formation et de recherche de son territoire et aux moyens disponibles, en même temps qu'aux exigences de la concurrence nationale et internationale. Elle postulait une optimisation de l'utilisation de l'ensemble des ressources (humaines, budgétaires et patrimoniales) dans le cadre d'un budget global. Elle supposait un examen prospectif systématique de la soutenabilité des projets portés par les équipes de direction (de l'université comme de chaque composante), responsabilisées dans l'emploi de leurs moyens* ».

Enfin, le constat sur l'absence d'évaluation des formations, notamment d'évaluations mises en place par les établissements eux-mêmes, est sévèrement critiqué, et les conséquences que certains en tirent sont défavorables aux universités et à leur renommée.

Chapitre 2 : Des universités autonomes soumises aux règles du service public

L'enseignement supérieur est soumis aux célèbres principes érigés par Louis Rolland³⁴⁹, qui a permis l'émergence d'une théorie générale des services publics, basée sur le triptyque égalité / continuité et adaptabilité.

Certains auteurs parlent de « *carré magique* »³⁵⁰ pour caractériser notre modèle d'enseignement supérieur, voire le modèle européen de l'enseignement supérieur, même si les quatre caractéristiques ne sont pas toutes réunies à un instant *t* sur un même territoire. Elles sont : l'absence de sélection à l'entrée de l'université ; la gratuité des études ; le tandem autonomie des universités/financement exclusivement public ; et la non-spécialisation des universités.

Finalement, on retrouve dans ce « *carré magique* » à la fois des spécificités du service public (gratuité, égal accès), et d'autres des établissements publics, notamment des EPSCP.

Tout d'abord, le monopole de la collation des grades universitaires semble répondre à l'exigence d'égalité et de qualité de traitement face aux diplômés (section 1). Le principe de gratuité est ensuite décliné à la question du coût d'une année de formation (Section 2). Enfin, reste l'applicabilité du principe d'égalité, au travers de l'égal accès à l'enseignement supérieur (Section 3).

³⁴⁹ Louis Rolland, *Précis de droit administratif*, Paris, Libr. Dalloz, 2^e éd., 1928, 508 p.

³⁵⁰ Sylvain Kahn et Emmanuel Davidenkoff, *Les universités sont-elles solubles dans la mondialisation ?*, Editions Hachette Littératures, Septembre 2006, p. 74.

Section 1 : Le monopole de la collation des grades universitaires.

Le monopole de la collation des grades est consacré par la loi du 18 mars 1880, et jugé comme « *une forme d'antidote à la liberté de l'enseignement supérieur consacrée en 1875 et destiné à restituer à l'Etat un pouvoir de contrôle sur la sanction des études* »³⁵¹

Les grades correspondent aux trois anciens rangs d'hermine (baccalauréat, licence et doctorat)³⁵², et, depuis le processus de Bologne, un quatrième rang, le master³⁵³. Ensuite, pour chaque grade, un certain nombre de diplômes permet de les atteindre. Ces diplômes sont énumérés par décret après avis du CNESER. Les grades (et titres : les titres correspondent à des niveaux intermédiaires, comme les DUT, maîtrises...et attestent d'une qualification professionnelle) ne sont conférés que par des diplômes nationaux. Si certains diplômes font l'objet d'une délivrance par les autorités académiques (comme le baccalauréat, même si son jury est présidé par un universitaire, ou les BTS), les autres sont délivrés par les établissements d'enseignement supérieur, par délégation de l'Etat. Pour cela, et afin de s'assurer de leur compétence et de leur bonne organisation, l'Etat leur délivre des habilitations à délivrer des diplômes. Ces habilitations sont désormais intégrées dans le contrat pluriannuel d'établissement. La loi de 2013 glisse de terminologie, de l'habilitation à l'accréditation.

Les termes « habilitation » et « accréditation » sont issus du vocable de la qualité. L'accréditation est la reconnaissance par un organisme officiel de la capacité d'un organisme à délivrer des certificats. L'habilitation est la reconnaissance d'un

³⁵¹ André Legrand, « *Valeurs juridiques du monopole de la collation des grades* », AJDA 2010.

³⁵² Il faut alors ici rappeler la tradition de l'épitoge. Selon le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, il s'agit d'une « *bande d'étoffe garnie de rangs d'hermine que les recteurs et inspecteurs d'académie, les professeurs d'université, les avocats, certains magistrats et certains prélats portent sur l'épaule gauche par-dessus la toge* » (<http://www.cnrtl.fr/lexicographie/epitoge>).

³⁵³ Décret n°2002-482 du 8 avril 2002.

niveau de compétence, c'est-à-dire un savoir et un savoir-faire. L'article L. 613-1 montre bien ce glissement de termes³⁵⁴. En effet, on assiste sur ce point à une évolution dans la conception du modèle de « contrôle » par l'Etat de la délivrance des diplômes sur son territoire. Jusqu'alors se limitant à un contrôle de la procédure (l'ancien article démontrait le degré de précision par lequel le Ministère réglait son monopole de la collation des grades et des titres universitaires, à savoir que « les diplômes nationaux ne peuvent être délivrés qu'au vu des résultats du contrôle des connaissances et des aptitudes appréciés par les établissements habilités »), désormais l'Etat souhaite en plus réglementait le nombre de diplômes et leur volume sur le territoire (suite à l'explosion qui avait suivi le passage de la réforme du LMD). Dans les faits, la logique est la suivante : l'Etat accrédite les établissements selon une liste de diplômes qu'il aura arrêtée, puis les établissements seront habilités dans les mêmes conditions que précédemment. La volonté de l'Etat est donc de pouvoir contrôler en nombre la création de diplômes, afin d'éviter toute surenchère dans leur création. L'Etat définirait donc ce périmètre par l'imposition de noms qui constitueraient une « charte » des diplômes français, à laquelle l'ensemble des universités devra se conformer afin de pouvoir être habilité³⁵⁵.

³⁵⁴ Il faut de plus se référer à l'article 3 de l'arrêté du 22 janvier 2014 fixant les modalités d'accréditation d'établissements d'enseignement supérieur (JORF n° 20027 du 1 février 2014) qui dispose que « *Les attendus du dossier d'accréditation concernant la qualité de l'offre de formation de l'établissement et sa cohérence au niveau du site, la capacité de l'établissement à mettre en œuvre cette offre sur les plans pédagogique, organisationnel et financier et les modalités pratiques de déploiement de celle-ci sont précisés en annexe du présent arrêté. Ce dossier répond aux exigences du cadre national des formations défini par l'arrêté du 22 janvier 2014 susvisé* ».

³⁵⁵ Et les représentants de l'Etat sur le territoire veillent à cela. Ainsi en 2010, le Recteur de l'Académie de Grenoble requièrent de l'Institut Polytechnique de Grenoble de nouvelles propositions de noms concernant un Diplôme d'établissement de recherche et de technologie. En effet, il est indiqué que « *Dans la mesure où ce DÉR n'est pas un diplôme national, il a été indiqué à l'IPG, [...], que la grande proximité d'intitulé des diplômes pouvait porter à confusion. L'établissement [...], s'est prononcé sur la création d'un diplôme d'établissement et s'est engagé à faire des propositions au recteur quant à sa dénomination* ». Rapport sur le contrôle de légalité des actes réglementaires des EPSCP, Année 2010, Académie de Grenoble. Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative – Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Document confidentiel.

La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche est aussi innovante sur le fait que l'établissement n'est plus habilité diplôme par diplôme mais, accrédité pour l'ensemble de son offre de formation, y compris au niveau d'un site³⁵⁶, puisqu'elle met en place une approche globale de la mission de formation à ce niveau macro. L'autonomie pédagogique est dans ce contexte renforcée puisque l'Etat n'est plus un vérificateur minutieux mais là encore, poursuit sa nouvelle mission d'Etat stratège, en partant du postulat que dans le détail, les conditions sont respectées (seul le respect du cadrage national sera vérifié, pour le reste, si les équipes présentent l'ensemble des garanties scientifiques requises³⁵⁷, le postulat sera celui de l'adéquation des diplômes aux règles nationales). L'Etat s'assure désormais de la cohérence de l'offre de formation sur un territoire donné. On passe alors d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori, logique des relations entre l'Etat et ses opérateurs, avec une logique corollaire de responsabilisation des établissements. Mais l'Etat n'en abandonne pas ses prérogatives de puissance publique détenues avec la collation des grades et des diplômes, voire devient même un peu plus directeur en la matière, puisque désormais, c'est à l'Etat que revient le pouvoir de fixer le nombre de diplômes qu'il souhaite voir délivrer sur son territoire.

Les commentaires sur cette nouvelle procédure de pilotage de l'offre de formation sur le territoire national, tels que retranscrits dans l'étude d'impact sur la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche sont révélateurs du concept

³⁵⁶ Ainsi, selon l'article L.718-2 du code de l'éducation, « *Sur un territoire donné, qui peut être académique ou interacadémique, sur la base d'un projet partagé, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du seul ministère chargé de l'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert. A cette fin, les regroupements mentionnés au 2° de l'article L. 718-3 mettent en œuvre les compétences transférées par leurs membres* ».

³⁵⁷ L'accréditation devra, selon les remarques formulées par le CNESER, et reprises par le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, « par son contenu et ses modalités, [prendre] obligatoirement en compte la qualité pédagogique, les objectifs d'insertion professionnelle et la nécessité d'un lien entre les équipes pédagogiques et les représentants des professions concernées par la formation » (Article 20 de la Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche amendé par le CNESER)

d'autonomie des universités françaises. En effet, il est indiqué que « *Dans cette nouvelle procédure, il ne sera plus procédé à une analyse fine des contenus des formations. Cependant, il s'avère nécessaire de donner un cadre à cette extension de l'autonomie des établissements accrédités par plusieurs textes réglementaires* »³⁵⁸. L'autonomie n'est donc pas un concept identifié et identifiable, il est mouvant, et tout ne semble être que question de degré d'application : selon les époques, et les textes de loi, les universités pourraient être plus ou moins autonomes. L'Etat restant alors garant du service public de l'enseignement supérieur³⁵⁹ en l'assurant dans son principe d'égalité notamment³⁶⁰.

³⁵⁸ Projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, Etude d'impact, 19 mars 2013.

³⁵⁹ Robert Berdahl, dans son avant-propos préparatoire au *Magna Charta Observatory Seminar*, évoque les niveaux d'intervention de l'Etat, en fonction du concept d'autonomie, de la sorte, en finissant son analyse par la justification de ce recours à l'Etat pour servir l'intérêt général : « *Granted, government controls in the realm of procedural autonomy are sometimes onerous and often counter-productive to efficiency (on which more below). They frequently render the university's efforts to achieve its goals more complex and expensive. But they usually do not block the substantive goals of the institution. In contrast, government controls dealing with substantive issues (e.g., establishing role and mission; determining budget allocations; granting approval of new academic programs; creating faculty pay scales and student admission standards; regulating areas of permitted research) come so close to the vital center of Academe that, ideally, some form of partnership is required in order to see that academic values are strongly represented in the highest levels of policy determination. There is no "magic bullet" to do this, but certainly the substantive policy agenda should not be lost in a sea of disagreements over procedural issues. The reality is that accountability measures will almost always impact to some degree on campus autonomy. But university critics protesting what they regard as inappropriate or excessive controls must recognize that, when responsibly applied, such measures are normally a means of serving the broader public interest. I thus argue the merits of sophisticated differentiated responses regarding disagreements over issues in the three areas: academic freedom, procedural autonomy and substantive autonomy* ». Robert Berdahl, *Thoughts About Academic Freedom, Autonomy and Accountability*. Workshop Proceedings, Sabanci University, Istanbul, 30 November 2010, magna-charta.org.

³⁶⁰ Art. L. 613-1 : « *Les diplômes nationaux délivrés par les établissements sont ceux qui confèrent l'un des grades ou titres universitaires dont la liste est établie par décret pris sur avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Sous réserve des dispositions des articles L. 613-3 et L.613-4, ils ne peuvent être délivrés qu'au vu des résultats du contrôle des connaissances et des aptitudes appréciés par les établissements accrédités à cet effet par le ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Un diplôme national confère les mêmes droits à tous ses titulaires, quel que soit l'établissement qui l'a délivré. Le contenu et les modalités de l'accréditation des établissements sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'accréditation, par son contenu et ses modalités, prend en compte le lien entre enseignement et recherche au sein de l'établissement, la qualité pédagogique, la carte territoriale des formations, les objectifs d'insertion professionnelle et les liens entre les équipes pédagogiques et les représentants des professions concernées par la formation. Un établissement est accrédité pour la durée du contrat pluriannuel conclu avec l'État.*

L'accréditation a donc pour objectif de repenser le rôle de l'Etat en matière de pilotage de la formation, et pour différentes raisons : à la fois, pour redéfinir les rôles de chacun notamment pour « octroyer plus d'autonomie aux universités », mais également pour l'Etat de s'ingérer dans l'offre de formation telle que définie par les universités. Le constat est double, avec la volonté d'autonomiser tout en corrigeant certaines dérives constatées lors de précédente vague d'autonomisation. L'Etat reste garant de la bonne utilisation par les établissements de leurs pouvoirs et compétences octroyés dans le cadre de cette autonomie.

La philosophie de l'accréditation était jusqu'alors déjà utilisée déjà pour les écoles doctorales³⁶¹.

Cette philosophie induit que non seulement un établissement est habilité pour délivrer un diplôme (c'est-à-dire est reconnu par l'Etat comme pouvant délivrer un diplôme d'Etat), mais également en a suffisamment la capacité pour bien le délivrer. Il est intéressant d'analyser les conceptions des deux processus (habilitation et accréditation) dans leurs phases successives. L'habilitation entraînait un examen a priori de chaque formation. L'établissement était ensuite évalué sur la qualité de ses formations a posteriori par l'AERES. L'accréditation entraîne désormais un examen global de l'offre de formation par le HCERES. L'établissement doit apporter la preuve

L'accréditation peut, après une évaluation nationale, être renouvelée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le cadre national des formations, fixé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, comprend la liste des mentions des diplômes nationaux regroupés par grands domaines ainsi que les règles relatives à l'organisation des formations.».

³⁶¹ L.612-7 du Code de l'Education : « Le troisième cycle est une formation par la recherche qui comporte, dans le cadre de formations doctorales, la réalisation individuelle ou collective de travaux scientifiques originaux. Ces formations doctorales sont organisées en étroite liaison avec des laboratoires ou équipes de recherche dont la qualité est reconnue par une évaluation nationale périodique. Elles prennent en compte les besoins de la politique nationale de recherche et d'innovation et comportent une ouverture internationale. Elles constituent une expérience professionnelle de recherche, sanctionnée, après soutenance de thèse, par la collation du grade de docteur. Les formations doctorales sont organisées dans le cadre d'écoles doctorales dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur ».

a priori de la qualité des formations pour lesquelles il souhaite être autorisé à les délivrer. L'évaluation reste quant à elle a priori également³⁶².

Plus précisément, l'accréditation a pour objectif de vérifier les capacités des établissements à :

- mobiliser les moyens humains, financiers et matériels pour soutenir sa mission de formation ;
- mettre en œuvre les formations proposées (ressources académiques, activité recherche) et à en maintenir la qualité (évaluation des enseignements par les étudiants,...) ;
- accompagner les étudiants tout au long de leur parcours et à suivre leur devenir.

Pour le fondement, la doctrine déduit ce principe des lois de la République, et notamment de la Loi du 18 mars 1880³⁶³. Selon son article 1^{er}, « *les examens et épreuves pratiques qui déterminent la collation des grades ne peuvent être subis que devant les facultés de l'Etat* ». L'article 4 dispose, quant à lui, que « *les établissements libres d'enseignement supérieur ne pourront, en aucun cas, prendre le titre d'universités. Les certificats d'étude qu'on y jugera à propos de décerner aux élèves ne pourront porter les titres de baccalauréat, de licence ou de doctorat* ».

³⁶² Art. L114-3-1-3° du Code de la Recherche : cet article fixe les missions du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Il est notamment chargé « *d'évaluer les formations et diplômes des établissements d'enseignement supérieur ou, le cas échéant, de valider les procédures d'évaluation réalisées par d'autres instances. Lorsque ces formations font l'objet d'une demande d'accréditation prévue à l'article L. 613-1 du code de l'éducation, l'évaluation est préalable à l'accréditation ou à sa reconduction. Le Haut Conseil s'assure de la conformité de la formation au cadre national des formations et de l'effectivité de la participation des étudiants à l'évaluation des enseignements* ».

³⁶³ Loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur.

La valeur juridique de ce principe est aujourd'hui remise en cause. Pourtant, la plus haute juridiction administrative est venue le conforter à plusieurs reprises. Tout d'abord, en 1969, alors que la loi de 1968 n'en faisait pas mention, le Conseil d'Etat vient le réaffirmer³⁶⁴. Lors de l'examen de la loi de 1984, dite Savary, le Conseil d'Etat juge que ce monopole s'impose au législateur. Le Conseil d'Etat a « *disjoint du projet de loi un titre autorisant le ministre chargé de l'enseignement supérieur à accréditer des établissements privés à délivrer des diplômes nationaux* »³⁶⁵. L'Article L. 613-1 du Code de l'Education dispose désormais que : « *l'Etat a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires* ». Enfin, la doctrine reconnaît au monopole valeur constitutionnelle, puisque dans ce même avis du Conseil d'Etat, il était stipulé que « *le principe suivant lequel la collation des grades est réservée aux établissements publics d'enseignement qui remonte à la loi du 16 fructidor an V et que les lois de la République n'ont jamais transgressé depuis 1880 s'impose désormais au législateur* ».

Toutefois, plusieurs évènements viennent ébrécher le monopole de la collation des grades et diplômes.

La première remise en cause est liée à l'accord entre la France et le Vatican publié par décret n°2009-427 du 16 avril 2009. Il s'agit d'un accord international entre la France et le Saint Siège, dont le protocole additionnel précise que « *les Universités catholiques et les établissements d'enseignement supérieur dûment habilités par le Saint Siège* » et établis sur le territoire français pourront délivrer l'ensemble des diplômes et grades dans toutes les spécialités. Comment permettre à des étudiants issus d'établissements privés d'obtenir les diplômes nationaux permettant d'accéder aux grades ou titres ? On peut évoquer l'existence d'un monopole dans le monopole. Jusqu'à présent, seuls les établissements publics

³⁶⁴ CE Ass., 25 juin 1969, *Synd. Autonome du personnel enseignant des facultés des sciences de l'Etat*, req. N°77990, Rec. 335 ; RDP 1969, 965.

³⁶⁵ Avis publié, E.D.C.E. 1987, p. 138.

(facultés ou tout autre jury étatique) pouvaient délivrer des diplômes nationaux avec l'acquisition d'un grade associé. En 1919 (Loi Astier), l'Etat a habilité des établissements privés en vue de la délivrance de diplômes nationaux. Il a continué avec des établissements agricoles, et des établissements délivrant le diplôme d'ingénieur. Cet accord pourrait être entaché d'illégalité. En effet, le principe de collation des grades et diplômes ayant valeur constitutionnelle, il doit s'imposer au législateur. De plus, selon l'article 53 de la Constitution, la procédure de ratification impose au gouvernement de ne procéder à la ratification qu'après en avoir été habilité par la loi. Or le gouvernement a ratifié l'accord uniquement sous forme simplifiée, alors qu'il n'en avait pas la compétence. Sur le fond, l'accord prévoit que la Cité peut organiser sur le sol français un enseignement délivrant les grades et diplômes nationaux. L'Etat délègue de plus au Vatican le soin de déterminer les établissements, les grades et les diplômes qu'il souhaite délivrer, soit du sur-mesure au royaume du grand marché. Une nouvelle atteinte au préambule de la Constitution de 1946, qui prévoit que l'organisation de l'enseignement supérieur en France est un devoir de l'Etat. Sans compter (ni détailler ici) l'atteinte à la Loi de 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat. L'Etat, pour se défendre, à invoquer l'argument du processus de Bologne, et la reconnaissance mutuelle des diplômes. Mais cette reconnaissance n'impose pas que des grades et diplômes puissent être délivrés par des établissements autres que des universités françaises sur le sol français.

Le 19 mai 2009, était enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale une proposition de loi *tendant à promouvoir la laïcité et à sauvegarder le monopole de la collation des grades universitaires*³⁶⁶. Le texte a été renvoyé à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, sans suites données.

³⁶⁶ Proposition de loi *tendant à promouvoir la laïcité et à sauvegarder le monopole de la collation des grades universitaires*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mai 2009, n° 1682. La proposition ne contient qu'un seul article : « Toute norme contrevenant directement ou indirectement au principe de monopole de la collation des grades universitaires tel que défini à l'article L. 613-1 du code de l'éducation est réputée nulle et non avenue ».

La seconde remise en cause, sur laquelle nous ne étendrons pas, est liée au développement des diplômes propres ou diplômes d'établissement. Si en elle-même, elle n'atteint pas le monopole, puisqu'il ne s'agit pas là de délivrer un diplôme national, leur développement, le marketing qui peut entourer leur diffusion et la confusion qui peut régner sur l'intitulé du diplôme peut faire naître certaines confusions, et porter atteinte à l'autorité de l'Etat en ce domaine.

Enfin, la troisième remise en cause touche à la fois au monopole de l'Etat mais également à ce que l'on a intitulé le monopole du monopole à savoir la place des établissements publics dans cet échiquier. En effet, lors de la création du grade de master, le ministre de l'enseignement supérieur a autorisé des établissements privés à le délivrer. Autorisation par décret uniquement sans passer par le législateur ou par modification du code, alors même que le Conseil d'Etat venait de rappeler que le principe s'impose au législateur. A-t-il alors seulement valeur constitutionnelle ? On assiste à une évolution du principe selon le contexte³⁶⁷.

Selon Pierre-Henri Prétot³⁶⁸, sans ne rien retirer du pouvoir de l'Etat de délivrer, en dehors du cadre des diplômes nationaux (cadre réservé aux établissements publics), des diplômes à des établissements privés, l'administration s'est attachée à contourner ce monopole par voie réglementaire. On assiste à ce

³⁶⁷ Les principes fondamentaux reconnus par la République (PFRLR) ont connu un singulier destin. D'abord introduits discrètement dans le Préambule de 1946 par une Assemblée Constituante désireuse de voir la liberté d'enseignement promue principe à valeur constitutionnelle, mis en œuvre pour la première fois par le Conseil d'Etat dans les années 1950 (CE, Société des Annamites de Paris), ils sont consacrés avec la reconnaissance de la liberté d'association comme principe par le Conseil Constitutionnel dans une décision de 1971 (Cons. const. 16 juill. 1971, n° 71-44 DC, *GDCC*, 16^e éd., n° 6; *D.* 1974. 83, chron. Hamon ; *AJDA* 1971. 537, note Rivero ; *RD publ.* 1971. 1171, note Robert). Ils sont ensuite délaissés, selon la doctrine du Doyen Vedel, selon lequel le Conseil Constitutionnel ne peut principalement fonder ses décisions que sur les textes de 1958, 1946 et 1789. Et seulement à défaut sur les PFRLR.

³⁶⁸ Yves Gaudemet, Le monopole de la collation des grades universitaires : quelques remarques introductives à la lecture de l'article de Pierre Henri Prétot et sur son invitation - *Revue du Droit Public* - Tome 124 - Septembre, Octobre 2008, n° 55

phénomène depuis le décret du 30 août 1999, créant le grade de « mastaire », et permet d'habiliter tout établissement privé ou public de le délivrer. A cette même époque, avaient été déposées à l'Institut National de la Propriété Intellectuelle les dénominations suivantes : « masters » ou « mastères » par de grandes écoles. Le rapport de présentation du décret est limpide : « *pour la première fois, une même labellisation s'appliquera aux universités et aux grandes écoles ce qui, tout en préservant l'identité de chacune des composantes du système français d'enseignement supérieur, accroîtra largement sa lisibilité et favorisera le développement des coopérations entre universités et écoles* ». Jusqu'en 2002, le « mastaire » n'est pas pratiqué. Le changement majeur intervient en 2002, lorsque ce dernier terme est remplacé par le terme « master »³⁶⁹. Un arrêté pris quelques temps après stipule que les diplômés de masters des écoles d'ingénieurs et d'autres établissements et écoles non universitaires habilités sont « *de plein droit, titulaires du grade de master* »³⁷⁰. Comment juger de cette méthode ? Est-elle compatible avec les règles en vigueur dans le droit français ? L'arrêté du 25 avril 2002 est-il légal au regard du principe de monopole de collation des grades et des diplômes ?

Et donc, désormais, les communautés d'universités et d'établissements, poursuivant la possibilité offerte aux PRES, peuvent délivrer des diplômes. L'attribution du statut d'EPSCP aux communautés met fin à la violation du monopole puisque les anciennes structures de coopération étaient régies par celui des EPCS

Pour compléter cette dernière remarque, le Code de l'Education prévoit, à l'article L. 613-7, que les diplômes nationaux ne peuvent être délivrés aux étudiants des établissements privés qu'à la condition qu'une convention soit conclue avec un EPSCP. De plus, la convention doit laisser la compétence exclusive à des jurys composés d'enseignants chercheurs de statut universitaire (article L. 613-1) ou à des

³⁶⁹ Décret n° 2002-481 du 8 avril 2002 relatif aux grades et titres universitaires et aux diplômes nationaux, JORF n° 0084 du 10 avril 2002.

³⁷⁰ Arrêté du 25 avril 2002 relatif au diplôme national de master, JORF n°99 du 27 avril 2002.

enseignants ou personnalités qualifiées ayant contribué à ces enseignants (modalités fixées par voie réglementaire).

Au regard de ces deux dernières remarques, les écoles de commerce pourraient (en cas d'appartenance à une communauté d'universités et d'établissements) délivrer le doctorat : les périmètres institutionnels liés aux candidatures IDEX pourraient engendrer de nouvelles difficultés, laissant ouverte une porte aux multiples conséquences, certes budgétaires mais certainement liées à ce qui fait notre enseignement supérieur, dont le monopole de la collation des grades universitaires.

Enfin, dernièrement, dans un arrêt de juillet 2010, le Conseil d'Etat n'élève pas au rang des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République le principe de la collation des grades³⁷¹, malgré la pensée doctrinale qui maintient ce niveau de protection³⁷². L'université ressort affaibli de ces attaques, l'assise juridique se révélant fragile, et ce notamment par l'absence de position du Parlement. Nous reviendrons dans la seconde partie sur les autres attaques subies par les universités, concernant un autre principe fondamental, à savoir l'indépendance des enseignants-chercheurs.

³⁷¹ CE, 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée*, req. N°327663.

³⁷² André Legrand, *Valeur juridique du monopole de la collation des grades*, AJDA 2010.

Section 2 : Le principe de gratuité, au travers la question des droits d'inscription :

L'article L. 132-2 du code de l'éducation prévoit que *« l'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré »*.

La Loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur dans son article 3 prévoit que *« les inscriptions prises dans les facultés de l'Etat sont gratuites »*.

S'agit-il d'un principe ? Quelle est sa valeur ?

Les conditions historiques d'instauration de la gratuité de l'enseignement public établissent des liens puissants entre les notions de gratuité et celles de République et de démocratisation de l'Ecole. La démocratisation de l'enseignement dans les années 1960 et 1970 s'est accompagnée de revendications financières destinées à lever tout barrage à la poursuite des études. La gratuité dans l'enseignement supérieur est un sujet sensible, qui au-delà du simple domaine politique a envahi les domaines juridique et contentieux.

D'une façon générale, la gratuité³⁷³ n'est certainement pas en elle-même une loi du service public. Le Préambule de la Constitution de 1946 et l'article L.132-1 du code de l'éducation sont eux-mêmes assez flous sur le sujet. Le préambule mentionne à l'alinéa 13 *« l'organisation de l'enseignement gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat »*. Que signifie à tous les degrés ? L'enseignement

³⁷³ Selon René Chapus (op.cit.), *« la gratuité n'est certainement pas au nombre des lois du service public. L'existence d'un principe général de gratuité est évidemment exclue par celle des services publics industriels et commerciaux et celle des services concédés. La seule question ne peut être que celle de savoir si, en l'absence de dispositions législatives les y autorisant, les autorités administratives sont en droit d'exiger des usagers des services publics administratifs une contrepartie pécuniaire des prestations qui leur sont assurés. La réponse à cette question est aussi nuancée que possible et telle qu'on ne saurait même pas estimer que le fonctionnement de ces services serait, en principe au moins, gouverné par une exigence de gratuité »*.

supérieur est-il concerné ? Ni le conseil constitutionnel ni le Conseil d'Etat ne se sont jamais prononcés sur la question du principe de gratuité dans l'enseignement supérieur. Quant au code de l'Education, il se borne à garantir la gratuité à la période de scolarisation obligatoire, ce qui est contradictoire avec l'article suivant qui mentionne la gratuité dans les lycées et les classes préparatoires³⁷⁴.

Les établissements d'enseignement supérieur sont exclus par le juge administratif de ces textes. En effet, ceux-ci perçoivent des droits d'inscription, dont le montant est fixé chaque année par arrêté ministériel. Cet arrêté a été contesté devant les tribunaux, mais le Conseil d'Etat a conclu à sa légalité, sur la base de la loi de finances de 1951, et non en se basant sur le Préambule de 1946, évitant ainsi tout contrôle de conformité au texte constitutionnel. La loi de 1984 a entériné la possibilité de perception de droits d'inscription. Mais là encore, aucune exception d'inconstitutionnalité n'a été soulevée. Dès lors, on est en droit de se demander si le principe de gratuité a une réelle valeur constitutionnelle, ou s'il s'agit plutôt d'un objectif politique afin de garantir un accès au plus grand nombre à l'éducation. Cependant, on peut lui accorder la valeur de principe fondamental reconnu par les lois de la République, en tant que figurant parmi les « principes politiques, économiques et sociaux ».

Cette obscurité dans la valeur du principe de gratuité de l'enseignement apparaît dans ses contours. En effet, jusqu'où la société est-elle prête à tolérer un coût ? Le service public a un prix : qui va le supporter ? La gratuité aura été l'un des moyens de mettre en place le principe d'égalité et se résume comme « *l'absence de participation directe demandée l'usager en contrepartie de la prestation que lui procure le service* »³⁷⁵.

³⁷⁴ Article selon lequel : « l'enseignement est gratuit pour tous les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement supérieur des établissements public du second degré ».

³⁷⁵ Jean-François Lachaume, Hélène Pauliat, Claudie Boiteau, Clotilde Deffigier, Droit des services publics, Masson, 2^{ème} Edition, 2015.

Les universités peuvent percevoir, en plus des droits d'inscription, des rémunérations en contrepartie de services rendus, dites prestations pédagogiques facultatives. Cette possibilité est largement devenue encadrée par le juge administratif. Les universités Pierre Mendès France de Grenoble et Paris Dauphine auront tenté à leur époque l'autonomie financière à leurs dépens. Dans un souci de réalisme, le Président de l'UPMF, avec le vote du conseil d'administration, a fait adopter une augmentation de manière sensible de ces prestations facultatives. Saisi par un syndicat d'étudiant, le Tribunal Administratif de Grenoble³⁷⁶ a annulé cette décision sur deux motifs : ce sont des redevances sur prestations, donc les prestations ne peuvent être qu'identifiées et non globales ; ces prestations sont facultatives et ne peuvent relever des missions inhérentes à l'université (par exemple, l'accès aux salles informatiques, ou à un portefeuille de stages sont des missions inhérentes aux universités, car fixées par les textes de lois). En conclusion, les prestations doivent être facultatives et complémentaires, et clairement identifiées et régulièrement publiées³⁷⁷. Ce coup d'arrêt ramène les universités à la réalité légale de l'époque, à savoir une autonomie somme toute assez limitée. L'autonomie financière est illusoire, la loi de 2007 a-t-elle réellement changé le fonctionnement ? On peut en douter, tant que la question des droits universitaires restera non abordée.

La gratuité renvoie aussi à la conception de l'utilisateur du service public, celle de l'utilisateur-citoyen. L'impact du droit communautaire est, en la matière, fondamental, et nous amène à nous questionner sur l'évolution de l'enseignement supérieur comme service public vers un secteur soumis à la concurrence.

³⁷⁶ TA Grenoble, 16 décembre 2005, Association « Aide juridique étudiante » et UNEF – Recteur de l'académie de Grenoble

³⁷⁷ CAA Nancy, 18 mars 2004, Université de Metz, Req. n°98NC01131.

Pour le droit communautaire, tous les services publics ne se prêtent pas à la mise en œuvre de l'ouverture démocratique³⁷⁸. L'égalité fait alors aussi l'objet d'une application diversifiée. En droit interne, si les lois de Rolland restent d'actualité, leur application est soumise à des applications diverses selon l'objet du service. Comme dans beaucoup de domaines soumis désormais au droit communautaire, le droit des services publics est un droit à géométrie variable. En cela, la notion d'usager-citoyen conduit à cette évolution. Une même activité, sans se soucier de savoir si elle relève d'un service public administratif ou d'un service public, peut présenter une double qualification. Les services publics peuvent tout à la fois délivrer une prestation payante, et contribuer à la cohésion sociale.

Léon Duguit reconnaît la nécessité de l'autorité et dote les gouvernants de privilèges exorbitants du droit commun³⁷⁹. Le service public fait de la puissance publique un corollaire indispensable. Certes, la notion de service public impose l'idée d'un pouvoir limité, et non plus d'une souveraineté inconditionnée et irresponsable, mais elle justifie les prérogatives des gouvernants par l'intérêt collectif de la société et le service public.

Si l'Etat perd de ses prérogatives (ou du moins de l'exercice de ses prérogatives, puisqu'il a la compétence de sa compétence), le service public en perd-il de sa nature ? Selon la théorie de Maurice Hauriou, le service public combine puissance et service. A la différence de Léon Duguit (et même de Carré de Malberg et de la doctrine allemande), Hauriou entend rétablir le dogme traditionnel de la puissance d'Etat. Il ne s'agit pas d'éliminer la puissance, qui est le signe distinctif et le véritable fondement du pouvoir administratif. Pour l'auteur, l'originalité tient dans le fait que cette puissance a été canalisée vers le service public : « *l'idée du service*

³⁷⁸ Depuis l'Acte Unique Européen de 1986, il est prôné une libéralisation progressive des services publics ou services dits universels, au nom des principes de libre échange, de libre circulation et de concurrence.

³⁷⁹ Jacques Chevallier, *Le service public*, « Que sais-je ? » PUF, 9^{ème} édition, 2012, n° 2359.

s'est colletée avec le pouvoir exécutif à l'intérieur d'une vaste organisation instituée ».

Alors que la rhétorique de l'intérêt général évoque l'idée de pouvoir et présuppose une certaine liberté de parole et d'action, qui explique sa localisation aux niveaux les plus élevés de l'Etat (gouvernants, hauts fonctionnaires), le service public renvoie à l'idée très générale selon laquelle l'appartenance au public implique l'effacement derrière la fonction, c'est-à-dire de faire passer ses intérêts propres (individuels ou collectifs) derrière ceux du public, dont on est tenu de satisfaire les besoins et les aspirations. Le service public postule un statut d'hétéronomie, inhérent à ce que Duguit appelait la loi du service.

La question de la prise en charge par l'utilisateur d'une partie du coût du service est une éternelle ritournelle, relancée entre autre par la création des grands établissements. Ce statut est devenu l'une des possibilités de contournement de l'absence de liberté dans la fixation des droits et dans la possibilité de choisir ses étudiants réside dans ce statut. L'université Paris Dauphine en est certainement la première démonstration. Depuis 2004, ce changement juridique lui permet de poursuivre légalement la sélection de ses étudiants. Ainsi, chaque année, pour 800 places en premier cycle, ce ne sont pas moins de 5000 dossiers qui sont examinés.

Le passage à ce statut ne s'est pas réalisé sans résistance. Rappelons que la Loi de 1984 garantit le principe de libre accès à l'enseignement supérieur, sans possibilité pour les établissements de choisir leurs étudiants. Le CNESER s'est lui-aussi prononcé contre le changement de statut de Paris Dauphine, son avis n'étant que consultatif, le reste est connu.

C'est le cas aussi de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. L'institut obtient ce statut en 1985. En 2004, par référé administratif, le syndicat d'étudiant, l'UNEF (Union Nationale des Etudiants de France), saisit le juge administratif aux fins d'annulation de la mise en place de droits de scolarité différenciés selon les revenus

nets annuels imposables. Le juge³⁸⁰ définit clairement les étudiants de l'IEP comme des usagers d'un service défini, en l'espèce la Fondation nationale des sciences politiques. Il faut aussi noter que dans ce cas, il ne s'agissait pas de déroger aux droits nationaux, fixés chaque année par arrêté, mais de fixer de manière libre mais non arbitraire (le juge rappelle que les droits de scolarité demandés doivent avoir pour contrepartie des enseignements ainsi que diverses prestations) les « tarifs » dus pour les diplômes d'établissement. Le juge se positionne clairement en dehors du principe de gratuité, puisqu'il estime que l'établissement est à même de fixer des coûts de revient réels. De la même façon, il rejette le motif invoqué par l'UNEF du principe d'égalité, selon lequel la différenciation de traitement selon les revenus de la famille, basée sur un barème dégressif, serait source d'inégalités entre les étudiants selon leur état familial.

La question du financement futur des universités permet de s'interroger sur la diversification des sources de ressources. Dans un certain nombre de pays, cela passe par, non pas une privatisation de l'existant, mais de l'encouragement au développement d'établissements privés. C'est le cas de pays où l'offre existante est insuffisante pour absorber l'ensemble de la demande étudiante (cas du Portugal ou des pays de l'ancien bloc communiste). Pour le reste, il s'agit surtout de palier un certain désengagement de la puissance publique, souvent motivé par des restrictions budgétaires plus générales dans un contexte de déficits publics, par la multiplication des sources de financement notamment des fonds privés, comme le mécénat, la passation de contrats de recherche contractés avec des entreprises ou des services publics, ou comme il a été vu précédemment des droits d'inscription. Enfin, cette recherche de ressources passe aussi par la mise en concurrence des projets et, au-delà, des établissements eux-mêmes. L'opération CAMPUS (mais aussi les suivantes, et d'une manière générale le financement de la recherche) en est l'exemple le plus flagrant en France. Dix campus d'excellence ont été sélectionnés

³⁸⁰ Tribunal Administratif de Paris, UNEF – Sc Po, N°0400494/9, ordonnance du 28 janvier 2004.

selon des critères de performances³⁸¹. L'acceptation d'étudiants étrangers est devenue primordiale. L'enseignement supérieur est devenu clairement un bien mixte, qui présente certaines caractéristiques des biens publics et d'autres qui sont propres aux biens privés, avec des implications en matière de financement.

Si l'on continue la comparaison avec les collectivités territoriales, il faut dans ce cas-là examiner les chiffres de l'autofinancement. En moyenne, les subventions étatiques représentent entre 55 et 65% des ressources des universités, hors salaires, ne représentant que 5% des ressources des collectivités. Pour ces dernières, les ressources propres représentent près de 40% de leur budget. Le chemin est encore long pour les universités : l'acquisition d'une indépendance financière sera le gage d'une réforme réussie.

Le concept de liberté académique n'est pas uniquement associé aux enseignants-chercheurs. Il l'est aussi aux étudiants. En effet, dans la conception humboldtienne de l'université, la liberté académique se décompose entre la *Lehrfreiheit* (liberté d'enseigner) et la *Lernfreiheit* (liberté d'étudier)³⁸². Cette dernière n'est que partiellement reconnue et protégée par les textes français. La Loi Faure est le texte de loi le plus abouti en ce sens et constitue la base référentielle

³⁸¹ L'Opération CAMPUS est la conséquence du constat suivant : si la qualité de notre recherche et de notre formation est retenue, la qualité des lieux de vie, à savoir les campus fait débat. En effet, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche estime, en 2008, que 30% du patrimoine universitaire est vétuste. 10 campus sont sélectionnés pour un financement exceptionnel, grâce aux intérêts de la cession de 3% des actions détenues dans le capital d'EDF. Ce sont près de 3.7 milliards d'euros qui au final seront distribués à ces campus après sélection par un jury composé de hautes personnalités, y compris étrangères. Les campus ont été évalués selon quatre critères : l'ambition pédagogique et scientifique du projet, l'urgence de la situation immobilière, le développement d'une vie de campus et le caractère structurant et innovant du projet pour le territoire. Les projets élaborés devront également respecter les grandes lignes d'un cahier des charges (sources de financement diversifiées, respect des engagements du Grenelle de l'Environnement...).

³⁸² Cette liberté, rarement étudiée, ne se limite pas à l'accès aux bâtiments. Ceci en est une condition. Pour mémoire, lors des grèves étudiantes de 2006 (protestations d'une rare commune mesure contre le Contrat Première Embauche), le premier ministre Dominique de Villepin avait appelé à la défense de la liberté d'étudier, appel contre les blocages des universités. « *Dominique de Villepin rencontre quinze présidents d'Université et défend « la liberté d'étudier »* ». In *Le Monde*, 17 mars 2006.

législative. En effet, selon le code de l'Education (Art. L. 952-2), « *les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité* ».

La question de la hausse dans le financement du système d'enseignement supérieur de l'utilisateur relève de deux schémas opposés : élever ces frais permettrait de créer un véritable marché de l'enseignement par la promotion de la mobilité et la compétitivité, et promouvoir un accès universel (par la gratuité) est l'une des valeurs d'un système démocratique.

Ce double paradigme provoque le débat pour plusieurs raisons. L'Etat ne peut plus être seul financeur, sur la base de l'impôt. Les établissements doivent s'extirper de sa tutelle financière par une meilleure insertion dans le paysage économique local et national. La mise en place de droits de scolarité soutenant un modèle économique en est une modalité. C'est alors que le changement de conception du financement (du public au privé) permettrait aux universités elles-mêmes, de concevoir différemment les bénéfices de leurs missions. Enfin, par la mise en place de frais d'inscription fondés sur une réalité économique, c'est toute la réflexion sur le paiement de l'impôt et la politique d'aides financières pour les plus défavorisés qui serait repensée, permettant le transfert des charges réelles des plus bas revenus aux plus hauts.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les frais de scolarité sont librement fixés par les établissements, dans une limite imposée par l'Etat. L'Etat fixe aussi la répartition entre établissements et puissance publique (la majeure partie étant conservée par les premiers).

Les États-Unis ont fixé un taux bas pour certains diplômes et permettre ainsi un accès dit universel à l'enseignement supérieur (les programmes dits professionnels connaissent en général les coûts les plus élevés, en raison d'un accès au monde professionnel quasiment garanti permettant un meilleur « retour sur investissement »).

En Angleterre, le gouvernement a fixé une limite inférieure et une limite supérieure aux frais d'inscription, ainsi qu'un système d'emprunt pour reporter le coût de la scolarité après l'obtention du diplôme et du premier emploi (avec la mise en place d'une limite inférieure de revenus). L'ensemble des établissements ont fixé leur limite supérieure au taux prescrit par l'Etat et ce pour les raisons suivantes : la nécessité d'agréger de nouveaux revenus face au déclin des ressources étatiques, l'idée selon laquelle un établissement pratiquant des tarifs moins élevés serait de moindre qualité, l'accroissement des frais se fait automatiquement en raison de la plus forte demande.

La hausse des frais dans ces deux Etats ne pose pas la question de l'autonomie des établissements (qui n'est pas non plus garantie, faute de ressources suffisantes, en effet, celle-ci ne peut être conditionnée qu'à la couverture intégrale des dépenses de l'établissement par les recettes, quelles qu'elles soient), mais de la place de l'Etat dans le système d'enseignement supérieur. La question d'une politique nationale d'enseignement supérieur et des objectifs poursuivis par l'Etat reste centrale.

Section 3 : Le principe d'égalité et la question de l'accès à l'enseignement supérieur :

L'école républicaine a été fondée sur l'égalité du droit de recevoir une instruction égale pour tous. Mais, avant même que le déséquilibre démographique n'atteigne l'université, cette conception a atteint ses limites. Si l'éducation nationale a mis en place les Zones d'Education Prioritaires afin de renforcer les moyens pédagogiques mis à disposition des écoles situées dans des zones défavorisées, des procédures particulières sont mises dans l'enseignement supérieur³⁸³. Au principe de l'égalité des droits, se substitue celui de l'égalité des chances, mise en œuvre entre autres par l'application selon les situations de discrimination positive³⁸⁴. Toutefois, la conséquence est une atteinte au principe d'égalité. Le droit français n'admet pas en principe le concept de discrimination positive, c'est-à-dire le traitement privilégié accordé à une catégorie d'usagers. Or, l'inégalité de droit aurait pu corriger l'inégalité de fait et injecter de la sorte des considérations d'équité dans l'application du principe d'égalité. Ceci n'a pas été le choix du système français.

Dans les travaux parlementaires de la loi LRU, le Sénat a mis l'accent sur la possibilité donnée aux universités de mettre en œuvre, mise en œuvre définie par le projet d'établissement, les formations les plus pertinentes et de trouver les partenaires les plus à même de soutenir leur politique scientifique et de formation.

La question de l'égalité trouve dans le projet de loi sur l'enseignement supérieur et de la recherche une nouvelle actualité. En effet, dans les formations délivrées par les Instituts Universitaires Technologiques (IUT). Afin de garantir une diversité de publics, le texte devrait prévoir une fourchette par décret fixant le

³⁸³ Sciences Po Paris a conventionné avec une centaine de lycées, classés en zones d'éducation prioritaires. <http://www.sciencespo.fr/admissions/fr/conventions-education-prioritaire>.

³⁸⁴ Le principe d'égalité des chances est issue des réflexions sur la justice sociale. On se limitera ici à citer John Rawls, qui écrivait qu' « *Une société est définie comme "une association, plus ou moins autosuffisante, de personnes qui, dans leurs relations réciproques, reconnaissent certaines règles de conduite comme obligatoires, et qui, pour la plupart, agissent en conformité avec elles"* » (Théorie de la Justice (1971), Paris, Le Seuil, 1987).

pourcentage d'élèves issus d'une certaine catégorie de baccalauréats (technologiques).

On prend souvent par comparatisme l'exemple du système universitaire nord-américain, sélectif et payant. Pourtant, c'est oublier qu'il n'est pas composé que d'établissements privés. 75% des étudiants se dirigent vers des établissements publics. La conception du marché se fait dans les deux sens, à savoir une sélection des étudiants par l'établissement, mais aussi la liberté de choisir son établissement par l'étudiant. Avant de choisir leur cursus, les étudiants mettent en concurrence les troisièmes cycles (à travers des critères comme la présence de personnalités renommées, la nature des débouchés à l'issue de l'obtention du diplôme, les conditions matérielles et financières de recherche).

L'entrée libre³⁸⁵ à l'université³⁸⁶ repose sur le postulat qu'il existe déjà une épreuve dite de capacité, à savoir le baccalauréat, alors assimilé au premier grade universitaire³⁸⁷. Pourtant, en dehors de présider l'examen, l'Université, en tant qu'institution, n'en a que peu la maîtrise. Or, s'il s'agissait véritablement d'un diplôme validant des connaissances nécessaires pour entrer dans le second grade, pourquoi les universités se sont-elles emparées de la compétence de pouvoir fixer des capacités d'accueil, et d'en user librement ?

Ensuite, l'absence de sélection appartient au socle des valeurs de la Vème République. L'école dite républicaine repose sur l'élévation du niveau global, du plus

³⁸⁵ Il s'agit bien de l'entrée à l'université qui se fait sans sélection apparente. La sélection est dite temporelle : elle n'est pas étrangère à l'université qui en use ensuite tout au long des cursus.

³⁸⁶ A ce titre, Alain Bienaymé rappelait justement que « nous confondons à tort l'idée d'université avec l'enseignement supérieur. Bien des débats s'apaiseraient ou gagneraient en clarté si cette distinction s'imposait aux esprits ». In Alain Bienaymé, *L'enseignement supérieur et l'idée d'Université*, Economica, Paris, 1984, p.1.

³⁸⁷ Article L. 333-4 du code de l'éducation qui dispose que « L'examen du baccalauréat général, technologique ou professionnel sanctionne une formation équilibrée qui ouvre la voie à la poursuite d'études supérieures et à l'insertion professionnelle ».

grand nombre, élévation ne reposant ni sur le patrimoine économique, ni sur le patrimoine culturel.

Pierre Mendès France avaient déjà soutenu l'idée d'une différenciation entre un accueil de masse et un accueil sur sélection³⁸⁸. Les IUT devaient accueillir la masse (sorte de collèges américains, formant des cohortes à Bac +3 maximum, avec la question de l'insertion professionnelle, et leur ancrage à la fois dans un bassin d'emploi et ancrage territorial) et l'on devait redonner aux universités ce rôle largement dévoyé, et elles auraient ainsi sélectionné à leur entrée (et elles formant à Bac +5, notamment pour le renouvellement des futurs enseignants et chercheurs). La différenciation entre enseignement (et notamment professionnalisant, eu égard aux nouvelles missions attribuées depuis 2007, et à la focalisation des différents dirigeants, nationaux ou locaux sur cette problématique) et recherche, même si elle n'est pas avouée, est cependant dans tous les esprits, et même transparaît dans les textes : si l'université n'est pas l'enseignement supérieur, inconsciemment ou pas, les deux derniers textes législatifs, de 2007 et 2013, en se focalisant uniquement sur l'université reposent la question de *l'universalité* de l'université dans l'enseignement supérieur et la recherche, dans le sens, où elles sont les seuls établissements à pouvoir agir dans ces deux domaines, l'Etat les ayant doter de ces deux missions. André Legrand parle de fin de *l'université « humboldtienne »*³⁸⁹.

Comment concilier le principe d'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et celui de l'autonomie des universités ?

³⁸⁸ Jean-Louis Rizzo, *Pierre Mendès France et la recherche scientifique et technique*, La Revue pour l'histoire du CNRS, 6 | 2002 : Les années 60 : l'Espace, l'Océan, la Parole.

³⁸⁹ André Legrand, *La démocratie de délégation, un pari pour l'université*, AJDA, 19 novembre 2007, p. 2136.

Les avancées sont timides, et le principe d'égalité pèse sur les réflexions³⁹⁰. Par exemple, un amendement au projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche a été déposé par le groupe parlementaire Union pour un Mouvement Populaire. Cet amendement 285 prévoyait non pas la mise en place d'une sélection explicite, corollaire d'une autonomie assumée des universités, mais d'une orientation sélective, complétée de « *modalités particulières d'admission* ». Il faut rappeler ici les indications figurant dans le code de l'éducation. En effet, l'article L. 612-3 énonce que « *Le premier cycle est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat et à ceux qui ont obtenu l'équivalence ou la dispense de ce grade en justifiant d'une qualification ou d'une expérience jugées suffisantes conformément à l'article L. 613-5* »³⁹¹. Il est introduit un article L.612-1-1 qui prévoit que :

« *Tout candidat est libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix, sous réserve d'avoir, au préalable, sollicité une préinscription lui permettant de bénéficier du dispositif d'information et d'orientation dudit établissement, qui doit être établi en concertation avec les lycées.*

« *Toutefois, pour favoriser la réussite des étudiants dans chacun des cycles qui composent les études supérieures, l'inscription des étudiants peut être soumise à des modalités particulières d'admission, sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 612-3 et des dispositions de l'article L. 612-6.*

« *Le recours à ces modalités d'orientation sélective est justifié par la nature de la formation et du diplôme concernés.*

³⁹⁰ Charles Fortier évoque même « *d'exigence chevillée au pacte républicain* ». Il fonde l'évaluation qui a trait dans les universités, évaluation a posteriori et non a priori comme ce qui est en vigueur pour les filières à sélection d'entrée, sur « *celle qui s'opère au fil des années par l'effort long au contact de savoirs en mouvement, par l'effort long qui seul permet d'apprécier la profondeur des connaissances et la rigueur des méthodes à l'aune du travail personnel, des qualités d'analyse et de réflexion, des aptitudes et de la volonté. L'université se caractérise ainsi, et s'honore, par la confiance faite aux étudiants plutôt que par la défiance que symbolise une sélection a priori* » (Charles Fortier, *La réforme des universités, premier bilan, premières questions*, AJDA, 22 février 2010, p. 299).

³⁹¹ Le juge administratif a ainsi sanctionné toute sélection et donc de refus d'inscription fondé sur des « *épreuves dites d'orientation* ». Le juge avait alors complété sa décision de la mention selon laquelle l'université ne pouvait plus « *lors du nouvel examen, sans méconnaître l'autorité de la chose jugée, opposer la circonstance que les capacités d'accueil sont désormais dépassées* » (TA Rennes, 28 sept. 1995, LPA ; n° 41, 3 avril 1996.6, concl. Gualeni).

« Ces modalités sont destinées, au vu de ses résultats scolaires antérieurs, de son expérience personnelle et des exigences propres à la formation à laquelle il se destine, à s'assurer de la capacité du candidat à poursuivre la formation choisie et à obtenir un diplôme. Elles peuvent prendre les formes suivantes : examen sur dossier, exigence de pré-requis et entretien préalable.

« Afin de favoriser la réussite la plus large des étudiants, les établissements mettent en place des parcours de formation diversifiés adaptés au profil des étudiants et qui peuvent notamment se traduire par une modulation de la durée de formation pour l'obtention du diplôme d'un cycle ou par la mise en place de formations au caractère professionnalisant renforcé ou de double cursus.

« Une proposition d'orientation est faite par l'établissement à chaque étudiant n'ayant pu être admis dans la formation sollicitée. Le recteur d'académie, chancelier des universités, assure à tous les candidats l'accès à une formation de l'enseignement supérieur. Les inscriptions sont prononcées, après avis du président de l'établissement concerné, par le recteur chancelier, selon la réglementation établie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, en fonction du domicile, de la situation de famille du candidat et des préférences exprimées par celui-ci. ».

L'amendement prévoit également la suppression de ce qui devient l'alinéa 2 de l'article L. 612-3³⁹², tel que modifié par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche. L'amendement sera finalement soutenu après avoir été modifié³⁹³.

Enfin, la sélection à l'entrée des grades se confronte à un principe quelque peu perdu et oublié : la liberté d'apprendre. Ce concept de tradition allemande (*Lernfreiheit*) est en voie de disparition, et se contentait en 1968 de renvoyer à la

³⁹² Alinéa qui prévoit que « Tout candidat est libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix, sous réserve d'avoir, au préalable, sollicité une préinscription lui permettant de bénéficier du dispositif d'information et d'orientation dudit établissement, qui doit être établi en concertation avec les lycées ». Il ne s'agit que d'un aménagement à la mise en œuvre du principe de liberté d'accès à l'enseignement supérieur et la recherche.

³⁹³ <http://www.nosdeputés.fr/14/amendement/1042/7>

liberté d'information³⁹⁴. Dans le même temps, le juge administratif maintient le principe de la collation des grades et des diplômes, et la compétence unique de l'Etat en matière de diplômes nationaux. C'est ainsi que dans un arrêt du Tribunal administratif de Bordeaux³⁹⁵, le juge affirme que « *le président de l'université ne peut davantage se prévaloir de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, posant le principe de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière de son établissement, qui ne lui donne pas compétence pour effectuer une sélection à l'entrée en master 2 en l'absence du décret prévu par les dispositions de l'article L. 612-6 de ce code* ». Après Bordeaux, puis Lille, l'Université de Franche-Comté doit début 2015 faire face aux mêmes réclamations, et qui mettent en confrontation autonomie des universités (et mouvement de fonds des présidents d'université partisans de nouvelles modalités d'accès à l'enseignement supérieur, quelles que soient ces modalités) et liberté d'apprendre, concept soutenu par le principe d'égal accès à l'éducation. Le Conseil d'Etat rend finalement sa décision début 2016, lors de deux arrêts³⁹⁶ : la haute juridiction se fonde sur les articles L. 612-1 et 6 du code de l'éducation qui disposent que « *Le déroulement des études supérieures est organisé en cycles. (...) / (...) Les grades de licence, de master et de doctorat sont conférés respectivement dans le cadre du premier, du deuxième et du troisième cycle (...). L'admission dans les formations du deuxième cycle est ouverte à tous les titulaires des diplômes sanctionnant les études de premier cycle (...) / La liste limitative des*

³⁹⁴ Les étudiants disposent de la liberté d'information à l'égard des problèmes politiques, économiques et sociaux, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche, qui ne prêtent pas à monopole ou propagande et qui ne troublent pas l'ordre public. Les locaux mis à cette fin à la disposition des étudiants seront, dans la mesure du possible, distincts des locaux destinés à l'enseignement et à la recherche. Ils seront extérieurs aux enceintes hospitalières. Les conditions de leur utilisation seront définies après consultation du conseil et contrôlées par le président de l'établissement ou par le directeur de l'unité d'enseignement et de recherche.

³⁹⁵ Tribunal Administratif de Bordeaux, Mme B...C... - Université de Monstequieu Bordeaux IV, 5 décembre 2013,

³⁹⁶ CE, 10 février 2016, Mme D... M. A..., Nos 394594, 394595.

formations dans lesquelles cette admission peut dépendre des capacités d'accueil des établissements et, éventuellement, être subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat, est établie par décret après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Il conclut alors que « *pour une formation de deuxième cycle qui n'est pas inscrite à cette fin sur une liste établie par décret pris après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, aucune limitation à l'admission des candidats du fait des capacités d'accueil d'un établissement ou par une condition de réussite à un concours ou d'examen du dossier des candidats ne peut être introduite après l'obtention des 60 premiers crédits européens, c'est-à-dire après la première année du deuxième cycle* ». Le décret de mai 2016 met fin à ce vide juridique, puisqu'il prévoit que « *la liste des mentions du diplôme national de master pour lesquelles l'admission en seconde année peut dépendre des capacités d'accueil de l'établissement d'enseignement supérieur telles qu'il les a fixées et, éventuellement, être subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat, selon des modalités définies par l'établissement, est fixée en annexe au présent décret* »³⁹⁷. Pourtant, cette sélection en milieu de grade est atypique, et fera l'objet de prochains débats³⁹⁸.

La sélection des étudiants et la fin de la gratuité sont-elles les conditions *sine qua non* du concept d'autonomie ? L'autonomie ne pouvant se conceptualiser sans

³⁹⁷ Décret n° 2016-672 du 25 mai 2016 relatif au diplôme national de master, JORF n°0122 du 27 mai 2016.

³⁹⁸ En ce sens, le 9 septembre 2016, était enregistrée à la Présidence du Sénat une proposition de loi déposée par Jean-Léonce Dupont, prévoyant que « *Les établissements accrédités à délivrer un diplôme de deuxième cycle peuvent définir des capacités d'accueil en première année des formations qu'ils proposent et subordonner l'admission des candidats à l'examen du dossier du candidat et à une épreuve ou un entretien, selon des modalités définies au sein de l'établissement et validées par son conseil d'administration.* » (Proposition de loi n°825, enregistré à la Présidence du Sénat le 9 septembre 2016, portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat, présentée par Jean-Léonce Dupont).

étudier ses effets (l'autonomie s'appréciant plus ou moins selon les conséquences qui découlent de l'application supposée du principe), certains auteurs appellent à la mise en place des deux conditions ci-dessus énoncées. Ainsi, Olivier Beaud conclut en affirmant que « *Si ces deux conditions ne sont pas remplies, aucune réforme ne pourra donner des universités autonomes* »³⁹⁹. L'autonomie est donc de mise avec rupture d'égalité, et donc traitement différencié dans l'accueil des étudiants. La question qui reste en suspens dans cette analyse est le sort réservé aux personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche. Or dans l'exercice de l'autonomie, et dans ses effets, la gestion de la masse salariale et les marges de manœuvre en découlant est l'une des caractéristique de l'autonomie de gestion, et quelle pourrait être alors la défense d'un statut unique ?

Il faut enfin ici compléter avec la conception sociale de l'université comme on peut la trouver et la penser dans les pays anglo-saxons. Celle-ci se trouve être une véritable organisation sociale et économique au sens strict du terme, où les termes de « clients payeurs », d'enseignants « productifs » ne sont certainement pas tabous, mais surtout constituent une logique unitaire d'appréhension du système de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce qui reste moins évident en France, malgré les réformes récentes.

Au final, le principe d'autonomie et les graduations évolutives quant à ses effets ont-ils eu pour effet une meilleure efficacité du service rendu par l'Etat ? Là

³⁹⁹ « Sélection à l'entrée de l'université : arrêtons l'hypocrisie ! », article d'Olivier Beaud, paru dans le Monde du 11 juin 2014. L'auteur soutient que « *la seconde mesure d'autonomie est de desserrer l'étreinte de l'Etat sur les universités et d'arrêter cette insupportable politique de la carotte et du bâton qui régit leurs rapports et qui est prônée par une minorité académique qui s'est transformée en caste bureaucratique. Si les universités obtenaient enfin le droit d'augmenter les droits d'inscription, proportionnellement aux revenus de chacun, elles pourraient être plus indépendantes des oukases de l'Etat et adopter une politique plus appropriée pour leurs étudiant, et, par voie de conséquence, pour la nation* ». Il conclut enfin par ces termes : « *Si ces deux conditions [sélection et fixation des frais d'inscription par l'établissement lui-même] ne sont pas remplies, aucune réforme ne pourra donner des universités autonomes. Un tel constat suppose d'admettre que l'Etat n'est pas le mieux placé pour diriger nos universités* ».

n'en est pas moins sûr. Dans un rapport d'information à l'Assemblée Nationale⁴⁰⁰, la mission relève que, d'une part, le principe d'autonomie n'a pas engendré les marges de manœuvre suffisantes en matière de gestion des ressources humaines, et que, d'autre part, la lisibilité pour le Parlement, en matière de pilotage de la masse salariale n'a pas été forcément accrue. Si l'utilisation du terme autonomie est si facile, et répandue, « *du pouvoir de proximité, de la participation et du désengagement de l'Etat* »⁴⁰¹, elle ne répond à aucune norme.

Le constat est même parfois sévère sur l'application des nouvelles responsabilités octroyées aux universités depuis 2007, constat sévère et partagé entre établissements et Etat.

Tout d'abord, un constat globalement partagé est celui de l'absence de mesure réelle des charges et moyens transférés aux établissements dès 2009. En effet, lors de la demande de pouvoir bénéficier des RCE, une photographie à l'instant *t* a été réalisée pour attribuer un certain volume de moyens à l'établissement en question. Or, cette photographie pouvait restituer une situation temporaire notamment en ce qui concerne l'utilisation de la masse salariale, et à l'inverse, certains établissements ont pu anticiper ce passage en anticipant le passage aux responsabilités et compétences élargies⁴⁰². Cette gestion et les négociations qui ont été engendrées ont eu pour conséquence de tendre les relations entre établissements et Etat, sur la responsabilité à assumer quant à certaines situations difficiles. Près de la moitié des

⁴⁰⁰ Assemblée Nationale, Rapport d'information N° 2706, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2010, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle budgétaire, « sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État », et présenté par MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard-Thierry, Thierry Carcenac et Charles de Courson.

⁴⁰¹ Guy Burgel, *Autonomie : compétitivité sauvage ou élitisme républicain ?*, Esprit, Décembre 2007, p. 135

⁴⁰² Ainsi, certains établissements ont immédiatement gelé des postes une fois la photographie réalisée, ce qui leur a permis de bénéficier de la masse salariale et des marges de manœuvre afférentes. Ce processus a été relativement utilisé par les établissements français, qui ont souvent accusé l'Etat de les avoir contraints à procéder à une révision générale des politiques publiques, qui ne porterait pas son nom.

76 universités ont connu un déficit budgétaire en 2013 et 2014. La crispation des dirigeants concernant la prise en charge du Glissement Vieillesse Technicité témoigne de cette immaturité à l'autonomie. Les uns arguant de l'irresponsabilité de l'Etat, les autres de l'autonomie des universités. Or, la gestion des personnels reste en partie conduite au niveau national, pour ceux dits d'Etat. En effet, les avancements de carrière des enseignants-chercheurs peuvent échapper à l'établissement, puisque proposés et décidés par le Conseil National des Universités⁴⁰³. Les établissements en ont alors la charge sans l'avoir décidée.

La seconde critique est portée contre certains établissements dits immatures dans leur relation avec la tutelle, notamment lorsqu'il s'agit de prendre en charge des besoins soudains et non temporaires. Le développement de crédits non pérennes est révélateur de l'immaturité d'une entité à accéder à une autonomie organisationnelle et fonctionnelle. En effet, le recours quasi-systémique à la tutelle ne génère pas un comportement vertueux, même si un certain nombre de bémols doivent être apportés à cette analyse : ainsi, en matière de patrimoine, au regard de la vétusté de l'immobilier confié à la gestion des universités, l'abondance en crédits non pérennes peut sembler être justifiée.

⁴⁰³ L'article 40 du Décret de 1984 (n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, version consolidée au 19 décembre 2015) énonce que « *L'avancement de la classe normale à la hors-classe des maîtres de conférences a lieu au choix parmi les maîtres de conférences remplissant les conditions prévues à l'article 40-1 ci-après. Il est prononcé selon les modalités définies ci-dessous. 1.-L'avancement a lieu, pour moitié, sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités ou de la section compétente du Conseil national des universités pour les disciplines médicales, odontologiques et pharmaceutiques, dans la limite des promotions offertes par discipline au plan national et pour moitié sur proposition du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1, siégeant en formation restreinte, dans la limite des promotions offertes dans l'établissement, toutes disciplines confondues. Toutefois, lorsque le nombre des enseignants-chercheurs affectés à un établissement est inférieur à cinquante, l'ensemble des avancements est prononcé sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités ou de la section compétente du groupe des disciplines pharmaceutiques du Conseil national des universités pour les disciplines médicales, odontologiques et pharmaceutiques après avis du conseil académique ou de l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1, siégeant en formation restreinte, de l'établissement* ».

La troisième critique est formulée contre la persistance du système dual de l'enseignement supérieur, et de la co-existence maintenue entre universités et grandes écoles⁴⁰⁴. Cette dualité a pour conséquence de maintenir en France un traitement différencié, et parfois inégalitaire entre formation et recherche. En effet, l'on pourrait facilement avoir tendance d'une part à les séparer, et d'autre part à caractériser les universités comme lieu de recherche, et les autres établissements de lieu de formation. La configuration actuelle des COMUE, tels que les premiers statuts peuvent le démontrer, accentue cette dualité, notamment avec l'acceptation des grands organismes de participer à ces regroupements, à la différence des écoles qui souvent, n'ont que le statut d'associé. Cette tendance est d'autant plus manifeste lorsque l'on analyse les fondements de l'évaluation des enseignants-chercheurs, telle qu'elle existe actuellement notamment lors d'une promotion, ou changement de corps ou de grade. Enfin, l'un des corollaires de cette pensée est la faiblesse du niveau licence et des réformes qui ont foisonné pour tenter de l'enrayer. Là encore, certains mettront en avant l'immaturité des établissements à formaliser un plan propre à ses spécificités, ne cherchant à répondre qu'à un énième plan national, doté de ressources non pérennes.

Cependant, il est assez étonnant de faire reposer la critique sur les universités, et ce parce qu'elles auraient accédé à l'autonomie. En effet, un établissement, même autonome, n'a pas pour mission la conduite de la structuration d'une

⁴⁰⁴ Cette dualité, issue de l'Ancien Régime, n'avait que pour seul objectif de détruire des universités, jugées alors négativement pour leur trop grande autonomie à un pouvoir central, est à la fois exceptionnel et typique de notre pays, mais présente également un côté anachronique. C'est ainsi que lorsque quelques temps après, au 19^{ème} siècle, l'Allemagne réforme ses universités, elle les promeut à une place fondamentale dans la société, jouant un rôle social central dans la construction des élites nationales. De la même manière, après avoir ôté à l'université sa fonction de former des générations d'élite, l'Etat va lui retirer son rôle de produire une recherche d'excellence, par la mise en place par exemple en 1945 du CNRS. Cette forte séparation entre recherche et formation a fragilisé les universités, alors même qu'elles permettent en un seul lieu d'articuler ces deux domaines, qui plus est sous un angle pluridisciplinaire.

politique publique sur le territoire. La formulation de la critique⁴⁰⁵ de plus démontre également quel sens la puissance publique et ses représentants ont souhaité en partie donné aux politiques menées depuis quelques années. En effet, la volonté de l'Etat est bien de simplifier avant tout le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche français.

La quatrième critique est portée contre la formalisation de l'offre de formation. En effet, alors que l'Etat a ouvertement critiqué l'accroissement des diplômes suite à la réforme du LMD, l'autonomie donnée aux universités en matière de pédagogie semble ne pas toujours avoir produit les effets escomptés. De plus, l'évaluation des établissements ne prend en compte la qualité des formations dans les objectifs que celle-ci est censée défendre, à savoir notamment des objectifs d'insertion professionnelle et de réponse à un contexte économique local.

Enfin, nous pouvons nous interroger sur l'utilisation du vocable « autonomie ». S'il est relativement utilisé en France, d'autres Etats ont développé des concepts différents du principe d'autonomie.

En Allemagne, est utilisé le terme *Selbstverwaltung*. Terme régulièrement traduit par autoadministration⁴⁰⁶, ou autogestion⁴⁰⁷, et dans quelques rares cas par

⁴⁰⁵ « la réforme de l'autonomie n'a pas permis encore de répondre au manque d'unité et de cohérence entre les secteurs respectifs de l'enseignement et de la recherche, d'où des dualités persistantes universités/grandes écoles et universités/organismes de recherche ». *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan*. Rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013.

⁴⁰⁶ Jacques Meylan, Problèmes actuels de l'autonomie communale, *Revue de droit suisse (RDS/ZSR)* 1972 II.

⁴⁰⁷ Michel Fromont, Heinrich Siedentopf, L'évolution de l'administration publique allemande en 1981, Aménagement du territoire et planification régionale, *Annuaire européen d'administration publique*, 1981.

administration autonome⁴⁰⁸. De Laubadère a lui-même posé une traduction francophone du terme, qui ne coïncide pas avec celui de la décentralisation, telle que nous la connaissons en France : ainsi, il estime que la notion équivaut à une collectivité locale gérant elle-même ses propres affaires⁴⁰⁹. Dans l'accomplissement des tâches qui sont confiées à ces établissements, une certaine autonomie est admise : mais à l'inverse de l'Etat, qui est souverain, les établissements bénéficiant de l'autoadministration ne le sont pas, et sont de ce fait, soumis à la tutelle du premier.

Comme l'autonomie, il est difficile de trouver une définition communément acceptée de l'autoadministration : l'autonomie aide à la définir, mais sans non plus définir ce concept. C'est ainsi que l'on trouve des sens différents selon que l'on tente de le définir en fonction de son objet (fonctions mises en œuvre par l'établissement), par le sujet, ou par la nature des missions exercées. Ce qui en ressort est qu'un établissement jouissant de l'autoadministration doit avoir la personnalité juridique, bénéficier d'une *sphère d'activités propres*⁴¹⁰, et enfin une responsabilité propre.

Enfin, un autre exemple local d'utilisation du terme autoadministration peut être développé. En Finlande, la Constitution évoque l'autonomie à deux reprises : tout d'abord pour les collectivités locales, et deuxièmement pour l'Université d'Helsinki.

Dans le premier cas, l'autonomie est définie de la manière suivante : la collectivité doit être dotée « *d'un certain degré de pouvoirs indépendants. Une collectivité mise sous la tutelle de l'Etat ne peut être considérée comme*

⁴⁰⁸ E. Forsthoff, Traité de droit administratif allemand, traduit de l'allemand par M. Fromont, Revue internationale de droit comparé, Année 1970, Volume 22, Numéro 3.

⁴⁰⁹ André De Laubadère, Traité de droit administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 8^{ème} édition, 1980.

⁴¹⁰ Cette sphère est dénommée « *eigener Wirkungskreis* », citée dans Wolff/Bachof, II, n°84 IV b 1.

autonome »⁴¹¹. De plus, une collectivité autonome doit justifier d'un certain nombre d'exigences : être dotée de compétences propres, agir sous sa propre responsabilité, de biens propres, et enfin de recettes propres afin de garantir son autonomie financière.

L'article 77 de la constitution finlandaise aborde également l'autonomie des universités, au travers de l'Université d'Helsinki⁴¹². En effet, en 1919, lors de la rédaction du texte, seul cet établissement était institué en Finlande. L'inscription dans le texte suprême de son autonomie était motivée par la volonté du législateur de protéger la liberté de recherche et d'enseigner dans le pays. A l'époque, l'autonomie était garantie par l'élection : en effet, l'établissement était géré par le corps des professeurs, sous contrôle d'un chancelier nommé par l'Etat. Aujourd'hui, les universités sont gouvernées par des recteurs, entourés d'instances collectives élues par l'ensemble des usagers.

Le rapport sénatorial sur l'application de la loi LRU de 2013 met en avant des interrogations sur le pourquoi de la loi de 2007 tout à fait louables. En effet, il place la raison d'être de l'autonomie dans un contexte à trois problématiques : « [1] *la réforme a-t-elle effectivement permis de replacer l'université au cœur du système français d'enseignement supérieur et de recherche ?* [2] *la réforme a-t-elle mis de la cohérence au sein de ce système en donnant aux universités les moyens de rivaliser en termes d'excellence aussi bien pédagogique avec les grandes écoles que scientifique avec les organismes de recherche ?* [3] *La réforme a-t-elle rationalisé et optimisé l'utilisation des fonds publics en vertu de ces objectifs et consacré une véritable autonomie (avec son corollaire, la responsabilité) des équipes dirigeantes*

⁴¹¹ L'autonomie locale en Finlande, par Tore Modeen, In: Annuaire des collectivités locales. Tome 18, 1998. pp. 167-176.

⁴¹² « *L'université d'Helsinki (Helsingfors) conserve le droit de s'administrer elle-même librement. La loi édicte les nouvelles prescriptions relatives aux principes de son organisation ; les dispositions de détail concernant l'université sont établies par décret* ». <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/fr19990731.pdf>.

? »⁴¹³. Il est très certainement difficile aujourd’hui, y compris après l’adoption de la loi de 2013, de répondre à ces questions. Les leviers de restructuration, notamment financiers et organisationnels, n’ont pas été identifiés, ni mis en œuvre.

L’autonomie reste une facilité de langage au profit d’une entreprise de rénovation de l’Etat⁴¹⁴. Le cas français reste donc spécifique par comparatisme aux systèmes étudiés. L’Etat ne donne pas aux universités les moyens et l’ensemble des libertés qui leur permettraient notamment de concurrencer les universités dites entrepreneuriales. L’Etat, puissance publique, maintient sa main non invisible sur l’accréditation et la délivrance des diplômes nationaux, mais également en matière d’élévation des droits d’inscription⁴¹⁵.

La focalisation récente des réformes, et leur accélération, sur les universités au sens stricto sensu, sans pour autant réformer le système en profondeur, maintient le dualisme français dans lequel l’enseignement supérieur français, au sens large cette fois-ci, est plongé. Christine Musselin résumait la situation ainsi, bien avant l’application de la loi LRU, par la coexistence de « *deux modèles de développement : l’un centralisateur, égalitariste et uniformisant qui s’appliquait à l’enseignement*

⁴¹³ Rapport sénatorial sur l’application de la LRU – mars 2013. Le rapport cite en complément les résultats publiés par l’EUA, qui place la France aux 23^e et 28^e rangs en autonomie financière et de gestion des ressources humaines, et au 17^e rang en matière d’autonomie organisationnelle. Enfin, en matière d’autonomie académique, elle est dernière.

⁴¹⁴ Ou dit autrement, quelques dizaines d’années auparavant, « *Il y a autant d’autonomies que d’omelettes et de morales...l’Autonomie, pas plus que la Liberté, la Justice, n’est un principe éternel, toujours identique à lui-même, mais un phénomène historique variable suivant les milieux où il se manifeste. Parler d’établir l’autonomie sans tenir compte du milieu économique où elle doit être établie...c’est démontrer qu’on n’a pas volé son titre d’ignorantin* » in Paul Lafargue, *L’autonomie*, 25 décembre 1881, paru dans *L’Egalité*, organe du Parti Ouvrier Français, 25 décembre 1881 - 15 janvier 1882.

⁴¹⁵ « *De ce point de vue, la réforme française peut être comparée à celle également en cours, de la Russie, qui a choisi de concentrer le financement public sur un petit nombre d’établissements regroupés, abandonnant le reste aux seules ressources extrabudgétaires qu’elles peuvent tirer de leur environnement local* ». In Annie Vinokur, op. cit.

universitaire, et l'autre polycentré et diversifié qui concernait toutes les autres formations »⁴¹⁶.

Enfin, sur l'accélération des réformes dans l'enseignement supérieur et la recherche, qui pourrait ne pas s'arrêter à la loi de 2013 au regard de ses errements juridiques quant à la création d'EPSCP qui n'en portent que le nom, le constat fait par Marcel Gauchet sur les évolutions récentes est sans appel. Il affirme ainsi, après l'adoption de la loi LRU, que « *nous devons à la combinaison des intérêts [de la CPU] avec les obsessions idéologiques de l'actuelle majorité ce que le système de gouvernance, unique au monde, établi par la loi LRU, a de plus contestable. Au nom d'une efficacité managériale mal comprise, il instaure la confusion des pouvoirs dans un domaine où leur séparation et leur équilibre sont d'une particulière nécessité, comme il est très généralement admis. Il entérine, ce faisant, les dérives localistes et clientélares auxquelles l'organisation antérieure avait donné lieu et qu'il eût fallu se donner pour priorité de combattre »⁴¹⁷.*

⁴¹⁶ Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, PUF, 2001, p. 52

⁴¹⁷ *Une controverse entre Marcel Gauchet et Laurent Batsch sur l'évolution du système universitaire français : régulation étatique ou « régulation compétitive » entre universités?* Par Olivier Beaud, Alain Caillé, Pierre Encrenaz, Marcel Gauchet, François Vatin, *In Refonder l'université, Pourquoi l'enseignement supérieur reste à REconstruire*, Oliviers Beaud, Alain Caillé, Pierre Encrenaz, Marcel Gauchet, François Vatin, Editions La Découverte, Collection Cahiers Libres, 2010.

Nous pouvons conclure dans cette première partie sur la pérennité du modèle français d'enseignement supérieur et de recherche. En effet, confrontée aux exigences de performance, d'efficacité, de l'évaluation, l'université doit se réinventer. Les classements, qu'ils soient internationaux ou européens impulsent également un rythme de réforme intense. Pourtant, notre Etat se veut paternaliste. Les deux exemples suivants le démontrent.

Le premier est celui de l'expansion de l'enseignement supérieur privé. Ce dernier fait désormais place à un marché à la fois national et international, dans des pays qui jusqu'à présent interdisait ce développement. Au-delà de la seule mobilité des étudiants et des enseignants-chercheurs, basée sur le modèle européen d'ERASMUS et autres programmes, il faut désormais compter sur la mobilité des établissements⁴¹⁸. Les précurseurs et principaux exportateurs d'établissements sont le Royaume-Uni et l'Australie. Mais se lancent sur le marché les Etats-Unis, le Canada, Singapour, l'Inde, Etats de plus en plus actifs. La France n'est pas non plus en reste. L'université de Paris-Sorbonne, à savoir Paris IV, qui offre des programmes en sciences humaines et sociales, ainsi que Paris-Descartes au travers d'une collaboration avec l'établissement précité, pour offrir des études de droit et de sciences politiques, a lancé en 2006 l'université Paris-Sorbonne-Abu Dhabi. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce n'est pas sous le nom de Paris IV que ce campus a été créé, mais sous la marque de la Sorbonne, plus exportable au niveau

⁴¹⁸ « Une entreprise américaine à but lucratif cotée au NASDAQ, Laureate Education Inc., par exemple, a récemment acquis au Mexique, en Espagne, au Chili, en France, en Suisse et en Inde des universités privées et des écoles de commerce qui accueillent plus de 60 000 étudiants ». VINCENT-LANCRIN (S.), « L'enseignement transnational : une vue d'ensemble », in *Enseignement supérieur: internationalisation, commerce*, CERI, Paris : OCDE, 2004, p. 24-25. Autre exemple, la Career Education Corporation, société américaine à but lucratif, a acquis en 2003, « le groupe INSEEC [...] qui gère neuf établissements d'enseignement postsecondaire à Paris, Bordeaux et Lyon. Ces établissements proposent l'équivalent de la licence et du master à quelques 4 000 étudiants, dans des disciplines comme la gestion, la publicité et la communication, les soins de santé et la pharmacologie ». La CEC possède 78 campus dans le monde. « La stratégie d'acquisition privilégie les 'écoles de choix' qui proposent au moins l'une de ses quatre filières. La société actualise et étoffe ensuite l'offre, renouvelle le corps enseignant et les infrastructures selon les besoins, puis investit dans le marketing, la rétention des étudiants et l'insertion professionnelle ». VAN DER WENDE (M.) et MIDDLEHURST (R.), « L'enseignement postsecondaire transnational en Europe », in *Enseignement supérieur : internationalisation, commerce*, CERI, Paris : OCDE, 2004, P. 139.

international. Cette création résulte d'un accord entre l'Université française, le ministère supérieur des Emirats arabes unis et l'Université française d'Égypte, établissement privé, détenu par un opérateur local et exploité par plusieurs établissements français, habilités en Égypte et en France, financés majoritairement par des capitaux égyptiens et une contribution du gouvernement français⁴¹⁹.

On parle alors d'*international branch campus*⁴²⁰. Ils posent la question de l'impact de la dimension spatiale sur la définition même des universités, et notamment sur le concept à la fois d'autonomie des universités et de liberté académique. Cette « délocalisation » pose également la question du lien entre service public et territoire, ainsi que celle de service public et usagers. Le principe d'autonomie des universités, tel qu'il peut être conçu et protégé par différents droits nationaux et textes supranationaux, est protégé par les législations nationales (quel que soit le degré de protection). Notre droit est alors amené à apporter des réponses au phénomène des campus « délocalisés » sur un territoire extérieur. Les établissements peuvent donc se voir confronter à des applications de législations différentes de l'Etat dont ils sont issus à la fois géographiquement mais également dont ils sont issus conceptuellement. Mais également, se pose alors la question de la caractérisation de l'établissement selon qu'il soit public ou privé⁴²¹. Ces *International*

⁴¹⁹ VINCENT-LANCRIN (S.) : « Principales évolutions et raisons d'être de l'enseignement postsecondaire transnational », in *Enseignement supérieur : internationalisation, commerce*, CERI, Paris : OCDE, 2004, p. 249.

⁴²⁰ Une définition de l'*International Branch Campus (IBC)* a été proposée par the Observatory on Borderless Higher Education (OBHE), selon lequel « *an [ICB] is a type of foreign educational outpost that is established in a country other than the one where the home (primary) campus exists. It typically has a physical presence in the host country, and is at least partly owned by the home institution. The students can earn degrees in the name of the home institution* ». OBHE. 2012. Hormis celle-ci, il n'existe pas d'autres définitions ni de cartographie des *IBC*, malgré leur nombre grandissant. Deux facteurs rendent d'autant plus difficile leur analyse : en premier, l'implantation peut être conditionnée à la conclusion d'un partenariat avec un établissement local, même si dans ce cas, le diplôme obtenu est bien celui du pays d'origine de l'établissement implanté ; en second, l'*IBC* est caractérisée par l'offre d'un ensemble de services (services de bibliothèques, offre d'activités connexes...), à la différence de simples centres d'études ou de campus délocalisés.

⁴²¹ Pour ne pas avoir à répondre à cette question, de nombreux pays asiatiques imposent à un établissement qui souhaite s'installer sur leur territoire qu'ils soient détenus par une institution privée,

Branch Campus ne sont pas sans poser de difficultés, y compris en termes de développement territorial, ou en termes de respect d'une réglementation nationale en vigueur comme il le sera développé ci-dessous.

Si certains établissements français exportent leurs formations⁴²², des établissements étrangers s'installent également sur le territoire national. Récemment, l'installation à Toulon de l'Université portugaise de Fernando Pessoa, université privée, qui délivre des diplômes en santé (notamment en chirurgie dentaire, en orthophonie, en pharmacie...), a suscité de vives réactions de la ministre alors en charge de l'Enseignement Supérieur et de la recherche, et de nombreuses associations⁴²³. En effet, l'établissement s'exonère du *numerus clausus* des formations de santé, en offrant des formations portugaises sur le territoire français où elles sont dites réglementées⁴²⁴. Depuis, l'établissement a abandonné le terme « *d'université* »⁴²⁵, et se fait désormais dénommé Centre Libre d'Enseignement Supérieur International (CLESI), très certainement pour s'abstraire de l'application de la loi sur l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, au titre de laquelle l'Etat avait jugé l'usage du terme abusif. Le ministère juge également que l'établissement ne respecte pas les règles du régime de déclaration préalable nécessaire pour

notamment pour éviter toute requête de subventions publiques, même si la plupart du temps un régime privilégié leur est accordé (avantages fiscaux par exemple).

⁴²² Ainsi, deux universités françaises, l'Université Paris Dauphine, et Paris Sorbonne Université (qui rassemble sous le même nom les universités Paris IV, Paris V, et l'université Pierre et Marie Curie), délivrent des diplômes respectivement en Tunisie et aux Emirats Arabes Unis. Dans les deux cas, les formations sont également dites « reconnues » par les autorités locales nationales. <http://www.globalhighered.org/branchcampuses.php>

⁴²³ Que ce soit la Fédération des Syndicats Dentaires Libéraux, ou l'Union des jeunes chirurgiens dentistes.

⁴²⁴ Les étudiants effectuent leurs deux premières années en France, puis les trois dernières au Portugal. Ils peuvent par la suite exercer en France, en raison de la reconnaissance automatique des diplômes au sein de l'Union Européenne.

⁴²⁵ Ce titre a notamment été contesté par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche par lettre adressée au centre. www.ujcd.com/communication/20130301-G-FIORASO2UJCD.pdf

l'ouverture de ce type d'établissement. Il s'ensuit que le code de l'éducation a été modifié par la loi sur l'Enseignement Supérieur et de la recherche pour intégrer un dispositif supplémentaire de pré-déclaration par agrément conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé⁴²⁶.

Or, en septembre 2013, une nouvelle antenne est ouverte à Béziers, toujours sous le patronyme de CLESI. La question de leur existence sur le territoire français, dans un domaine réglementé, entraîne une séance de question au Sénat sur leur raison d'être. Il s'agit bien là de se questionner sur l'existence, non pas tant d'établissements privés, qui existent déjà en France, mais sur l'existence d'un établissement privé qui agit dans un domaine où l'Etat fixe un contingent d'étudiants sortants et dans un domaine que l'on peut qualifier de sensible.

La question et la prise de conscience est d'autant plus essentielle que le décret n'est finalement paru qu'en juin 2014, et qu'il n'aura pas empêché l'ouverture d'un second centre sur le territoire.

Les éléments mis en avant sont de deux ordres. Tout d'abord, les détracteurs à l'existence du CLESI affirment que le centre ne répond pas au principe d'égal accès aux études sur le territoire. Egal accès y compris lorsque l'accès est contingenté, c'est-à-dire que l'établissement n'est reconnu par l'Etat comme pouvant bénéficier d'un certain nombre de places permettant l'accès à la profession. De plus, ce principe n'est pas non plus respecté dans son deuxième volet, à savoir le respect de la gratuité de l'enseignement supérieur, puisque l'établissement déroge aux frais,

⁴²⁶ Article L. 731-1 du Code de l'Education : « Tout Français ou tout ressortissant d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen, âgé de vingt-cinq ans, n'ayant encouru aucune des incapacités prévues par l'article L. 731-7, ainsi que les associations formées légalement dans un dessein d'enseignement supérieur, peuvent ouvrir librement des cours et des établissements d'enseignement supérieur, aux seules conditions prescrites par le présent titre. Les formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique et les formations paramédicales sont soumises à l'agrément conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, dans les conditions fixées à l'article L. 731-6-1. Outre les conditions prévues au premier alinéa, pour l'enseignement de la médecine, de la pharmacie, de l'odontologie et de la maïeutique, il faut justifier des conditions requises pour l'exercice des professions de médecin ou de pharmacien ou de chirurgien-dentiste ou de sage-femme. Pour l'enseignement des formations paramédicales, il faut justifier des conditions requises pour l'exercice des professions paramédicales concernées. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent titre. »

dont le montant est fixé par l'Etat. Argument qu'il faut bien sûr rapproché du domaine d'études en question, car sans quoi, il ne pourrait être poursuivi, puisque notre enseignement supérieur est déjà accoutumé à l'existence de formations privées non gratuites.

Le second argument revient sur le contournement du *numerus clausus* imposé aux formations de santé en France. Or, cet argument vient toucher directement à la conception du service public français, et à la place de l'Etat, garant de ce service : « Ces deux points sont déterminants quant à l'avenir de notre système universitaires »⁴²⁷. En effet, la loi de 2013 impose désormais que les centres privés souhaitant délivrer des diplômes dans le domaine de la santé (médecine et pharmacie) doivent désormais obtenir une double accréditation, à la fois du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais également du ministère de la santé. Ils doivent également apporter la preuve de la signature d'une convention avec un centre de soins, et avec une université⁴²⁸, ce qui encadre très fortement leur existence, mais peut également s'interpréter dans la logique des communautés d'universités et d'établissements mises en place par le même texte, à savoir la centralisation locale de l'offre de formation et de la recherche, pour une meilleure rationalisation, et un encadrement de la qualité des formations (ou tout du moins d'un alignement de la qualité, telle que conçue et contrôlée, sur l'enseignement supérieur public).

⁴²⁷ Question posée par Mme Cohen, publiée dans le JO Sénat du 18/06/2014 - page 4898.

⁴²⁸ Article L. 731-6-1 du code de l'éducation prévoit désormais que « les établissements privés de ce type signent une convention avec un établissement de santé, ainsi qu'une convention avec une université comprenant une composante dispensant un enseignement de médecine, de pharmacie, d'odontologie ou de maïeutique ». Cet article prévoit aussi « la communication d'un dossier démontrant que l'établissement de formation satisfait aux modalités pédagogiques exigées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, avec des modalités d'agrément précisées non par décret mais par arrêté conjoint ».

La publication d'un arrêté du 27 mai 2014⁴²⁹ astreint les établissements dont l'objet entre dans le champ de l'arrêté à se conformer dans les six mois à la réglementation, notamment à l'obligation de conclure une convention avec une université⁴³⁰. Or, le CLESI a depuis rompu la convention qui le liait à une université portugaise, créant un total vide juridique quant à la situation des étudiants inscrits dans cet établissement. Il met également en avant le principe de non-rétroactivité de la loi, et les aménagements mis en place pour se conformer à la réglementation française (tel que le changement de dénomination).

Enfin, le 18 septembre 2014, le Tribunal de Grande Instance de Toulon⁴³¹ se prononce sur la fermeture du centre, suite à une plainte déposée par l'Union des jeunes chirurgiens-dentistes, Union dentaire. Le Tribunal identifie deux périodes dans l'existence du centre : tout d'abord, lors de sa création en 2012, celle qui alors se dénommait Université Fernando Pessoa (UFP) pouvait répondre à la législation française puisque son objectif n'était pas de délivrer de diplômes français, ni même portugais, puisque « *le cursus se terminait dans une université portugaise au Portugal, dotée d'une personnalité juridique autonome ; seule une convention d'assistance était passée entre les deux entités* ». Par la suite, lors du changement social de l'établissement qui devient le CLESI, le juge estime que ce changement est tel qu'il « *ne convient plus de promouvoir l'université privée portugaise Fernando Pessoa de Porto, mais de dispenser en France, en Europe et dans le monde des cours*

⁴²⁹ Arrêté du 27 mai 2014 relatif aux modalités de l'agrément prévu à l'article L. 731-6-1 du code de l'éducation pour les formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie, de maïeutique et les formations paramédicales dispensées au sein d'un établissement d'enseignement supérieur privé. JORF n°0142 du 21 juin 2014.

⁴³⁰ L'article 7 de l'arrêté précité ajoute de plus que « *Les établissements d'enseignement supérieur privés dispensant les formations prévues à l'article 1er ne conduisant pas à la délivrance d'un diplôme national de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme d'Etat français, déclarées régulièrement avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, déposent une demande d'agrément dans les conditions prévues au présent arrêté dans un délai de six mois à compter de sa publication* ». L'article est rédigé en l'espèce pour le cas de l'établissement CLESI.

⁴³¹ TGI Toulon, 18 septembre 2014, *Union des jeunes chirurgiens-dentistes (UJC), Union dentaire C/ Association CLESI*, minute n°14/00131, RG n°13/03062.

libres et des formations d'enseignement supérieur privé dans tous les domaines, conformément aux lois territoriales applicables ». Le juge conclut en affirmant que, par conséquent, l'absence de demande d'agrément, tel que imposé par la loi de juillet 2013, impose la fermeture de l'établissement, qui ne remplit pas les conditions requises pour dispenser un enseignement sur le territoire français⁴³².

Le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est désormais en attente de l'arrêt concernant l'information judiciaire ouverte en mars 2013, sur les chefs « d'infraction au code de l'éducation » et « tromperie sur les qualités substantielles d'une prestation de service ».

Ce jugement pose toutefois la question de savoir si le nouveau texte de loi est conforme avec tout d'abord la liberté d'enseignement, et ensuite avec la libre-circulation telle qu'instituée par les traités européens⁴³³, et ce dans un contexte de formations avec des *numerus clausus* (dans les autres cas de formations, en dehors du secteur santé d'une manière générale, la notion de contournement n'existe pas car ne menant pas à des métiers dits réglementés et contingentés, bien que cela puisse se poser pour des professions juridiques).

Le juge civil, n'ayant pas la compétence de se prononcer sur la conformité d'un texte législatif à une norme supérieure, il s'est donc justement contenté de constater que le centre, en modifiant suffisamment ses statuts après l'adoption de la Loi de 2013, violait la réglementation nouvellement en vigueur. Le juge civil ne s'est surtout pas prononcé, cela n'étant pas de sa compétence sur la compatibilité entre

⁴³² Tribunal de Grande Instance de Toulon, 1^{ère} chambre, 18 septembre 2014, Minute n° 14/00131, RG N° 13/03062, Union des Jeunes Chirurgiens-Dentistes Union Dentaire contre Association Centre Libre Enseignement Supérieur International anciennement UFPF.

⁴³³ Selon André Legrand, le juge civil « s'est donc contenté, à juste titre, de constater qu'en l'espèce, les dispositions de la loi française n'avaient pas été respectées et n'a pas pris position sur les conditions dans lesquelles un régime d'agrément préalable est compatible avec le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement ou le principe européen de la liberté d'établissement ; ni sur la question des limites dans lesquelles ces principes pourraient être invoqués par des établissements privés ou des universités étrangères désireux de s'installer sur le territoire pour contourner les exigences du *numerus clausus* ». In [www. http://education.newstank.fr/fr/article/view/26199/](http://education.newstank.fr/fr/article/view/26199/).

l'existence d'un régime d'agrément et le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement ou le principe européen de la liberté d'établissement. Comme le rappelle justement André Legrand, dans l'article cité, le juge constitutionnel n'a pas été saisi (comme cela avait déjà été le cas pour le texte de 2007) pour juger de la constitutionnalité de la loi de 2013. Il faudra donc attendre la saisine d'autres juridictions, et notamment la juridiction administrative, pour éventuellement répondre aux questions soulevées et jusqu'alors non élucidées⁴³⁴.

Le second exemple a trait aux modes de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'Etat reprend-il d'une main ce qu'il donne de l'autre ? Michel Bouvier, dans son article cité précédemment, résume ainsi l'interrogation en affirmant que l' *« on assiste à une tendance au renforcement de la fonction de pilotage du système financier public de l'Etat, l'objectif étant de maîtriser le risque d'un éclatement du pouvoir financier et, par conséquent, fiscal. Par ailleurs, le poids déjà très lourd de l'impôt et les difficultés à réformer le système fiscal amènent à centrer la réflexion et l'action sur la maîtrise de la dépense publique. Le contexte actuel ne peut donc être sans conséquence sur le pouvoir financier local. En effet, l'autonomie fiscale locale est susceptible d'apparaître anachronique, compte tenu d'un cadre conceptuel et matériel différent de ce qu'il était il y a près d'une quarantaine d'années. Cette situation, par voie de conséquence, pourrait entraîner une autre conception de l'autonomie financière locale, moins soucieuse de renforcer l'autonomie fiscale »*⁴³⁵.

Le nouvel appel à projet IDEX⁴³⁶ apporte un éclairage tout particulier dans le sens de cette thèse. Tout d'abord sur l'impact donné à ce projet, dont la vocation est

⁴³⁴ En parallèle, le CLESI a ainsi soulevé cette inconstitutionnalité : cependant, la juridiction civile saisie a refusé de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité *« pour défaut de caractère sérieux »*. CA Aix-en-Provence, 19 mai 2015, *Association CLESI c/ Fédération des syndicats dentaires libéraux*, rôle n°15/04422.

⁴³⁵ Op.cit.

⁴³⁶ <http://www.agence-nationale-recherche.fr/IDEX-ISITE-2014>

« structurante et intégratrice pour les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche français ». L'appel à projet rajoute que « cette structuration par une dynamique de l'excellence, sous toutes ses formes, dans un contexte international de plus en plus compétitif ». Le projet est clair : il sera l'un des supports opérationnels à la loi de 2013 sur la question de la structuration territoriale⁴³⁷. Des doutes subsistent alors concernant l'autonomie donnée aux établissements, mais également sur la marge de manœuvre qui leur est laissée en matière de structuration, alors même que l'accès à de nouvelles ressources est aussi clairement conditionné à une réforme de la territorialisation des universités.

Enfin, quelle est la pérennisation du financement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, fortement soumis à se rénover pour répondre à un appel d'offre dit structurant et concurrentiel. C'est ainsi que l'appel à projet IDEX/ISITE prévoit que « Dans ce contexte, la loi du 22 juillet 2013 donne aux établissements différents outils et capacités d'action pour définir et mettre en oeuvre leur ambition commune d'innovation, de transformation et de structuration. Ils pourront donc - par les choix qu'ils opèreront pour constituer leur groupement, lui donner des compétences et fixer ses objectifs stratégiques - articuler de la façon la plus efficace la mise en oeuvre de la loi et le projet IDEX/I-SITE et en renforcer les impacts mutuels. L'objectif demeure en la matière de conforter dans la durée une dynamique de transformation et de structuration qui fasse évoluer le morcellement excessif hérité du passé entre universités, grandes écoles et organismes de recherche et soutienne l'émergence d'un nouveau paysage universitaire, rassemblant au sein d'universités compétitives des forces de recherche et de formation aujourd'hui trop dispersées et trop peu visibles ». Enfin, l'appel prévoit dans ses attentes que « les modes de gouvernance de l'Initiative soient décrits : équilibre des rôles entre la communauté académique et l'exécutif, composition et compétences des instances de

⁴³⁷ Le texte est même plus ambigu que cela, puisqu'il personnifie le projet IDEX / ISITE en indiquant que « Les IDEX comme les I-SITE seront organisées sous la forme de groupements territorialement cohérents d'établissements d'enseignement supérieur, universités et écoles, et d'organismes de recherche, en partenariat avec des entreprises ».

pilotage et d'administration de l'Initiative, etc. L'implication des organismes de recherche et les modalités d'élaboration partagée des choix stratégiques ainsi que leurs effets sur la gouvernance seront précisés. L'Initiative devra démontrer sa capacité à prendre et mettre en œuvre rapidement des décisions stratégiques. Les processus relevant de la gouvernance et permettant l'intégration pérenne des acteurs, l'ajout de nouveaux membres, l'évolution dynamique et la structuration de l'Initiative seront décrits. Cette présentation doit avoir en perspective la cible institutionnelle choisie à terme ». Lors des résultats de la première vague de ce nouvel appel, les projets grenoblois et niçois ont été retenus. Le projet lillois a quant à lui échoué, et il ressort que l'une des explications repose sur la date choisie de fusion des trois universités lilloises, jugée par le jury trop lointaine⁴³⁸.

⁴³⁸ <https://www.univ-lille.fr/du-projet-a-la-fusion/strategie-politique/>. Le processus prévoit une fusion des trois universités actuellement existante en 2018. Si lors du premier entretien, cette date n'avait pas soulevé de réactions négatives, permettant ainsi au projet lillois de décrocher une note de A (la plus élevée) sur le critère « gouvernance et structuration à quatre et dix ans », lors du second entretien, cette dernière a été rétrogradée à C.

2ème partie : L'intégration du principe d'autonomie des universités françaises⁴³⁹ ?

Scientifiquement, l'autonomie n'est pas la liberté académique⁴⁴⁰. Les deux concepts reflètent des réalités différentes, bien que leurs liens soient aujourd'hui plus tenus qu'il ne peut paraître.

La liberté académique serait en elle-même la raison d'être de l'autonomie des universités. Stéphane Caporal définit les universités comme suite, « *on ne saurait mieux dire que l'institution tient d'elle-même sa légitimité et son statut. Ainsi, l'obtention d'un faisceau de franchises quand bien même elles seraient octroyées par le droit étatique, participe de l'essence des « universitates » qui, avant de devenir des institutions juridiques, sont des institutions sociales, des institutions corporatives dont les membres se reconnaissent comme des hommes libres* »⁴⁴¹.

Les lois de 2007 et de 2013 visent à donner un rôle renforcé aux universités dans la production et l'administration de la recherche et de la formation. L'objectif

⁴³⁹ "De l'autonomie de qui s'agit-il ? Est-ce la liberté académique et scientifique des enseignants-chercheurs, la collégialité des corps universitaires ou l'indépendance gestionnaire des universités ? Les trois ne vont pas nécessaire de pair. Des établissements publics administrés peuvent accueillir des structures de décision collégiales et tolérer l'indiscipline et la contestation, des instances universitaires collégiales apporter un soin tout particulier à exclure les dissidents et les idées nouvelles, des universités privées indépendantes considérer, comme celle de Chicago, en 1895, que 'de même que le devoir d'un employé est de ne pas mettre en danger l'équilibre financier de la firme qui l'emploie, de même le devoir d'un professeur qui accepte l'argent d'une université est d'enseigner les vérités admises et non de s'engager dans une soi-disant « recherche de la vérité' ». Annie Vinokur, op. cit.

⁴⁴⁰ "As the Observatory obviously already knows, academic freedom and autonomy, though linked, are not the same concepts. Certainly, most academic freedom issues which have arisen in the US have pertained to individual scholars and their rights to teach and research freely. As a Political Scientist who has surveyed relations between universities and governments over many years, I would judge that, by far, most of the contentious issues have related to autonomy issues and not those of academic freedom. Nevertheless, one recognizes that governments, outside donors, foundations or business corporations making research grants might try to impose conditions on the recipient universities which would, in effect, violate the institutions' academic freedom". Robert Berdahl, *Thoughts About Academic Freedom, Autonomy and Accountability*. Workshop Proceedings, Sabanci University, Istanbul, 30 November 2010, magna-charta.org.

⁴⁴¹ Stéphane Caporal, *Des libertés universitaires*, in *Pouvoir et Liberté*. Etudes offertes à Jacques Mourgeon/ Editions Bruylant. Bruxelles. 1998. Pp. 547-565.

n'aura pas été dans un premier temps la quête d'aligner ces deux domaines sur les systèmes qui dominent (et donc de répondre à la rhétorique lancinante du « retard français » en matière d'enseignement supérieur), mais de ne pas décrocher du système européen. La loi de 2007 prend le pas sur celle de 2006 sur la recherche et ses arguments normatifs : on assiste à de profonds mouvements structurels qui visent à une professionnalisation du monde de l'enseignement supérieur, et finalement à la gestion même des corps d'enseignants-chercheurs. Au final, les réformes modélisent ces corps sur celui plus général de la fonction publique⁴⁴², qui lui-même tend doucement mais sûrement à s'approcher des critères du salariat.

L'indépendance des enseignants-chercheurs, finalement reconnue par le Conseil constitutionnel⁴⁴³, est de nouveau consacrée par le législateur et par le décret portant statut des enseignants-chercheurs⁴⁴⁴. Ce décret vise également à

⁴⁴² Le statut même de fonctionnaire d'Etat n'est plus la règle commune en matière de gestion des enseignants-chercheurs. En Finlande, la réforme de la *Loi sur l'Université*, datant de 1997 a abouti à l'*Universities Act*, de 2008. La réforme porte à la fois sur la gouvernance des universités (les établissements bénéficient désormais de la « *personnalité juridique indépendante* », pouvant même devenir, si elles le souhaitent des fondations régies par la loi privée, l'Etat ne finançant plus que 60% du budget d'un établissement ; quant à la gouvernance interne, les établissements sont dirigés par un directoire, ne comprenant aucun universitaire, mais uniquement des personnalités extérieures dites influentes). Enfin, les quelques 30 000 personnels, jusqu'alors fonctionnaires d'Etat, ont perdu leur statut pour n'être plus que désormais employés par leur établissement. De plus, l'évaluation des enseignants-chercheurs est très clairement tournée vers la qualité en matière de recherche. Rien n'est encore mis en place en matière d'évaluation des enseignements. Les enseignants-chercheurs sont également évalués sur le nombre de contrats, notamment internationaux, rapportés, et le montant afférent. Egalement, un nouveau statut est créé, intitulé « *yliopisto-opettaja* », celui d'enseignant d'université, qui ne participe plus à aucune activité de recherche. L'un des résultats de cette réforme aura été le licenciement de professeurs d'université, jugés peu productifs par leur établissement (in Fred Dervin, *Finlande : l'autonomisation des universités*. Revue Internationale d'éducation de Sèvres, 57, septembre 2011, p. 20-22).

⁴⁴³ Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur, Journal officiel du 21 janvier 1984, p. 365 Recueil, p. 30.

⁴⁴⁴ Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences. JORF du 8 juin 1984. L'article 2 précise que « *Dans l'accomplissement des missions relatives à l'enseignement et à la recherche, ils jouissent, conformément aux dispositions de l'article L. 952-2 du code de l'éducation, d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression,*

réaffirmer le caractère national du corps des enseignants-chercheurs, et des conséquences que cela emporte, à la fois sur la répartition du temps de travail, que sur le déroulement de carrière, et enfin sur leur possible évaluation.

Pourtant, il faut garder à l'esprit que la liberté académique telle que mise en application et protégée est un concept flou sans garanties⁴⁴⁵. Sa propre définition amenant à des distorsions doctrinales, la liberté académique est souvent réduite à « *une arme de défense contre des interventions de puissances extérieures pouvant remettre en cause la nécessaire liberté dont doit jouir l'universitaire pour exercer correctement son métier* »⁴⁴⁶.

D'où la notion de franchise utilisée par Bernard Toulemonde. En effet, dès 1971, ce dernier écrivait, au sujet des libertés et franchises universitaires, « *l'université connaît des traditions de centralisation et de corporatisme auxquelles elle-même et, bien souvent l'opinion publique sont profondément attachées : en elles résident les remparts les plus solides des libertés et franchises universitaires* »⁴⁴⁷. La

sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du code de l'éducation, les principes de tolérance et d'objectivité. »

⁴⁴⁵ Citons ici le discours du Président Kenyan Jomo Kenyatta, qui lors de l'inauguration de l'Université de Nairobi, en 1970, avait déclaré : *"While never ignoring or betraying the most precious functions of an academic body, this university must gear itself at once and with the constructive zeal to all needs and realities of nation-building. At the same time, any healthy university must be governed more by freedoms than by restraints. For this reason, we have enshrined within the University Act the greatest possible autonomy in terms of organization, teaching and research. If the mind of the nation is to flower through this university, then professors and lecturers must be free to teach their subjects faithfully, while students and research workers must feel free to pursue the truth and publish their findings without fear"* (Kenyatta 1970, cited in Furley, O.W. and Watson, T., *a history of Education in East Africa*, New York NOK Publishers, 1978). La réalité fut bien différente : *"While this relationship could afford unique access by the university management to the executive arm of the government, it has commonly been used as a pretext for intervention by the president in university affairs, often without consultation either with the ministry responsible for university affairs or with the university itself"*. Daniel N. Sifuna, *Leadership in Kenyan Public Universities and the Challenges of Autonomy and Academic Freedom : An Overview of Trends Since Independence*. JHEA/RESA Vol. 10, No. 1, 2012, pp121-137, Council for the Development of Social Science Research in Africa 2013 (ISSN 0851-7762).

⁴⁴⁶ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, Dalloz, 2010

⁴⁴⁷ Bernard Toulemonde, *Les libertés et franchises universitaires en France*, thèse de 3e cycle, Droit, Lille 2, 1971, dact., 791 f°.

question que l'on peut se poser en droit positif est celle de la confrontation entre l'autonomie des universités, qui viserait à ne défendre que ses propres intérêts institutionnels, et la liberté académique, qui vise à protéger collectivement à la fois dans son ensemble mais également individuellement une catégorie de personnels au statut spécifique, les enseignants-chercheurs.

Dans les menaces identifiées pouvant atteindre à la liberté académique, si longtemps elles s'identifiaient à des menaces extérieures (qu'elles soient étatiques ou même totalement étrangères au pouvoir public), des nouvelles menaces sont depuis 2007 identifiées comme pouvant être produites par « *l'administration rapprochée* »⁴⁴⁸. En effet, comme nous le verrons ci-dessous, la politique d'établissement telle que conduite finalement par un groupe resserré d'individus sans réels contre-pouvoirs peut être créatrice d'assujettissements⁴⁴⁹.

André Legrand résume parfaitement les réformes que subissent depuis 2007 le corps des enseignants-chercheurs en affirmant⁴⁵⁰ que « *dans un système d'enseignement supérieur en crise, la gestion du personnel est souvent considérée comme un des leviers les plus importants de réforme potentielle. Le lien entre la volonté de réforme et les évolutions du statut des personnels est bien mis en exergue dès l'introduction du rapport de la commission Schwartz, mise en place par Valérie*

⁴⁴⁸ Olivier Beaud, déjà cité.

⁴⁴⁹ Des exemples internationaux peuvent être utilisés ici. Nous prendrons le cas de la création de l'Université de Makerere en Ouganda. Raymond Southall écrivait en 1974, « *one of the reasons for the establishment of Makerere as the university was the political environment in which students studied for degrees could be more closely controlled, there being a wide fear in European circles that students who attended a university away from their natural background were likely to be manipulated by subversive elements and on their return home would present a danger to the social order. It was hardly surprising, therefore, that there was considerable feeling that autonomy at Makerere should be limited in the interests of stability...and although this was not officially expressed, political activity by students was looked upon with considerable disfavour, and the college authorities minimized governmental influence in practice by exercising a fairly strict internal discipline* ». R. Southall, *Federalism and Higher Education in East Africa*, Nairobi : East African Publishing House, 1974.

⁴⁵⁰ André Legrand, *Un toilettage du statut des enseignants-chercheurs, mais pas une révolution*, AJDA, 1^{er} décembre 2014, n°40-2014, pp. 2304-2308.

Pécresse en mars 2008 (Rapport de la commission de réflexion sur l'avenir des personnels de l'enseignement supérieur, juin 2008, Doc.fr., 169 p.) : le souci manifesté par la loi LRU de donner une plus autonomie aux universités s'est notamment traduit, écrivait-il [p.13-14], par des dispositions visant les ressources humaines : changement des modalités de recrutement des personnels [comités de sélection, « droit de veto » du président], gestion d'un budget global incluant la masse salariale sous plafond d'emplois, possibilités accrues de recours à des personnels contractuels, création de régimes indemnitaires ».

Après avoir étudié en première partie le contour de l'autonomie des universités et ce qu'il en retournait, il convient dans un premier temps de revenir sur la liberté académique, sa propre conception et l'équilibre entre autonomie des universités et liberté des enseignants-chercheurs (chapitre I). Le second chapitre (chapitre II) sera consacré quant à lui aux atteintes collectives et individuelles qui frappent la liberté académique.

TITRE 1 : La Liberté académique, fondement originel des universités

La nouvelle gouvernance mise en place par la loi de 2007 a rencontré de nombreuses critiques, voire un certain nombre de mouvements de protestation en 2009, suite à la parution des décrets d'application de la loi, et notamment ceux concernant les enseignants-chercheurs, de la part du monde académique, critiquant la remise en cause du principe de participation, fondamental à l'existence de l'université française⁴⁵¹.

La gouvernance fondée sur l'autonomie des universités est à la fois consacrée et source de questionnements, lorsque l'on analyse le texte de 2007. Le titre comporte le terme de « libertés », mais il n'est ni défini, ni explicité, ni détaillé dans ses conséquences. Il ne fait encore moins l'objet d'une partie du texte. Et sa seule mention dans le corps se trouve à l'article 9, dans un paragraphe sur le rôle et les missions du Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire, et désormais de la Commission de la formation et de la vie universitaire⁴⁵². Est-ce une volonté de la part des rédacteurs de la loi d'écarter volontairement le débat sur les libertés universitaires ? Sans oublier le fait que les libertés étudiantes ne se résument pas à

⁴⁵¹ « Le conflit actuel se situe essentiellement entre l'autonomie collégiale des universitaires et l'autonomie gestionnaire des universités. L'autonomie collégiale renvoie à un mode très ancien d'organisation des collectifs universitaires auquel, sous le qualificatif de 'corporatisme', les économistes imputent depuis le XVIII^e siècle l'inadaptation de l'université aux changements du monde. Pour Adam Smith (1776) en Angleterre, les universités 'ont choisi de demeurer des sanctuaires dans lesquels les systèmes discrédités et les préjugés obsolètes ont trouvé abri et protection, après qu'ils aient été chassés de tout le reste de l'univers'. De même, deux siècles après, ce raccourci des auteurs du rapport Attali (1998) : face à une université 'engourdie dans la scolastique et assoupie sur ses privilèges' à la Renaissance, 'obscurantiste' sous l'Ancien Régime et la Révolution, 'incapable de se donner les moyens de former les élites nouvelles' après la Seconde guerre mondiale, l'Etat aurait été obligé chaque fois de créer des structures parallèles plus éclairées. Deux diagnostics similaires, donc, mais deux remèdes diamétralement opposés pour en finir avec le corporatisme universitaire : pour les uns la contrainte du marché, pour les autres le renforcement de la contrainte politique centrale. La doctrine du Nouveau management public (NMP), qui depuis les années 1980 inspire les réformes de l'enseignement supérieur dans le monde, a le mérite de combiner les deux pour faire entrer l'université dans la compétition mondiale de l'économie de la connaissance » in Annie Vinokur, op. cit..

⁴⁵² Article L. 712-6-1 du code de l'éducation : « Il est consulté sur toutes les mesures visant à garantir l'exercice des libertés universitaires et des libertés syndicales et politiques des étudiants ».

la représentation politique et syndicale, mais qu'ils sont eux-aussi concernés par les libertés universitaires, mais qu'aucune analyse n'a jamais eu lieu sur cette question, non sans raison, au regard de la difficulté dans la définition de l'utilisateur du service public en France et ses évolutions actuelles. Le texte de la loi LRU est un texte exclusivement tourné vers les responsabilités (et encore, uniquement sous l'angle des missions, le reste du texte étant un texte sur la gouvernance comme vu précédemment), un texte tourné vers l'établissement, au détriment de ses principaux acteurs.

Il n'y a aucun doute sur le fait que l'un des fondements de l'université soit la liberté académique. Toutefois, il faut pouvoir en déterminer son concept, sa reconnaissance en droit (Chapitre 1), car la notion appelant finalement à controverses, notamment sur ses titulaires, sa coexistence avec le concept d'autonomie des universités peut poser question, peut faire naître des conflits, mais peut également servir les mêmes intérêts (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La liberté académique, une atypie caractéristique des universités

Qu'en est-il de la liberté académique dans les textes juridiques fondateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (Section 1) ? Yves Gaudemet rappelle que « *la liberté institutionnelle est une condition nécessaire de la liberté de fonctions des maîtres, sans laquelle il n'y aurait pas d'Université. [...]Le principe de liberté apparaît comme un élément constitutif fondant l'Université* »⁴⁵³.

Il n'existe pas en France de catégories de fonctionnaire public bénéficiant d'un statut aussi protecteur que celui des professeurs d'université en particulier (la question pour les maîtres de conférence sera abordée plus précisément dans le corps du texte). Pour Jean Rivero, le professeur d'université est même plus libre que le magistrat, puisque jusqu'à la réforme de 2007, personne ne le notait, ne lui dictait ce qu'il devait faire, et que personne seuls ses pairs n'intervenaient dans son déroulement de carrière⁴⁵⁴. Le Doyen Hauriou compare ces libertés acquises tout au long de l'histoire universitaire avec les libertés locales. Cependant, malgré la constitution corporatiste des universités, l'Etat s'est toujours gardé de contrôler la bonne marche des établissements. La constitution en établissement public et la notion de service public se superposant ont contribué à maintenir la présence de l'Etat. La loi de 1984 laisse transparaître ces deux angles puisqu'elle définit l'enseignement supérieur comme un service public « laïc et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ». L'objectif est de garantir l'objectivité de l'enseignement et de la recherche, de permettre aux enseignants d'appliquer librement à leur enseignement le fruit de leurs recherches. Lucien Sfez⁴⁵⁵ formule la liberté d'enseignement de la manière suivante, « *C'est la compétence*

⁴⁵³ Yves Gaudemet, *L'indépendance des professeurs d'Université, principe commun des droits constitutionnels européens*, RFDA mai-juin 1984.

⁴⁵⁴ Jean Rivero, « Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur », *Revue de l'Enseignement Supérieur*, 1960, pp.128-146.

⁴⁵⁵ Lucien Sfez, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*. LGDJ, 1966.

technique des agents qui appelle à soi l'autonomie dans la gestion du service ». Le commissaire du gouvernement Jacques Théry, dans l'arrêt du 5 avril 1974, *Sieur Leroy*, justifie la liberté et l'indépendance du professeur de la même manière que celle-ci est accordée au médecin⁴⁵⁶. De la même manière, dans son arrêt du 20 janvier 1984, le conseil constitutionnel, affirmant l'indépendance des professeurs, déduisait la nécessité d'assurer «*une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire, d'une part des professeurs et d'autre part, des enseignants-chercheurs ayant une autre qualité* ». L'objectivité est le principe avancé par la loi de 1984, ainsi que celui de la tolérance. Pour Jacques Mourgeon, il s'agit d'une limite apportée au principe de liberté d'enseignement du fait de la difficulté de définir en quoi consiste l'objectivité.

La loi de 1968 est certainement la plus aboutie, puisqu'elle prévoyait un titre VII intitulé «*Des franchises universitaires* »⁴⁵⁷. Le titre était composé de trois articles dont un relatif aux enseignants, l'article 35 qui prévoyait que «*L'enseignement et la recherche impliquent l'objectivité du savoir et la tolérance des opinions. Ils sont incompatibles avec toute forme de propagande et doivent demeurer hors de toute emprise politique ou économique* ».

Bernard Toulemonde, dans sa thèse datant de 1971, observait que : «*la notion de libertés et franchises universitaires possède un régime juridique peu efficace. Les textes à eux seuls sont en effet impuissants pour garantir pleinement l'exercice des*

⁴⁵⁶ « Le médecin n'a pas à dire ou à prescrire à son client ce que ce dernier attend de lui ; il a à dire ou à prescrire ce qu'il estime être de l'intérêt du malade qui s'est confié à lui. Il en va de même du maître : il n'a pas à enseigner aux ou aux étudiants ce que ceux-ci souhaitent entendre, il a la charge de leur dire ce qu'il estime être indispensable à leur éducation ou à leur formation ». CE Sect, 5 avril 1974, *Sieur Leroy*, AJDA, 1974, p.441, concl. J. Théry.

⁴⁵⁷ Loi n°68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur

libertés et franchises universitaires : le pouvoir central dispose de moyens de pression devant lesquels la protection des textes est souvent illusoire. En revanche l'université connaît des traditions de centralisation et de corporatisme auxquelles elle-même et, bien souvent, l'opinion publique sont profondément attachées : en elles résident les remparts les plus solides des libertés et franchises universitaires »⁴⁵⁸. Mais déjà, en 1971, il ajoutait que « les traditions universitaires de corporatisme et de centralisation constituent le rempart le plus sûr des libertés et franchises universitaires. Encore qu'il commence lui aussi à se lézarder ».

Ce qui peut laisser craindre que la liberté académique pourrait être fragilisée par l'absence de bases juridiques claires (Section 2).

⁴⁵⁸ Bernard Toulemonde, Les libertés et franchises universitaires en France, thèse de 3e cycle, Droit, Lille 2, 1971, dact., 791 f°

Section 1 : La liberté académique, une tradition universitaire

Qu'est-ce que la liberté académique, et quel est son champ d'application ⁴⁵⁹, ⁴⁶⁰ ?

Plusieurs termes sont utilisés pour décrire une liberté « sortie d'un chapeau »⁴⁶¹ par le Conseil Constitutionnel en 1984, et malmenée par le texte de 2007. « En effet, la particularité de cet objet, le droit des libertés universitaires, est de ne pas être véritablement reconnu par le droit public français, entendons par là le droit écrit, et par voie de conséquence, par la doctrine publiciste largement marquée par le fétichisme de la règle écrite »⁴⁶². Il n'est pas sûr non plus que la doctrine semble s'accorder sur un terme précis. Celle-ci semble recourir de moins en moins à l'expression « liberté universitaire », ou celle de « libertés et franchises universitaires »⁴⁶³, mais commence à être utilisée la notion de « garanties statutaires des enseignants-chercheurs »⁴⁶⁴, ce qui contribue à la professionnalisation de la notion et à la fonctionnarisation du concept, le niveau de garanties n'étant plus

⁴⁵⁹ « Aux yeux de l'enseignant belge, la liberté académique apparaît comme un attribut à ce point évident et intangible de sa fonction qu'il la cantonne volontiers dans l'indicible ». X. Delgrange, « La liberté académique », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 407.

⁴⁶⁰ Citons également le Professeur Robert Berdahl, qui décrit la liberté académique selon les termes suivants : « *Academic freedom I define as the right of the scholar in his/her teaching and research to follow truth where it seems to lead without fear of punishment for having violated some political, social or religious orthodoxy. It is widely considered that the concept emerged from Humboldt's Berlin University in about 1812, involving the terms *Lehrfreiheit* (freedom of the teacher) and *Lerfreiheit* (freedom of the student) [...]/ While academic freedom emerged, then, from a Western source, it is maintained here that it is a universal right and not just western* ».

⁴⁶¹ André Legrand, « La loi, le juge et les libertés universitaires », *AJFP*, mars-avril 2011, p.69.

⁴⁶² Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?*, Dalloz, Les sens du droit, 2010, p. 29.

⁴⁶³ Bernard Toulemonde, *Les libertés et franchises universitaires en France*, thèse de 3e cycle, Droit, Lille 2, 1971, dact., 791 f°.

⁴⁶⁴ A. Rouyère, F. Sudre, « La loi relative aux responsabilités des universités et les garanties statutaires des enseignants-chercheurs », *JCP* 2008. I. 153.

constitutionnel mais assuré par le statut général des fonctionnaires, de type réglementaire. Elle n'est plus un attribut conceptuel, mais un attribut corporatiste.

Les bases juridiques de la liberté, si elles existent, sont également diffuses et à déterminer.

La notion de liberté académique est certainement le dénominateur commun à toutes les universités et établissements d'enseignement supérieur. La déclaration de 1950 de l'UNESCO à l'issue de la conférence de Nice⁴⁶⁵ énonce trois principes en lesquels toutes les universités peuvent se reconnaître. Tout d'abord, le droit de poursuivre la recherche de la connaissance et de la vérité. Ensuite, la liberté d'expression (notamment au regard des instances politiques), et le droit à défendre des opinions différentes. Enfin, le troisième principe consacre l'obligation pour les universités, en tant qu'institution, de promouvoir, au travers de la recherche et de l'enseignement, les principes de justice et de liberté, de dignité et de solidarité, de promouvoir le développement matériel et moral des populations au niveau international.

La Conférence générale du même organisme reprend dans ses recommandations⁴⁶⁶, en 1997, ces principes précédemment énoncés. Dans son paragraphe IV, les droits et libertés des enseignants de l'enseignement supérieur prévoit que les droits et libertés individuels de chaque enseignant sont les droits civils, les libertés académiques, les droits liés à l'activité de publication, et le droit à échanger des informations au niveau international. Après avoir détaillé ce qu'étaient les droits civils (identiques à ceux attribués à tout citoyen, tels que la liberté de pensée, de religion, d'expression, la sécurité de sa personne, le droit de saisir une juridiction en cas de violation de ces droits...), l'organisation internationale prévoit

⁴⁶⁵ United Nations Educational, Scientific and Cultural organization, Nice Conference, 1950.

⁴⁶⁶ UNESCO, Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 11 novembre 1997.

que « l'exercice des libertés académiques doit être garanti aux enseignants de l'enseignement supérieur, ce qui englobe la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale⁴⁶⁷, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats⁴⁶⁸, le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle et celui de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques représentatives»⁴⁶⁹.

Enfin, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a une vision large de cette liberté, notamment dans son aspect liberté d'expression, conférant à ses détenteurs des droits plus étendus que ne peuvent en détenir de simples citoyens. Dans l'arrêt *Sorguc contre Turquie*⁴⁷⁰, elle affirme que « la liberté d'expression des universitaires bénéficie d'une large protection contre les accusations de diffamation, au titre de la

⁴⁶⁷ Dans son article 28, l'UNESCO détaille la liberté d'enseignement ainsi : « les enseignants de l'enseignement supérieur ont le droit d'enseigner à l'abri de toute ingérence dès lors qu'ils respectent les principes professionnels reconnus [énoncés ultérieurement dans les recommandations, comme l'obligation de dispenser un enseignement aussi efficace que le permettent les moyens mis à sa disposition par l'établissement et par l'Etat...], notamment ceux de la responsabilité professionnelle et de la rigueur intellectuelle à l'égard des normes et des méthodes d'enseignement. Aucun enseignant du supérieur ne devrait être contraint de dispenser un enseignement qui soit en contradiction avec le meilleur de ses connaissances ou qui heurte sa conscience ni d'utiliser des programmes ou des méthodes d'enseignement contraires aux normes nationales et internationales en matière de droits de l'homme. Le personnel enseignant de l'enseignement supérieur devrait jouer un rôle important dans l'élaboration des programmes d'enseignement ».

⁴⁶⁸ De la même manière, dans son article 29, la liberté d'effectuer des recherches se définit comme étant « à l'abri de toute ingérence ou de toute restriction, dès lors que cette activité s'exerce dans le respect de la responsabilité professionnelle et des principes professionnels nationalement et internationalement reconnus de rigueur intellectuelle, scientifique et morale s'appliquant à la recherche. Les enseignants devraient avoir également le droit de publier et de communiquer les conclusions des travaux dont ils sont les auteurs ou les coauteurs, ainsi qu'il est stipulé au paragraphe 12 de la présente Recommandation ».

⁴⁶⁹ Déjà cite, article 27.

⁴⁷⁰ CEDH 23 juin 2009, *Sorguc c/Turquie*, req. N° 17089/03.

'liberté d'expression dont doit pouvoir jouir normalement un universitaire dans un débat public' »⁴⁷¹.

Pour certains commentateurs anglo-saxons, la liberté académique n'est qu'un outil de management entre les autorités académiques et le personnel universitaire, et n'est rien d'autre qu'une extension de la liberté d'expression accordée à tous les citoyens⁴⁷². Pour d'autres, il s'agit d'une véritable liberté, accordant des droits spécifiques et des protections contre la société. Enfin, une dernière catégorie de la doctrine, la liberté académique ne doit pas être accordée aux universitaires mais aux universités elles-mêmes⁴⁷³, car ce sont elles qui sont les mieux placées pour défendre les intérêts de la communauté contre les attaques libéricides de l'Etat.

Dans les pays anglo-saxons, le terme utilisé est celui de liberté académique ou « *academic freedom* ». Selon sa définition communément admise, la liberté académique confère à celui qui la détient, qu'il soit enseignant-chercheur ou étudiant, le droit d'étudier, de rechercher, d'enseigner et de publier librement, sans contrainte ni contrôle, qu'ils soient d'origine étatique, ou de l'institution même ou de n'importe quelle origine extérieure⁴⁷⁴.

Malgré un système libéral choisi dans la gestion du personnel (personnels non titulaires de l'Etat), et hormis les Etats-Unis qui relèvent un nombre important de recours où la liberté académique est mise en cause (environ un millier en 2002

⁴⁷¹ *'The freedom of expression that should normally be enjoyed by an academic in a public debate'*. Arrêt précité.

⁴⁷² *Healy v. James* (1972), 408 U.S 169 at p. 180.

⁴⁷³ *Piarowski v. Illinois Comm. College* (1985), 759F. (2d) 625 per Posner, Cir. J. at p. 629, cert. den. 474 U.S 1007.

⁴⁷⁴ *"academic freedom is the right of a scholar to study, research and inquire, teach, and publish free from control or restraint by the state, by the institution that employs him or her or by any other outside agency"*. Kevin McGuinness, *The concept of academic freedom*, E. Mellen Press, 2002.

depuis leur recensement), il y a peu de jugements rendus où la liberté académique est mise en cause dans le cadre d'écrits ou de prises de position d'universitaires (158 au Canada, et seulement 6 cas au Royaume-Uni).

La littérature anglo-saxonne a identifié de nombreuses menaces à la liberté académique : l'atteinte au caractère universel de l'université par la promotion de la question identitaire, la limitation de l'autonomie des établissements, l'absence de moyens suffisants, la sous-qualification de l'encadrement universitaire, l'absence de processus de décision démocratique au sein des établissements, le développement d'une politique de pression sur le personnel académique, l'interdiction de regroupement syndical au sein des établissements.

La recherche appliquée est mise, elle-aussi, en question quant aux conséquences engendrées sur la liberté du personnel académique, face à de nouvelles pressions, non plus en provenance de la sphère publique, mais privée. Les critiques au développement de ce type de financement (et donc en contrepartie au déclin du financement public) mettent en garde sur plusieurs points. Tout d'abord, la recherche appliquée prévoit l'approbation des résultats et de la méthodologie de recherche non pas par les pairs mais par le financeur. Ensuite, le temps de la recherche est celui du financeur, mettant en cause le temps nécessaire pour la validation des données. La troisième critique a toujours trait à l'imposition d'un calendrier : celui-ci peut pousser les universitaires à rendre des résultats qui tendraient à s'accorder avec l'objectif attendu par le financeur. Enfin, il est d'usage que la recherche appliquée soit confidentielle, à la demande du financeur. Or c'est contraire à la logique de la recherche, qui est celle de la valorisation et de la publication des conclusions d'un processus de recherche, dans un contexte démocratique.

Dans les pays anglo-saxons, la liberté académique ne protège pas contre les procédures de licenciement, mais leur garantit une procédure juste⁴⁷⁵. Le rôle du *Senate* détient alors le rôle majeur dans la protection de la liberté académique. Pourtant face aux réformes managériales, son rôle, trop timoré, est critiqué, et jugé comme n'intervenant pas suffisamment dans la prise de décision concernant les sujets académiques. C'est ce modèle de gouvernance qui est censé garantir la plus grande protection à la liberté académique⁴⁷⁶. Pour cela, le *Senate* doit réunir un certain nombre de conditions pour être jugé indépendant des autorités universitaires :

- concernant sa composition, seront analysés le ratio entre membres élus et non élus, ainsi que le ratio de membres universitaires et non universitaires,
- son pouvoir à prendre des décisions,
- la gouvernance propre du *Senate* (délégation de pouvoirs aux facultés, à des comités créés en interne),
- le type de relations entre l'instance académique et le conseil d'administration,
- le type de relations entre l'instance académique et les instances gouvernantes.

⁴⁷⁵ La section 34 des statuts de l'Université de Hull définit ce qu'est une juste cause de licenciement : « *conviction of any felony or misdemeanor (...) shall deem to be of an immoral, scandalous or disgraceful nature, actual physical or mental incapacity (...) shall deem to be such as to render the member of Staff unfit for the execution of the duties of his office, conduc of an immoral, scandalous or disgraceful nature (.. ;) shall deem to be such as to render the member of staff unfit to continue to hold fis office, conduct (...) shall consider to be such as to constitute failure or inability to perform duties of his office or to comply with the conditions ot the tenure of his office* ».

⁴⁷⁶ La même Université de Californie décrit les missions du *Senate* de la façon suivante : « *The University faculty, a community of scholars with extensive professional preparation and experience and a central concern with learning and teaching, shall exercise primary responsibility for the areas of curriculum and instruction and for the overall educational process. These shall include admission standards ; curriculum development, review, and implementation ; academic standards and degree requirements ; program review ; academic advisement ; academic freedom and ethics ; and other related areas which directly affect academic programs and the educational process* ».

Dans les établissements où le choix d'un système managérial a été fait, le *Senate* se voit confiner dans un rôle de simple conseil. Il peut conseiller, mener des débats, voire faire des recommandations au conseil d'administration mais ne peut lui-même prendre des décisions qui s'imposeront, voire dans les cas les plus extrêmes une simple chambre d'enregistrement. Face aux réformes, son rôle est contraint d'évoluer⁴⁷⁷.

L'Allemagne a fait le choix d'aborder directement dans sa Loi Fondamentale la question de la liberté académique. L'Article 5(3) prévoit que « *la recherche et l'enseignement sont libres, dans le respect de la Constitution* »⁴⁷⁸. Il est étonnant de constater que la liberté de recherche est illimitée, alors que la liberté pédagogique est contrainte au respect des règles émises par la Loi Fondamentale. La liberté d'expression est définie à l'article 5(1)⁴⁷⁹.

Certains universitaires requièrent le bénéfice des deux articles, mais en cas de chevauchement, il est préféré d'appliquer l'article 5(3), qui garantit une protection plus générale que celle déterminée par l'article 5(1). Dans un arrêt principal de 1973⁴⁸⁰, la Cour Constitutionnelle a déterminé les principes fondamentaux régissant la liberté académique en Allemagne : la recherche et l'enseignement doivent être

⁴⁷⁷ Le *Senate* de l'Université du Nebraska-Lincoln a relevé le changement de position de l'organe en déclarant que : « *There has been a change in the role of the Seante. In the past the Senate was more powerful and administration felt some accountability to the faculty. The faculty are often presented with something and asked to endorse it rather than give input on it. The faculty would like to hear from adminsitration ' what can we do to help you do your jobs better'. There is a need to think about what university is: do faculty and students serve policy or vive versa* ». Janvier 1998, at <http://www.unl.edu/asenate/senate/98jan13mins.htm>.

⁴⁷⁸ « *Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung* ».

⁴⁷⁹ « Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image, et de s'informer sans entraves aux sources qui sont accessibles à tous. La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure ».

⁴⁸⁰ Décision BVerfGE 35,79, communément dénommée *Hochschulurteil* (university judgement).

libres de toute régulation étatique⁴⁸¹. La conception allemande de la liberté académique en fait une liberté positive, pas seulement tournée comme la défense envers une menace, ou la négation de ce qu'il ne peut être fait contre le monde académique. Il s'agit avant tout de la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la liberté académique, et du poids qui lui est accordé.

Les commentateurs de la décision ont de plus argué du fait qu'on ne pouvait résumer cette liberté à une question de droits individuels. La liberté est une construction organisationnelle, institutionnelle et à dimension procédurale.

Dans sa quête de définition des termes de l'article 5(3), la haute juridiction a apporté l'interprétation suivante : la liberté s'étend à toute activité scientifique dont l'objectif est la recherche de la vérité⁴⁸². Cette définition a été confortée par l'un des derniers arrêts de la Cour, par lequel elle a rejeté l'argument tiré de la liberté académique d'un requérant, ayant publié un livre selon lequel la Seconde Guerre Mondiale avait été imposée à l'Allemagne par ses ennemis. Selon elle, le contenu du livre ne pouvait être protégé par l'article 5(3) car il ne saurait être une tentative sérieuse de recherche de la vérité.

En France, la description du contenu des libertés universitaires doit attendre la décision du Conseil constitutionnel de 1984⁴⁸³, qui par ses considérants décrit et

⁴⁸¹ Ibid, 112-13 : « *it is for researchers themselves to determine what they research and study, their research methods and how their findings are assessed and published* ». M. Fromont en rend compte à son tour, en ces termes : « *cette disposition [article 5 de la loi fondamentale] signifie non seulement que l'enseignant-chercheur a droit à ce que l'Etat ne s'ingère pas dans ses recherches et son enseignement et que l'Etat est tenu de mettre à sa disposition les moyens matériels nécessaires à son activité scientifique, mais encore que les universités doivent être organisées de telle façon que la liberté de l'enseignement et de la recherche soit sauvegardée. Certes, cette liberté ne peut pas être complète : la participation des autres enseignants, des étudiants et même du personnel administratif et technique à la gestion de l'Université est justifiée dans la mesure même où ils sont concernés par les décisions à prendre* », in RDP 29 mai 1975, p. 153.

⁴⁸² BVerfGE 90,1.

⁴⁸³ Conseil Constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20/01/1984, Loi relative à l'enseignement supérieur, cons.20, Rec.Cons.Const. 30.

fonde la liberté académique. Tout d'abord⁴⁸⁴, cette dernière serait constituée de la liberté d'expression et de l'indépendance des personnels. Le Conseil Constitutionnel déclare en effet que *« considérant dès lors que, par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables ; que l'article 57 de la loi fait, dans leur principe, droit à ces exigences en disposant : "Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et dans leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité »*. La conception est ensuite liée à la nature même de l'enseignement supérieur et de la recherche. Et non à la profession, puisque le Conseil constitutionnel énonce le terme de « personnels » dans sa globalité et non des enseignants-chercheurs en particulier⁴⁸⁵. Enfin, et cette conclusion est certainement en retrait des pratiques ayant lieu par exemple en Allemagne ou Italie, le Conseil constitutionnel estime trouver la source juridique de la liberté académique principalement dans la loi (et dans la constitution pour ce qui est de la liberté d'expression), affirmant l'idée selon laquelle *« le législateur aurait une compétence exclusive pour garantir les libertés universitaires »*⁴⁸⁶.

La reconnaissance de la liberté d'enseignement en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République est une extrapolation des dispositions relatives à l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les

⁴⁸⁴ Conseil Constitutionnel, décision précitée, considérant 19.

⁴⁸⁵ Considérant 19, décision précitée qui précise que *« Considérant dès lors que, par leur nature même les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent, mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables »*.

⁴⁸⁶ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?*, op. cit.

fonctions publiques. Or, seul parmi l'ensemble des fonctionnaires publics, le professeur peut, quant à lui, cumuler ces deux fonctions⁴⁸⁷.

Ensuite, le juge constitutionnel se forge des outils décisifs et des matériaux juridiques de nature à concilier les exigences de l'effectivité du contrôle de constitutionnalité et celles de la certitude du droit positif⁴⁸⁸. Le Doyen Vedel écrivait en 1988, « là où il n'y a pas de règle de droit constitutionnel, c'est que la matière n'est pas de niveau constitutionnel [...]. Dès lors, le juge constitutionnel n'a pas à combler de lacunes »⁴⁸⁹.

Toutefois, l'introduction des mots « liberté des Enseignants-Chercheurs » n'entraîne aucune obligation de commandement ou contrainte sur les organes de l'Etat, aucune signification unique ou préalable mais de multiples sens qui laissent les acteurs politiques libres de choisir celui qui correspond à leur volonté d'action⁴⁹⁰.

Le principe de liberté académique n'est pas formulé textuellement en France. Il ne fait que se constater. Or c'est le fondement même de l'entité université. On est donc ici en présence uniquement de travaux jurisprudentiels et doctrinaux. Ce qui n'est pas sans poser de remous.

Les débats constitutifs sur les PFRLR, provoqués en 1946, ne démentent en aucune manière l'analyse faite par Chaïm Perelman⁴⁹¹. En effet, si elle est accusée

⁴⁸⁷ Le juge constitutionnel a rappelé, dans sa décision n° 2013-30 du 19 décembre 2013, que les fonctions de maître de conférences sont compatibles avec l'exercice de son mandat de député (Conseil Constitutionnel (Décision n° 2013-30 I du 19 décembre 2013, Situation de Mme Sophie DION au regard du régime des incompatibilités parlementaires).

⁴⁸⁸ D. Rousseau, « Chroniques de jurisprudence constitutionnelle », *RD publ.* 1997.56.).

⁴⁸⁹ G. Vedel, Intervention lors des débats de la première journée du colloque des 21 et 22 janvier 1988. *Conseil Constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ. Montchestien, 1988, p. 235.

⁴⁹⁰ D. Rousseau, « Questions de constitution », *Revue Politique et Sociétés*, Volume 19, n° 2-3, 2000, p. 20.

⁴⁹¹ « La manière dont on présente les notions fondamentales dans une discussion dépend souvent du fait qu'elles sont liées aux thèses que l'on défend ou à celles de l'adversaire. En général, quand une notion caractérise sa propre position, l'orateur la présente comme étant non pas confuse, mais souple, riche,

d'introduire « par la bande »⁴⁹² la liberté de l'enseignement dans la constitution et « d'affaiblir l'hommage rendu dans le Préambule à la Déclaration de 1789, par une adjonction quelconque »⁴⁹³, la notion de « PFRLR » est identifiée par ses promoteurs, à la mémoire des conquêtes sociales antérieures, à la consécration d'un mouvement de libération totale de l'homme, à la tradition républicaine.

Certaines formes de recours à la catégorie des PFRLR conduisent même certains commentateurs à se demander si le juge constitutionnel n'unifie pas sous cette notion tous les droits et libertés recevant la signification de norme constitutionnelle⁴⁹⁴.

La notion de PFRLR présente, au final, un caractère abstrait, indéterminé et élastique, confirmant celle de gouvernement des juges. Ce qui donne un sérieux avantage aux acteurs du droit, ainsi qu'un champ libre d'action et donnant un normatif aux principes dégagés, dont la liberté académique.

Le juge constitutionnel ne se donne la compétence d'énoncer le sens d'un PFRLR que depuis la décision 88-244 DC du 20/07/1988⁴⁹⁵. Depuis, à partir des 11èmes et 12èmes considérants, on s'accorde sur les conditions que doivent impérativement remplir les énoncés juridiques pour être désignés en tant que PFRLR : trouver sa source dans une législation édictée antérieurement à 1946, sous

c'est-à-dire comme recelant de grandes possibilités de valorisation [...]. Par contre, les notions liées aux thèses de l'adversaire seront figées, présentées comme immuables ». L. Obrechts-Tyteca et C. Perelman, *La nouvelle rhétorique*. Ed. de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, coll. « Sociologie générale et philosophie sociale ». 1970. p. 185).

⁴⁹² P. Hervé, porte-parole du parti communiste, JO Débats AN constituante, séance du 28 août 194, p. 3364.

⁴⁹³ P. Bastid, séance de la Commission de la Constitution du 23 août 1946, p. 347, in Comptes-rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 2 octobre 1946, Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946.

⁴⁹⁴ J. Rivero, note sur la décision du 23 novembre 1977, AJDA 1978. 568 ; L. Philip, « la valeur juridique de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août cumulé* selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », in Etudes offertes à P. Kayser, PUAM, 1979, p. 336.

⁴⁹⁵ 88-244 DC du 20/07/1988, Loi portant amnistie, cons. 11 et 12, Rec. Cons. Const. 119 ; AIJC 1988. 392 et 495, B. Genevois ; AJDA 1988. 752. P. Wachsmann ; D. 1989. 269, F. Luchaire ; Dr soc. 1988. 755, X. Prétot ; JCP 1989. II. 21202, M. Paillet ; Pouvoirs 1989, n°48, p.185, P. Avril et J. Gicquel ; RD publ. 1989.299, L. Favoreu.

un régime républicain, et ne pas connaître de discontinuité. Le juge constitutionnel fait référence au sens de l'alinéa 1^{er} du Préambule de la Constitution de 1946, et présente sa décision comme l'implication évidente du texte constitutionnel. De sorte qu'il peut être établi que les conditions suggérées sont non pas celles exigées par le juge constitutionnel, mais celles édictées par la Constitution elle-même. Dès lors, en donnant un sens à la catégorie des PFRLR, le juge constitutionnel en devient, dans le cadre du contentieux constitutionnel, l'interprète authentique. Il ne peut donc s'estimer tenu ni de consacrer les PFRLR invoqués par les auteurs de la saisine, ni parfois même de répondre à leurs argumentaires. De plus, sous réserve d'être saisi, il peut se donner la compétence de consacrer de sa propre initiative, c'est-à-dire sans sollicitation des auteurs de saisines, des PFRLR. Cette situation concerne d'ailleurs la majorité des cas : liberté d'association, indépendance des professeurs d'université, liberté individuelle, liberté de l'enseignement...

Si certains voyaient, comme le Doyen Vedel, dans la décision de 1984 un jugement fondamental pour la protection de la liberté académique car la rattachant au droit des libertés publiques⁴⁹⁶, les fondements n'étaient pourtant pas bien stables, et Olivier Beaud ne manque pas de qualifier les décisions ultérieures notamment du Conseil constitutionnel, « *de jurisprudences liberticides* »⁴⁹⁷.

⁴⁹⁶ « *La liberté est le principe et tout texte constituant une restriction à la liberté académique doit s'interpréter restrictivement* » In André Prüm et Rusen Ergec, *La liberté académique*, in Les facultés de droit dans la réforme universitaire, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, Janvier - Février 2010, N° 1, pp. 3-29.

⁴⁹⁷ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?*, op. cit.

Section 2 : La liberté académique, une liberté fragile

Suivant le même mouvement international de réformes des universités, mouvement promouvant l'université managériale, la même question de confrontation de la liberté académique face à l'autonomie renforcée des universités s'est posée. Et ce dans un contexte où les établissements déterminent leur politique de développement interne. La communauté universitaire a attiré l'attention sur les possibles dangers envers la liberté académique engendrés par ces réformes : la nouvelle gouvernance transfère le centre de décisions initialement détenue par un système collégial vers la concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne (président ou recteur). Enfin, les nouvelles procédures d'évaluation de la recherche et de l'enseignement impactent directement les universitaires. Des universitaires de deux universités ont critiqué une loi allant dans le sens des réformes impulsées par le New Management Public, la *Brandebourg University Law* de 1999, et amendée en 2004, et cela a donné lieu à un arrêt de la Cour Constitutionnelle⁴⁹⁸. Les nouvelles compétences données aux présidents constituent-elles une menace à la liberté académique et à l'indépendance des universités elles-mêmes ? La cour a rejeté ces arguments tout en admettant que les facultés étaient en droit de contester les modèles de répartition des ressources, à la lumière des évaluations. D'autre part, la Cour ne fonde son raisonnement et ne protège la liberté académique qu'en cas de réelle atteinte à celle-ci. En effet, toute allégation possible ne suffit pas à justifier un recours. Encore plus surprenant, la Cour a affirmé que les universitaires n'étant pas les mieux placés pour émettre des jugements sur l'administration des établissements (position contraire au principe français de participation, fondamental à la construction des établissements).

Les pouvoirs du président sont équivalents à ceux détenus en France depuis la loi LRU. Ceux-ci peuvent décider de l'organisation structurelle de la formation, du

⁴⁹⁸ BVerfGE 111,333.

schéma patrimonial, de l'exécution du budget, de l'allocation et de la distribution des subventions étatiques, mais surtout, de la détermination des critères d'évaluation de l'enseignement et de la recherche. Cette dernière compétence est critiquée pour être une attaque à la liberté académique. La Cour n'en a pas jugé ainsi⁴⁹⁹, du fait de l'existence d'un contre-pouvoir prévu par la loi elle-même : en effet, le corps académique (dans sa représentation collégiale, le Sénat) a un droit de regard sur l'activité du président, et peut le décharger de sa fonction en cas d'abus de pouvoir.

Concernant l'évaluation de la recherche et de l'enseignement si la loi prévoit son existence, elle laisse aux établissements le soin d'en déterminer les modalités. Dans certains cas, ces modalités incluent la participation des étudiants à l'évaluation de la qualité des enseignements⁵⁰⁰. La Cour n'a pas jugé inconstitutionnel le principe, dès lors que les universitaires sont impliqués dans l'établissement des critères d'évaluation. Enfin, les critères doivent être objectifs et prendre en compte les différents types de recherche. En effet, la Cour estime qu'il ne peut être évalué de la même manière une recherche appliquée dont les résultats sont attendus sur le court terme et une recherche fondamentale qui nécessite un temps long de découverte. Reste que même si la maîtrise de l'élaboration des critères est entre les mains des universitaires (par le Sénat), il n'est pas du tout certain que les résultats des évaluations soient correctement utilisés par le président dans la détermination de la répartition des dotations, utilisation qui peut selon son orientation directement influencer tel ou tel domaine de recherche.

Au Royaume-Uni, jusqu'à récemment, la liberté académique était une affaire de conventions et de pratiques. La liberté de se gouverner par soi-même a été

⁴⁹⁹ BVerfGE 111, 333, 356-58.

⁵⁰⁰ Par exemple, dans le Bade-Wuttemberg (Art. s5 de la Loi du Bade-Wuttemberg).

reconnue aux universitaires au 17^{ème} siècle, après que la Couronne eut tenté de contrôler les enseignants-chercheurs des universités d'Oxford et de Cambridge. La liberté académique est désormais inscrite dans la loi, au travers de l'*Education Reform Act* en date de 1988. Au final, il y a très peu d'affaires mettant en cause une atteinte à la liberté, à l'inverse d'autres Etat, comme l'Allemagne et les Etats-Unis.

Les réformes de gouvernance ont aussi impacté le Royaume-Uni. La théorie qui voudrait que les universitaires devraient gouverner par eux-mêmes les affaires universitaires n'est plus d'actualité. Historiquement, seules Oxford et Cambridge ont un type d'organisation basé sur le gouvernement des enseignant-chercheurs. Les autres établissements ont dû accepter un mode d'organisation plus commun, gouvernés par des conseils et des exécutifs. Les universitaires ne sont pas de plus forcément majoritaires dans les conseils. Ces évolutions ont été introduites dès les années 1980, suite au Rapport du Comité Jarratt, qui concluait que les universités nécessitaient un gouvernement fort, composé de personnalités spécialistes des affaires financières et du monde économique. Il insiste pour que les conseils soient restreints et majoritairement ouverts à des personnalités extérieures. A la même époque, sont introduites les recommandations issues du UK Research Assessment Exercice (RAE), qui introduit la notion de quantité et d'objectifs dans la recherche : tout universitaire doit publier quatre articles sur une période de recherche donnée, sans quoi ils doivent déclarer abandonner le projet de recherche. Au-delà de pressions financières de la part des départements et de l'établissement, le RAE a eu pour effet de modifier les comportements universitaires en matière de projets de recherche vers des résultats immédiats.

L'historien de la liberté académique aux Etats-Unis, Walter Metzger, donnait en 1988 deux définitions de la liberté⁵⁰¹ : la première a été identifiée par l'Association Américaine des Professeurs d'Universités (*American Association of*

⁵⁰¹ WP Metzger, *Profession and Constitution : Two definitions of Academic Freedom in America*, 1988, 66 Texas Law Review 1265.

University Professors) en 1915⁵⁰² : l'objectif de la liberté est de protéger les universitaires dans leurs activités de recherche, d'enseignement, elle intègre la liberté d'expression, notamment dans les affaires concernant l'université. La Constitution Américaine, quant à elle, ne fait référence, dans son premier amendement⁵⁰³, qu'à la liberté d'expression, et il est alors difficile pour les juridictions saisies de définir en quoi le premier amendement définit les garanties protectrices des universitaires. Certaines cours américaines admettent que la liberté académique n'est purement qu'une manifestation particulière de la liberté d'expression⁵⁰⁴. Pour d'autres, si la liberté académique n'est pas un droit isolé⁵⁰⁵, elle n'en reste pas moins une adaptation spécifique de la liberté d'expression à un domaine particulier, celui du monde académique⁵⁰⁶.

Cependant, la liberté académique aux Etats-Unis est certainement moins protectrice qu'il n'y paraît. En effet, en cas de conflit entre les institutions constitutionnelles et la profession académique, les contentieux sont en général résolus en faveur des premières instances. La première évocation du terme de « *academic freedom* » date de 1957⁵⁰⁷. Dans le contexte de la Guerre Froide, l'affaire oppose le procureur général à un professeur associé de Harvard, économiste marxiste, concernant une lecture faite à la prestigieuse université. Le président de la Cour a tenu à souligner que la procédure était inappropriée, en raison de la liberté dont bénéficient les universitaires et les étudiants. Enfin, a été remarquée

⁵⁰² AAUP Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure. Substantial excerpts are printed as Appendix 1 in M. Finkin and R. Post, *For the Common Good : principles of American Academic Freedom* (New Haven, Yale University Press, 2009).

⁵⁰³ « *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances* ».

⁵⁰⁴ *Burham v. Ianni*, 1997, 199 F. (3d) 668 (8th Cir.).

⁵⁰⁵ *Nicholas v. Penn State Univ.*, 2000, 227 F. (3d) 133

⁵⁰⁶ *Mahoney v. Hankin*, 1984, 593 F. Supp. 1171 at p. 1174

⁵⁰⁷ *Sweezy v New Hampshire* 354 US 234 (1957).

l'intervention de J. Frankfurter lors d'une conférence de représentants d'universités en Afrique du Sud en 1957. Ses paroles sont à replacer dans le contexte de l'apartheid. Il souligne alors que les universités doivent être libres des politiques menées par le gouvernement en place à l'époque, et ce afin de créer l'environnement qui permettra de protéger les quatre éléments qui, pour lui, composent la liberté académique, à savoir, la capacité à déterminer qui doit enseigner, ce qui doit être enseigné, comment cela doit être enseigné, et qui doit être autorisé à étudier⁵⁰⁸. Robert Post, Doyen de la Yale Law School, affirmait que la liberté académique se résumait à une liberté professionnelle, « *c'est-à-dire une liberté accordée à des individus parce qu'ils appartiennent à un groupe, à la communauté universitaire. Elle peut être définie comme la liberté de poursuivre sa recherche professionnelle à l'intérieur d'une matrice de normes de la discipline définies et appliquées par ceux qui sont compétents pour comprendre et appliquer de telles normes* ». Malgré cela, la tendance qui se dégage des arrêts suivants fait de la liberté académique, non un droit protégé par la Constitution, mais plutôt une valeur constitutionnelle.

Il existe donc aux Etats-Unis deux concepts de la liberté académique : la liberté professionnelle (*professional academic freedom*), et celle que certains tentent de déduire par la Constitution (*Constitutional academic freedom*). Le concept de *professional freedom*⁵⁰⁹ s'est développé sous influence du modèle germanique de protection de la liberté académique. Les universitaires américains entendent pouvoir disposer d'une liberté d'expression plus étendue que ne le prévoit le premier

⁵⁰⁸ "It is business of a university to provide that atmosphere which is most conducive to speculation, experiment and creation. It is an atmosphere in which there prevail 'the four essential freedoms' of a university – to determine for itself on academic grounds who may teach, what may be taught, how it shall be taught, and who may be admitted to study ". Conference of Representatives of the University of Cape Town, The University of Witwatersrand and the Open Universities of South Africa (1957) 10-12.

⁵⁰⁹ R. Post, *The Structure of Academic Freedom*, in Beshara Doumani (ed), *Academic Freedom after September 11*, New York, Zone Books, 2003, p. 72

amendement, notamment sur des sujets plus larges que ceux développés dans les universités (et pouvoir notamment contribuer au débat politique et sociétal environnant). Suite à la déclaration de l'AAUP, les universités se voient confier trois principales missions : tout d'abord, promouvoir la recherche, promouvoir ensuite le savoir le plus large possible aux étudiants, enfin, former des experts au service de la société. Pour cela, une université ne peut répondre à ces objectifs qu'en favorisant et respectant la liberté académique. Cette dernière recouvre la liberté de recherche, la liberté d'enseignement, et la liberté de parole et d'action (dépassant alors les limites physiques de l'établissement). Les seules contraintes et limitations imposées ne peuvent l'être que par la communauté elle-même, c'est pour cela que la liberté est dite *professional*. C'est la raison pour laquelle le personnel académique ne peut être considéré comme un simple personnel d'université, et encore moins démissionné selon le bon vouloir des autorités dirigeantes. Cependant la liberté professionnelle appartient à la *soft law*, et est très peu invoquée devant les cours (les cours font le plus souvent appel au premier amendement même dans les recours où l'action porte sur la liberté de parole intra-muros). Une législation récente a même introduit l'enseignement à l'université devait être mesuré et respecté les convictions de tout étudiant. Elle est, à l'inverse, largement utilisée par les établissements eux-mêmes, comme dans les cas de ruptures de contrats. Il convient ensuite de distinguer la situation entre les universitaires des universités publiques, qui ont davantage de droits que les universités des universités privées (telles Harvard, Stanford...). Pour les premiers, la liberté d'expression en dehors des murs de leur établissement est bien plus permissive, y compris au sein de l'enceinte universitaire, dans la critique contre les autorités dirigeantes.

Dans l'approche sur les relations entre les deux types de libertés, deux conceptions s'opposent : la première voudrait que les deux libertés s'alimentent l'une et l'autre. L'apport constitutionnel aurait même donné une base légale à la liberté professionnelle. Pour d'autres, les deux conceptions s'affrontent. La liberté

professionnelle accorde une très grande protection aux universitaires, à l'encontre de l'autonomie des universités, qui ne pourraient influencer sur les domaines à développer. La seconde fait une part plus belle à l'autonomie des universités dans le sens où les intérêts de l'établissement priment sur ceux des universitaires. En ce sens, pour ces derniers, il s'agit d'une menace.

La liberté académique est profondément en lien avec les fondamentaux constitutifs d'une démocratie⁵¹⁰. Elle est justifiée par la recherche de la vérité, recherche qui ne peut être exercée que dans un contexte de totale liberté d'investigation et d'échange⁵¹¹.

Enfin, toujours dans la conception américaine, la liberté académique se dédouble entre une liberté individuelle détenue par les enseignants-chercheurs, en tant que professionnels, et une liberté collective propre à la structure. Cette dernière a été décrite au travers des quatre éléments vus ci-dessus, éléments confirmés par la juridiction administrative⁵¹².

En France, pour être protégée dans son actuel dispositif, elle doit bénéficier d'une solide existence juridique, d'un socle non discutable. Elle n'est quasiment pas

⁵¹⁰ « *Higher education is one of America's greatest strengths and one of our country's most significant advantages in international competition. Attendance at college is a principal element of the American dream. Our colleges and universities lead the world in two quite separate domains : research productivity and student access. America is the leading source of new knowledge in the world. In the last half-century, more than half of all Nobel prizes have been awarded to scholars living in the United States ; in the last decade, half of all citations in leading scientific journals were to US scholars ; and in 1990, half of all patents registered here were of domestic origin* ». Accountability of Colleges and Universities, The essay, <http://columbia.edu/cu/provost/acu/acu13.html>.

⁵¹¹ Dans l'arrêt *Whitney v. State of California* (1927, 274 U.S 357), le commentateur relève que « *that is hazardous to discourage thought, hope and imagination* ».

⁵¹² *'It is the business of a university to provide that atmosphere which is most conducive to speculation, experiment and creation. It is an atmosphere in which there prevail 'the four essential freedoms' of a university -- to determine for itself on academic grounds who may teach, what may be taught, how it shall be taught, and who may be admitted to study'*. Regents of the Univ. of California v. Bakke, 438 U.S.265, 312 (1978).

abordée dans la Constitution⁵¹³. La principale reconnaissance vient de la décision du Conseil Constitutionnel en 1984 en consacrant le principe d'indépendance des professeurs en tant que Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République⁵¹⁴. La Constitution, par son article 34, recommande de plus que la loi garantisse les libertés universitaires dans les mêmes conditions que sont garanties les libertés publiques et autres garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires. Mais il ne s'agit là que d'une protection par ricochet, la Constitution n'abordant pas la liberté académique stricto sensu. La liberté académique n'est finalement protégée qu'en évoquant la protection d'autres libertés (liberté d'enseignement, liberté d'expression...) ⁵¹⁵. Elle est protégée depuis la Loi Faure⁵¹⁶. Enfin, la Loi sur l'enseignement supérieur et la recherche vient compléter ce dispositif législatif en introduisant le vocable « *libertés universitaires* »⁵¹⁷.

⁵¹³ Seule est décrite la nomination des recteurs d'Académie en conseil des ministres. L'article 13 de la Constitution de la Vème République précise cette procédure.

⁵¹⁴ « Considérant qu'en ce qui concerne les professeurs, auxquels l'article 55 de la loi confie des responsabilités particulières, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et notamment par les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions publiques ». Conseil Constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20/01/1984, Loi relative à l'enseignement supérieur, cons.20, Rec.Cons.Const. 30

⁵¹⁵ La loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens [...] La loi détermine les principes fondamentaux [...] -de l'enseignement.

⁵¹⁶ « *Les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes d'objectivité et de tolérance* ». Art. L. 952-2 du Code de l'Education.

⁵¹⁷ Dans les missions confiées à la nouvelle instance qu'est le conseil académique, l'article L. 712-6-III du Code de l'Education précise que « *Il est consulté sur toutes les mesures visant à garantir l'exercice des libertés universitaires et des libertés syndicales et politiques des étudiants* ».

Pourtant, il n'est pas certain que le juge, administratif entre autre, ait tiré toutes les possibilités offertes par ces textes, et la conception libérale qui a été choisie en France par la Loi.

Olivier Beaud retrace l'utilisation de la coutume pour garantir aux enseignants-chercheurs une protection de leur liberté de pensée, ce qu'il appelle les « *traditions universitaires* »⁵¹⁸. Le Conseil d'Etat⁵¹⁹, le doyen Georges Vedel⁵²⁰, Jean Rivéro⁵²¹, Paul-Marie Gaudemet⁵²² ou encore Bernard Toulemonde l'ont tour à tour démontré. Cette tradition coutumière n'est donc pas, par essence, susceptible d'être écartée par tout texte de loi ou par tout texte réglementaire.

La liberté est soit individuelle soit collective soit individuelle et collective. Là encore, la doctrine n'a pas tranché la question. Penser la liberté comme un attribut collectif risque-t-il de la penser comme un attribut de l'autonomie des universités (institution) ?

On assiste à une opposition entre une conception restrictive de ce que couvre la liberté académique (telle qu'elle peut être défendue par Olivier Beaud) et large (comme l'a analysée Bernard Toulemonde⁵²³). Pour ce dernier (et comme pour une

⁵¹⁸ Olivier Beaud, déjà cité.

⁵¹⁹ « *Le souci d'indépendance et de dignité qui sont dans les traditions de l'université française* ». Conclusions de Donnedieu de Vabres sur CE 13 mars 1953, *Teissier, D.* 1953. 737.

⁵²⁰ « *L'indépendance du corps universitaire et l'autogestion de l'enseignement supérieur reposent bien autant sur une tradition et sur des mœurs que sur des textes* ». In C. Fortier (dir.), *Université, universités*, Dalloz, 2010, p. 324-332.

⁵²¹ J. Rivéro, « Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur », *Rev. ens. sup.* 1960, n°3, p. 128.

⁵²² Le principe d'indépendance de l'université « est renforcé par les traditions et les usages qui font en France des libertés universitaires un principe fondamental de l'Etat ». In « L'autonomie des universités françaises », *RD publ.* 1961. 21.

⁵²³ Dans sa thèse, Bernard Toulemonde détaille tout d'abord l'institution universitaire et le service public afin de détailler ce qui au sein de l'organisation constitue les conditions essentielles de mise en œuvre de

grande partie de la doctrine), analyser la liberté académique *lato sensu*, c'est y comprendre à la fois une liberté individuelle (reconnue à un individu parce qu'il remplit un certain nombre de conditions) et une liberté corporative, voire une liberté institutionnelle (c'est-à-dire détenue par l'institution elle-même). Nous ne pouvons défendre une conception extensive, au regard des dernières évolutions législatives, ou ce serait nié alors ce qui fait du métier d'universitaire sa spécificité en France, et plus particulièrement eu égard aux règles de la fonction publique. Ce serait alors rendre l'universitaire compatible avec le statut général des fonctionnaires. On voit bien ici tout le caractère hybride⁵²⁴ que peut contenir le statut d'enseignant-chercheur. Avec certes des règles distinctes, mais qui ne seraient plus liées à un métier en particulier, mais à une structure dans son ensemble⁵²⁵. Ce qui fait dire à Olivier Beaud, qu'il faut penser « *la liberté académique du point de vue de l'individu. Dès lors, sa condition statutaire rétroagit sur cette liberté, mais elle n'est pas identique à cette liberté* ». La conception extensive aurait pour tendance à intégrer à la fois la notion de franchises universitaires et ses garanties, mais aussi les privilèges statutaires liés à la fonction d'universitaire : c'est-à-dire à la fois les libertés positives, les garanties institutionnelles afférentes, les droits corporatifs, les franchises universitaires, et la police spéciale réservée aux autorités des établissements universitaires. Cependant, comme nous l'aborderons plus loin, il est difficilement concevable de ne reconnaître la protection de la liberté académique qu'aux corps protégés par le droit de la fonction publique, les statutaires.

la liberté académique. Pour l'auteur, « *cette dimension institutionnelle est une condition essentielle* ». En adoptant une conception extensive, il définit les libertés et franchises universitaires comme « *des garanties et des prérogatives accordées au service public de l'enseignement universitaire pour lui permettre d'accomplir, dans les meilleures conditions, les missions qui lui sont confiées* ».

⁵²⁴ Référence au colloque des doctorants du 22 juin 2012, organisé par l'Ecole Doctorale Des Sciences Juridiques de l'Université de Grenoble. IIIème Colloque des doctorants, *L'hybride en Droit*, sous le patronage de Ms. J-M. Bruguière et M. Mathieu.

⁵²⁵ L'université est « comme une réunion de professeurs, caractérisée institutionnellement par la collégialité définissant un corps enseignant ». V. Descombes, « L'identité collective d'un corps », *Rev. MAUSS* 2009, n°33, p. 275.

Et la question de la compatibilité de la fonction d'enseignant-chercheur avec la notion de fonctionnaire n'est pas une simple question de doctrine.

En effet, en opposition avec la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui, en 1984, reconnaît la spécificité de l'enseignant-chercheur par la consécration en tant que liberté publique de la liberté académique, le Conseil d'Etat a développé une position radicalement différente, qui privilégie l'adéquation du statut à celui de fonctionnaire. Depuis la jurisprudence *Min. Education Nationale c. Saïd*⁵²⁶, confirmée par les arrêts rendus sur la légalité du décret du 6 juin 1984 relatif au statut des enseignants-chercheurs⁵²⁷, la haute juridiction n'a jamais juridiquement reconnu la valeur constitutionnelle du principe d'indépendance. Le Conseil d'Etat justifie la protection des universitaires uniquement en ayant recours au droit de la fonction publique, et donc au décret de 1984. En aucun cas, il ne peut y avoir reconnaissance d'une liberté publique, mais plutôt consécration d'un principe général du droit⁵²⁸, même si le fondement est contestable : la formulation du commissaire du gouvernement est tout à fait incongrue puisque Mme Laroque évoque un « *principe d'indépendance des professeurs reconnu par le Conseil constitutionnel comme un principe général du droit de valeur constitutionnelle* »⁵²⁹. Elle fait appel à la fois à la notion de « principe général du droit » et à la notion de « principe fondamental reconnu par les lois de la République », sans en évoquer la valeur constitutionnelle, puisque ne se référant jamais à la norme suprême mais uniquement aux dispositions législatives. La principale raison qui anime cette construction juridique réside dans le fait que le droit de la fonction publique est avant tout un droit protecteur. En cela, il

⁵²⁶ CE Ass. 11 juillet 1975, *Min. Education Nationale c. Saïd*, concl. R. Denoix de Saint Marc, *Lebon* p. 425.

⁵²⁷ Il s'agit de cinq décisions du 2 mars 1988, CE 2 mars 1988, *Féd. Nat. Synd. Autonomes*, *RFDA* 1988, 629.

⁵²⁸ Cette philosophie sera reprise en 1994, dans la décision *Cottureau* (CE 12 déc.1994, *Cottureau, Synd. Autonomes et Féd. Synd.autonome*, n°135460, 135530, 135555 et 135558, *Lebon tables*), puisque le Conseil d'Etat évoque « *le principe général de l'indépendance des professeurs d'université et les textes législatifs qui l'expriment* ». Ce qui devait être dit est très clairement exprimé dans cette décision.

⁵²⁹ *RFDA* 1988.618.

protégerait les universitaires contre toute tentation un brin autoritaire des organes dirigeants des universités. Olivier Beaud note aussi « *l'aversion [du Conseil d'Etat] à l'égard des principes fondamentaux reconnus par la loi de la République* »⁵³⁰. Dans ce contexte, les conséquences sont importantes pour les enseignants-chercheurs. Pour mémoire, le Conseil Constitutionnel avait en 1984 tiré deux effets de la constitutionnalisation de l'indépendance des professeurs : la représentation propre et authentique, et *la limitation de la liberté d'abroger la loi imposée au législateur par la voie de la jurisprudence « cliquet »*⁵³¹. Il s'agit d'une conception que nous ne pouvons défendre. Et ce, comme le remarque Olivier Beaud, parce que l'on ne peut prétendument assimiler le droit universitaire au droit de la fonction publique. Le droit universitaire nécessite une approche plus libérale que la conception hiérarchisée et centralisatrice du second.

Un moyen de concilier les deux tendances est d'admettre la conception anglo-saxonne (liberté professionnelle). Elle ne conceptualise pas la liberté académique comme un droit de l'homme qui serait inné pour l'enseignant-chercheur.

Pour mémoire, les franchises universitaires se composent d'une garantie attribuée en premier lieu aux individus en tant qu'universitaires : elle leur permet, en cas de fautes disciplinaires, de n'être jugés que par leurs pairs, privilège exorbitant du droit de la fonction publique. La Cour de Cassation de 2011⁵³² rend un arrêt fondamental dans le cadre de la protection de la liberté académique. En effet, la plus haute cour dans l'ordre judiciaire s'est déclarée incompétente pour juger d'un contentieux en diffamation contre une œuvre d'un enseignant-chercheur. Dans sa note sur l'arrêt, Gilles J. Guglielmi affirme que « *La 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation a très fermement donné un coup d'arrêt à ces tentations, auxquelles*

⁵³⁰ O. Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?*, Ed. Dalloz, Collection Sens du Droit, 2010, p. 153.

⁵³¹ O. Beaud, *Ibid*, p. 155.

⁵³² Cour de Cassation, Civ 1^{ère}, 23 février 2011. Mme M. – n°09-72.059.

avaient succombé des juges du fond pourtant expérimentés. Pour la juridiction suprême de l'ordre judiciaire, « quel qu'en soit le support, la publication d'un ouvrage, qui est le résultat de recherches universitaires, entre dans la mission du service public de l'enseignement supérieur et relève des fonctions des enseignants-chercheurs qui s'exercent dans le domaine de la diffusion des connaissances ». Par suite, la juridiction judiciaire ne saurait en connaître ».

La seconde est attribuée à l'institution, et plus exactement à leurs autorités : comme dans l'ensemble des établissements d'enseignement, elles exercent un pouvoir de police, et sauf en cas de flagrant délit, les autorités communes de police ne peuvent y pénétrer sans autorisation (en effet, pour rappel, le pouvoir de police permet la mise en place de dispositions *portant atteinte aux libertés publiques*⁵³³).

Selon Yves Gaudemet, « *le Conseil Constitutionnel ne faisait que s'aligner sur la jurisprudence constitutionnelle européenne, notamment la décision du Tribunal constitutionnel fédéral allemand (Bundesverfassungsgericht) du 29 mai 1973, qui avait - différence de méthode avec le Conseil Constitutionnel - fondé le principe d'indépendance sur la disposition de la Loi fondamentale relative à la liberté d'enseignement* »⁵³⁴.

Sans revenir sur la littérature produite en matière de définition et de contour de la liberté académique, largement commentée par d'éminents juristes, nous pouvons résumer en quelques lignes un historique d'écrits et de pensées.

On s'accordera, comme l'a souligné Olivier Beaud, que la liberté académique n'est pas que la liberté d'expression. Est-elle à l'origine de celle-ci ou cette dernière est-elle le fondement de la liberté académique ? La liberté va au-delà mais contient par nature la liberté d'expression comme composante fondamentale⁵³⁵.

⁵³³ René Chapus, *Droit administratif général* Tome 1, Montchrestien, 15ème édition, 1427p.

⁵³⁴ Yves GAUDEMET, « L'indépendance des professeurs d'Université, principe commun des droits constitutionnels européens », *D.* 1984, *chron.*

⁵³⁵ Citons l'article L. 952-2 du CE qui précise que « *les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de*

Quelle est le champ d'application de la liberté académique ? quel est son contenu ?

La liberté académique recouvre les libertés positives incluses dans celle-ci (liberté d'enseignement, liberté de recherche, liberté d'expression).

La liberté de recherche (la recherche de la vérité) est l'élément fondamental de la liberté académique, ou en tout cas, ce qui fait du monde universitaire sa spécificité. Non inscrite dans la constitution, elle se déduit principalement de l'article 3 de la Loi de 1984⁵³⁶ qui dispose que « *le service public de l'enseignement supérieur [...] doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique* ». Ce qui justifie l'attribution d'une grande liberté de recherche.

Concernant son contenu, elle comprend « le droit de mener sa recherche sans immixtion commerciale ou politique et la liberté de diffuser et de publier les résultats de sa propre recherche »⁵³⁷.

On peut valablement se poser la question de l'effectivité de la première activité. Si l'Etat doit aider la recherche à se concrétiser (dans le cadre du service public de la recherche), son nouveau rôle de pilote et les nouvelles modalités de financement de la recherche laissent à penser qu'une seule recherche sera financée, une recherche entrant dans les sujets décrétés comme porteurs par la puissance publique, au détriment du reste. Ce premier risque est sans commune mesure. Il risque d'imposer des concentrations par établissement d'un type de recherche, dite rentable, capable d'attirer les financements les plus importants (ANR, fonds européens...). Sans compter l'impact des classements et de la pression faite sur les universitaires sur le nombre de publications. Il ne peut y avoir publication que si la

leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes d'objectivité et de tolérance ».

⁵³⁶ Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, parue au JO du 27/01/1984.

⁵³⁷ Déclaration des universités britanniques sur la liberté académique, University and College Union (UCU), Statement on Academic Freedom, 2009, www.ucu.org.uk.

recherche est menée à bien et dans de conditions qui le permettent. De plus, qu'est-ce qu'une recherche rentable d'une recherche non rentable ? Les impacts économiques ? Les impacts sociétaux ? Qui est juge d'en décider ?

Des dernières difficultés administratives ont été rencontrées avec l'application de l'arrêté du 7 août 2006 relatif à la formation doctorale⁵³⁸. Deux conditions sont désormais posées pour l'admission en doctorat. La première impose que l'exercice du doctorat ne peut être réalisé qu'en cas de rattachement à une école doctorale, accréditée bien sûr par le ministère. La seconde rajoute l'obligation que l'enseignant-chercheur qui dirigera la thèse soit de plus rattaché à cette même école doctorale et doit appartenir à un laboratoire reconnu, là encore par le même ministère.

Le risque, déjà apparu, provient du fait que certains enseignant-chercheurs de par la pluridisciplinarité de leurs recherches, ne se reconnaissent dans aucun laboratoire existant de leur propre établissement. L'histoire citée est celle d'une universitaire rattachée à un établissement dans le cadre de ses fonctions d'enseignant, rattachée à un laboratoire extérieur dans le cadre de ses fonctions de chercheuse. La difficulté survint lorsque, du fait de l'application de ces nouvelles conditions, aucune nouvelle inscription de doctorants ne lui fût autorisée, la contraignant à se délocaliser, elle et ses doctorants, et à les faire soutenir hors de son université. Après une tentative de signature d'une convention entre l'université et le laboratoire de rattachement, tentative qui s'est soldée par un échec devant le conseil scientifique, l'universitaire a été contrainte de se rattacher à l'un des laboratoires de son établissement, faisant fi du caractère atypique de ses recherches. Le poids des disciplines est encore bien marqué. La double contrainte de rattachement (à un laboratoire et à une école doctorale) conduit à l'enfermement disciplinaire. La place de l'Etat dans ce maillage est prépondérante et laisse émettre l'idée que l'autonomie, même des universités, est loin d'être bien réelle.

⁵³⁸ Arrêté du 7 août 2006 relatif à la formation doctorale, JORF n°195 du 24 août 2006, page 12468, texte n° 22.

Enfin, le droit limite la liberté de recherche. Ces limites sont justifiées par le maintien de l'ordre public ou du respect des textes de lois. L'article précité du code de l'Education le précise justement. Cependant, la limite entre la recherche de la vérité telle que conceptualisée par les universitaires et celle déterminée par les parlementaires est tenue, et les universitaires ont rapidement brandi la menace de l'intrusion dans leur domaine. Le principe de précaution, les lois mémorielles, le maintien de l'ordre social sont autant de raisons d'identifier des sources liberticides.

Concernant la liberté d'enseignement ensuite, si les programmes sont fixés nationalement, il est de tradition que « *le professeur détermine librement son programme d'enseignement, ses méthodes pédagogiques et le contrôle des connaissances* »⁵³⁹. L'enseignement n'est pas une activité superfétatoire à celle de la recherche. Il s'agit d'un véritable exercice pour lequel il n'est inutile de signaler qu'aucune formation n'est prévue. Pourtant la liberté d'enseignement signifie liberté de critiquer, objectivité et connaissance de l'histoire de sa matière pour restituer ses propos, et transmission de la vérité. C'est dans ce cadre que les principales actions menées à l'encontre d'universitaires ont été portées devant la justice. Il s'agit de propos négationnistes tenus dans le cadre d'activités pédagogiques ou de recherche. Deux affaires peuvent être citées, qu'elles aient été jugées ou relevées dans les établissements, ayant alors conclu que la liberté d'expression n'est pas celle d'endoctrinement. La première la première affaire concerne la soutenance de thèse de M. Roques à Nantes en 1985, devant un jury certainement composé pour la circonstance. Le Recteur d'académie a décrié l'organisation de cette soutenance, en ajoutant toutefois qu'au regard des franchises universitaire et de la souveraineté des jurys, il ne pouvait remettre en question les conclusions tirées par la thèse. Le président d'université a pu (comme les juridictions administratives saisies par la suite) invalider le titre en raison d'arguments procéduraux (M. Roques ayant oublié

⁵³⁹ B. Toulemonde, thèse préc., p. 679.

d'aller chercher son diplôme), les juridictions reconnaissant à leur tour l'invalidité de la composition du jury⁵⁴⁰. La seconde relate l'affaire Faurisson, qui est sans nul doute celle ayant posé le plus de problème à la communauté universitaire, opposant les défenseurs de la liberté d'expression, quel que soit l'expression défendue (position libérale), et les défenseurs d'une expression scientifiquement vraie (notamment respectant les législations en matière de racisme et d'antisémitisme, position moins libérale). Ces deux thèses s'affronteront de nouveau concernant la sanction disciplinaire adressée à M. Notin de Lyon III.

Les universités étrangères ont eu elles-aussi à se positionner face à des propos négationnistes. La plupart des universités anglo-saxonnes prévoient dans leurs règlements intérieurs des limitations à la liberté d'expression. Ainsi, le *University of Nevada State Code* prévoit qu'un enseignant doit limiter son enseignement aux sujets s'y afférent⁵⁴¹. Les mêmes actes de l'Université McMaster disposent que tout comportement qui pourrait compromettre l'intégrité de la pensée, entrave la libre discussion, est une menace pour l'université. Ils complètent par le fait que le bien commun (sociétal) dépend de la qualité de la recherche de la connaissance et de son accès au plus grand nombre⁵⁴².

Le système universitaire anglo-saxon a tendance à laisser arbitre de ces débats. Toute limitation apportée à la liberté d'expression est vécue comme une atteinte à la liberté académique, et au bon déroulement de la recherche. Au lieu de pratiquer la censure de propos déviants, la communauté universitaire laisse la société les

⁵⁴⁰ Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 10 février 1992, 96124, publié au recueil Lebon.

⁵⁴¹ "A teacher should be careful not to persist in teaching controversial matters which have no relation to his subject", In Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure and Joint Statement on Rights and Freedoms of Students, in AAUP, *Policy Documents and Reports*, 10th ed. (Washington, D.C.: AAUP, 2006).

⁵⁴² « Behavior which obstructs free and full discussion, not only of ideas which are safe and accepted but of those which may be unpopular or even abhorrent, vitally threatens the integrity of the University, cannot be tolerated...The common good of society depends upon the search for knowledge and its free exposition». In Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure and Joint Statement on Rights and Freedoms of Students, in AAUP, *Policy Documents and Reports*, 10th ed. (Washington, D.C.: AAUP, 2006).

rejeter. Ils la juge suffisamment capable et mature pour distinguer le vrai du faux, de déclarer les preuves rapportées non suffisantes⁵⁴³. Cependant, il est vrai que les universités doivent de plus en plus faire face, et gérer, les pressions en provenance de la société et des instances étatiques pour mettre fin à des programmes d'études controversés. Elles imposent un degré de civilité aux universitaires⁵⁴⁴ ainsi que la tenue des débats dans un contexte intellectuel honnête. Elles considèrent que la liberté académique n'est pas une licence à.

La question de la « *fonctionnarisation* » des enseignants-chercheurs n'est pas à ignorer⁵⁴⁵. Suite à ce qui vient d'être dit, plusieurs autres éléments complètent cette réflexion. Si la question de la fusion des corps de maîtres de conférences et de professeurs (un temps souhaité par le gouvernement en 1984) peut être écartée (mais pas définitivement, la tentation existant toujours), d'autres en revanche ont bien été mis en œuvre. Dans la logique d'identifier des établissements d'enseignement et de recherche, et d'autres tournés uniquement vers la première

⁵⁴³ Il arrive cependant quelques cas où la communauté ait à se prononcer, au nom justement de la liberté académique, pour rétablir la vérité. Ainsi, l'*American Association for the Advanced Science* a déclaré : « *The AAAS deplors the recent decision of the Kansas State board of Education to remove references to evolution and cosmology from its state education standards and assessments, thereby making central principles for the scientific understanding of the universe and its history optional subjects for science education. This decision by the Board is a serious disservice to students and teachers in the State of Kansas. To become informed and responsible citizens in our increasingly technological world, students need to study and judge for themselves the empirical evidence and concepts central to current scientific understanding. The actions of the Stat Board of Education may place Kansas students at a competitive disadvantage in their education and work environments. By discouraging teachers from using of the best available professional knowledge about the nature and history of the universe, the Board's decision will make it more difficult for Kansas to recruit capable and inspiring science teachers* ».

⁵⁴⁴ Catherine Paradeise, Yves Lichtenberger, « Universités : réapprendre la responsabilité collégiale. », *Revue du MAUSS* 1/2009 (n° 33), p. 288-305

⁵⁴⁵ Cette question s'est déjà posée, notamment dans la doctrine, puisque en 1994, Jacques Mourgeon invitait « à s'interroger sur le statut ambigu de l'universitaire qui est en même temps un fonctionnaire ». Il poursuit en affirmant que « au fil de son histoire, la France a préféré l'universitaire au fonctionnaire ». Jacques Mourgeon, *La déontologie de l'universitaire*, in *Déontologie et droit*, Dir. M. Hecquard-Théron, Presse de l'IEP de Toulouse, 1994, p. 175. Il faut ajouter ici que la mise en place d'un référentiel équivalent horaires a pu contribuer à quantifier méticuleusement différentes missions, y compris très administratives, et peut conduire à un système assimilé au pointage.

fonction, la distinction « enseignants habilités à diriger des recherches » et les autres n'est plus inconcevable. D'autant qu'un décret de 2001 est venu fusionner les deux classes du corps des maîtres de conférences, ne laissant en déroulé de carrière plus que la classe normale et la hors classe, permettant ainsi une meilleure intégration des professeurs agrégés du secondaire⁵⁴⁶.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, évoquée précédemment, contribue à semer le doute sur la tentation de ne considérer l'universitaire que comme un fonctionnaire. Constante, elle fait prédominer la loi sur la fonction publique de 1984, sur toute autre source juridique, et notamment constitutionnelle. Le Conseil d'Etat va même au-delà en rejetant l'idée d'un texte législatif spécifique ayant pour objet de « *concrétiser le principe constitutionnel d'indépendance en prévoyant les garanties d'exercice de cette liberté* »⁵⁴⁷. Il déclare que « *les dispositions relatives aux professeurs d'université contenues dans la loi du 12 novembre 1968 et dans la loi du 26 janvier 1984 [...] et destinées, notamment à mettre en œuvre les garanties d'indépendance, reconnues à ces agents par les lois de la République, n'ont eu ni pour objet ni pour effet de donner au législateur compétence pour en fixer un statut particulier* »⁵⁴⁸. La conclusion du Conseil d'Etat est simple : le statut général de la fonction publique prévaut, et donc, l'universitaire est avant tout un fonctionnaire « comme les autres ».

⁵⁴⁶ Décret n° 2001-429 du 16 mai 2001 modifiant le décret n°84-431 du 6 juin 1984.

⁵⁴⁷ Yves Gaudemet, *L'indépendance des professeurs d'université, principe commun des droits constitutionnels européens*, Dalloz, 1984, chron, p. 125.

⁵⁴⁸ CE 2 mars 1988, *Féd. Nat. synd. Autonomes*, RFDA 1988.629.

Chapitre 2 : la liberté académique peut-elle s'accorder avec l'autonomie des universités⁵⁴⁹ ?

La liberté académique peut-elle s'accorder avec le gouvernement rapproché des universités ? Comment concilier autonomie des universités et principe de participation, principe consécutif à la liberté académique ? Comme nous le détaillerons dans la première section (Section1), la liberté académique ne pourrait être protégée que par l'institution elle-même, puisque son fondement propre.

L'équilibre peut sembler délicat à obtenir. Pourtant, cette question a toutefois fait l'objet d'un traitement juridique, puisque les plus hautes juridictions constitutionnelles ont eu à se prononcer en France et en Allemagne sur ce sujet. Ainsi, la Cour constitutionnelle allemande, en 1973, consacre la dimension institutionnelle de la liberté académique au motif en érigeant « *comme principe que la représentation doit tenir compte des différents intérêts et différents fonctions et groupes, en préservant notamment la position éminente des professeurs* »⁵⁵⁰. La liberté académique semble être détenue à la fois par des individus, dont il s'agit d'une caractéristique essentielle à l'exercice de leurs missions, et une institution, dont la liberté académique n'est pas évidente, semblant alors se confronter à l'autonomie (Section 2).

⁵⁴⁹ *'I shall then look briefly at university autonomy, but more specifically in this context as one of the preconditions for academic freedom. One should like to point out that it is generally acknowledged that academic freedom applies to the individual members of the academic community and university autonomy to the individual members of the academic community and university autonomy to the university as an institution. However, these concepts can be addressed only on the basis of the university's role in society, which is their sole justification. It should be noted once again that the university does not exist for itself, or even for science, but for the benefits that it bestows on human beings and society, hence by virtue and because of its social utility. Therefore, both academic freedom and university autonomy can only be justified if they are useful, indeed necessary, conditions enabling universities to continue to play the role that society assigns to them and which they perform through teaching, research and the other services rendered to society'*. Justin P. Thorens, op.cit.

⁵⁵⁰ Cour constitutionnelle fédérale allemande, 29 mai 1973, *BVerfGE* tome 35, pp.79-148.

Section 1 : L'autonomie institutionnelle, seul gage de garantie de la liberté académique

Initialement, l'autonomie fonctionnelle des universités avait la vocation de garantir aux universitaires l'exercice de la liberté académique individuellement ainsi que collectivement à leur corps. L'UNESCO définit l'autonomie des universités comme « *l'expression institutionnelle des libertés académiques et une condition nécessaire pour que les enseignants et les établissements de l'enseignement supérieur [pour l'acquittement] des fonctions qui leur incombent* »⁵⁵¹.

Un exemple fondamental est l'existence de « juridictions » universitaires⁵⁵². Traditionnellement, cette existence est analysée comme « *équivalant à une exemption de droit commun* »⁵⁵³. Même si, comme cela sera étudié plus loin, cela n'exempte pas les juridictions ordinaires de connaître de délits ou de fautes⁵⁵⁴.

Comme nous le verrons postérieurement quant au recrutement des enseignants-chercheurs, et la rencontre, voire confrontation entre mérites scientifiques et politique d'établissement, la présidentialisation des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche, la plus grande autonomisation des

⁵⁵¹ UNESCO, Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 11 novembre 1997, article 18.

⁵⁵² L'Article L712-6-2 du Code de l'Éducation prévoit que « *Le pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants-chercheurs, enseignants et usagers est exercé en premier ressort par le conseil académique de l'établissement constitué en section disciplinaire* ».

⁵⁵³ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, op.cit.

⁵⁵⁴ Georges Vedel, *Réflexions sur la justice disciplinaire*, in Mélanges L. Trotabas, LGDJ, 1970, p. 560. Louis Trotabas affirmait ainsi que « *Le Conseil supérieur est le gardien de l'honneur du personnel enseignant, pour l'enseignement privé comme pour l'enseignement public [...]; le gardien, aussi, de l'honneur des élèves et des étudiants et leur avenir universitaire, le gardien enfin de la liberté de l'enseignement et dans l'enseignement dans bien des cas* », in *Adieu au Conseil supérieur de l'Éducation nationale statuant en matière disciplinaire*, D. 1965, chron.25

universités accompagnant une émancipation des conseils peut laisser craindre une évaporation du périmètre d'application de la liberté académique.

De plus, l'on ne peut être indifférent à cette confrontation lorsque l'on analyse l'évolution entre les lois de 2007 et de 2013 des pouvoirs conférés au président d'université, et à la nécessité de renforcer les contre-pouvoirs, en les confiant eux-mêmes à un « second » président, le président du conseil académique, qui peut être statutairement identique au président du conseil d'administration. L'on peut alors s'interroger sur la volonté de redonner à la liberté académique toute sa splendeur originelle, puisque ce que l'on donne d'un côté, on s'empresse de le reprendre autrement.

Lorsque Rémi Keller énonce, en conclusion de l'arrêt Combacau et autres⁵⁵⁵, que, lors du processus de recrutement d'un enseignant-chercheur, le président agit « *non pas comme un enseignant chargé d'évaluer les mérites scientifiques de ses pairs, mais en tant qu'instance dirigeante de l'établissement chargée d'émettre une appréciation de nature administrative sur le reculement envisagé au regard des besoins de l'établissement* », on s'interroge sur la juxtaposition d'un président universitaire issu de la conception du *new management public* et la communauté universitaire dans son ensemble⁵⁵⁶.

Pourtant, historiquement, ce sont bien les universités en elles-mêmes qui sont les mieux à même de protéger les enseignants-chercheurs dans l'exercice de leurs

⁵⁵⁵ CE, 9 juin 2010, *Jean Combacau, Pierre Delvolvé, Jean du Bois de Gaudusson, Yves Gaudemet, Yves Jégouzo et Frédéric Sudre*, n° 316986

⁵⁵⁶ André Legrand résume cette pensée en mettant le doigt sur « *le danger de césarisme présidentiel : voilà ce qui me tracasse dans cette loi pour l'essentiel. C'est ce que j'ai appelé la mise en place d'une démocratie de délégation qui consiste à promouvoir, en quelque sorte, une méthode à la Sieyès ou à la Bonaparte : faisons confiance au chef, et tout ira bien !* », In *La démocratie de délégation, un pari pour l'université*, AJDA, 19 novembre 2007.

fonctions. La question posée est celle de concilier espace de décisions resserré, et notamment faisant appel à la représentation locale et non nationale, et statut collectif élaboré par le biais de représentants nationaux. La question est également celle de la territorialisation des politiques publiques. Jusqu'à quel point une politique personnalisée à un niveau infra-territorial peut-elle s'accorder avec un cadre national, par exemple celui portant les dispositions statutaires communes et particulières des enseignants-chercheurs.

Pourtant, cette territorialisation a finalement toujours existé, et le niveau local a toujours fait preuve d'adaptation des politiques nationales, y compris dans la gestion des personnels universitaires. Charles Fortier insiste sur ce point essentiel. En effet, il énonce que *« jamais il n'a été question, à ce jour, de revenir sur le caractère national du statut des enseignants-chercheurs. La gestion peut certes être adaptée aux spécificités de l'établissement ; elle est nécessairement menée dans le cadre de principes communs garantis au plan national »*⁵⁵⁷. Il cite à ce titre la jurisprudence du Conseil d'Etat qui dès 1988⁵⁵⁸ avait estimé que *« les inégalités de la durée du service d'enseignement entre les enseignants-chercheurs [...] ne sauraient porter atteinte au principe d'égalité des fonctionnaires d'un même corps, dès lors que la durée totale des obligations de service reste la même pour tous, et que les inégalités dans les services d'enseignement ont pour origine la situation particulière de chaque enseignant-chercheur au regard de ses obligations de recherche et des responsabilités qu'il exerce dans les divers domaines constituant sa mission ; que ces disparités dans les services d'enseignement ne sont pas davantage contraires au principe de l'indépendance des enseignants-chercheurs, dès lors que la modulation de ces services ne peut être effectuée sans l'accord des intéressés »*.

⁵⁵⁷ Charles Fortier, *La réforme de l'université à l'épreuve de la non-réforme*, AJDA, 22 février 2010.

⁵⁵⁸ CE, 4 / 1 SSR, du 2 mars 1988, 61520, publié au recueil Lebon.

Les décrets d'application des Lois LRU et ESR ne mettent en place qu'une simple *gestion déléguée*⁵⁵⁹ des enseignants-chercheurs, ou selon André Legrand, ont pour objectif la mise en place d'une *démocratie de délégation*⁵⁶⁰.

⁵⁵⁹ Olivier Dord, *Réforme du statut des enseignants-chercheurs : universités vs. Universitaires ?*, AJDA, 22 février 2010, p. 323.

⁵⁶⁰ André Legrand, *La démocratie de délégation, un pari pour l'université*, AJDA, 19 novembre 2007, p. 2135.

Section 2 : Les détenteurs de la liberté académique, entre détention individuelle et collective

La seconde question concernant cette section est de savoir si l'institution « Université » est également détentrice d'une liberté académique ? Depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 18 janvier 2001⁵⁶¹, il est reconnu que les établissements publics peuvent être titulaires de libertés fondamentales⁵⁶². Les professeurs Louis Favoreu et André Roux⁵⁶³ affirment ainsi que « [...] il est tout à fait concevable qu'une personne morale demande que lui soit reconnue la liberté d'expression, ou le droit de propriété, ou la liberté d'association, ou encore la liberté d'entreprendre ainsi que la liberté contractuelle ». Les auteurs poursuivent en liant la détention d'une liberté fondamentale par une personne morale à la nature de cette dernière⁵⁶⁴. Ce serait donc la nature de la personne qui déterminerait si des libertés fondamentales pourraient lui être attribuées. Voire, toujours selon les deux auteurs, des libertés fondamentales qui leur sont appliquées « *par aspects* ». Initialement, cette rhétorique avait pour objectif de défendre l'autonomie des collectivités territoriales,

⁵⁶¹ CE, Sect., 18 janv. 2001, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*, concl. Laurent Touvet, *RFD adm.*, n° 2-2001, pp. 378 à 388.

⁵⁶² Le Conseil Constitutionnel s'est également prononcé en faveur de cette affirmation. Ainsi, dans sa décision *Nationalisations* de 1982 (Déc. n° 81-132 DC du 16 janv. 1982, (*Rec.* p. 18), *RJC* I-104; L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 11e éd., 2001, n°31), il se déclare pour que « *le principe d'égalité n'est pas moins applicable entre les personnes morales qu'entre les personnes physiques* ». Il confirme sa position en 1988 en reconnaissant le bénéfice de la liberté d'entreprendre à ces mêmes personnes publiques (Déc. n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, *Rec.* p. 258).

⁵⁶³ Louis Favoreu et André Roux, *la libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?*, Cahiers du Conseil constitutionnel n°12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) – mai 2012.

⁵⁶⁴ Ils se réfèrent en cela à deux textes fondamentaux de l'Allemagne et du Portugal, par essai de comparatisme. En effet, l'article 19-3 de la Loi Fondamentale Allemande (https://www.bundestag.de/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf) prévoit que « *les droits fondamentaux s'appliquent également aux personnes morales nationales lorsque leur nature le permet* ». L'article 12 de la Constitution portugaise (http://app.parlamento.pt/site_antigo/frances/const_leg/crp_franc/CRP_VII.pdf) affirme, quant à lui, que « *1. Every citizen shall enjoy the rights and be subject to the duties enshrined in this Constitution. 2. Bodies corporate shall enjoy such rights and be subject to such duties as are compatible with their nature* ».

très souvent dans leurs relations avec l'Etat. L'*Amparo* espagnol⁵⁶⁵ vise cet objectif. L'article 162-b de la Constitution espagnole précise que « *Sont en droit: a) d'introduire un recours en inconstitutionnalité, le Président du Gouvernement, le Défenseur du Peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, les assemblées de ces Communautés; b) d'introduire le recours individuel de amparo, toute personne naturelle ou juridique invoquant un intérêt légitime, ainsi que le Défenseur du Peuple et le ministère public* ». La procédure de l'*Amparo* a pour objectif la protection des droits fondamentaux. L'article cité plus haut donne donc aux entités dites juridiques le bénéfice de droits fondamentaux. Deux décisions du Tribunal Constitutionnel viennent conforter cette analyse. La première date de septembre 1995⁵⁶⁶ et est confortée par une décision de 2001⁵⁶⁷. Lors de la première décision, le tribunal énonce que « *si le droit de s'associer est un droit constitutionnel, et si les buts de la personne morale collective sont protégés constitutionnellement par la reconnaissance du fait qu'elle est titulaire des droits nécessaires à ces buts, il en résulte logiquement que doit être reconnue constitutionnellement la possession des autres droits qui ont nécessaires set complémentaires pour l'exécution de ces buts. Cela ne peut être possible que dans la mesures où est étendue aux personnes morales la reconnaissance des droits fondamentaux qui protègent son existence et son identité, afin d'assurer le libre développement de son activité* ».

L'aspect des universités permet-elle l'attribution de libertés fondamentales relatives à l'enseignement supérieur et la recherche, et notamment la liberté académique. Certainement si la nature des universités est d'assurer la protection de

⁵⁶⁵ <http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionFRANCES.pdf>

⁵⁶⁶ STC 139/1995 du 26 septembre 1995, BOE 14 oct. 1995

⁵⁶⁷ STC 175/2001 du 26 juillet 2001

la propre liberté des enseignants-chercheurs⁵⁶⁸, le concept d'autonomie serait le vecteur juridique permettant d'en assurer l'exécution. Le droit comparé peut également nous apporter certains éclaircissements.

L'*American Association of University Professors* s'est ainsi tout d'abord intéressée, historiquement, dans la constitution de sa défense de cette liberté en particulier, à la liberté académique des facultés. C'est ainsi qu'au travers de certains arrêts de cours, les juges ont pu se pencher sur cette question.

Ainsi, dans l'arrêt *Urofsky v Gilmore*⁵⁶⁹, la Cour d'appel de Virginie se prononce sur l'existence d'une liberté académique détenue par un établissement lui-même. La cour conclut ainsi que les libertés essentielles détenues par une université sont composées de quatre éléments, à savoir la faculté de déterminer pour elle-même qui doit enseigner, ce qui doit être enseigné, comment la chose est enseigné, et qui doit étudier⁵⁷⁰. Il faut également replacer cette définition dans le contexte plus global américain qui ne reconnaît pas les libertés académiques comme des libertés reconnues par la norme, mais comme un simple attribut d'une profession⁵⁷¹, ainsi qu'un attribut lié à la gouvernance des établissements, et à leur autonomie à se gouverner. Ainsi, la même Cour avance que, bien que ce droit ait une reconnaissance

⁵⁶⁸ Pour rappel, l'article L. 123-9 du Code de l'Éducation prévoit que « A l'égard des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs, les universités et les établissements d'enseignement supérieur doivent assurer les moyens d'exercer leur activité d'enseignement et de recherche dans les conditions d'indépendance et de sérénité indispensables à la réflexion et à la création intellectuelle ».

⁵⁶⁹ United States Court of Appeals, Fourth Circuit. Melvin I. UROFSKY; Paul Smith; Brian J. Delaney; Dana Heller; Bernard H. Levin; Terry L. Meyers, Plaintiffs-Appellees, v. James S. GILMORE, III, in his official capacity as Governor of the Commonwealth of Virginia, Defendant-Appellant. No. 98-1481. Decided: June 23, 2000, <http://caselaw.findlaw.com/us-4th-circuit/1434020.html>

⁵⁷⁰ «The four essential freedoms of a university-to determine for itself on academic grounds who may teach, what may be taught, how it shall be taught, and who may be admitted to study” Id. at 262-63, 77 S.Ct. 1203 de l'arrêt cité ci-dessus.

⁵⁷¹ Id. “Significantly, the AAUP conceived academic freedom as a professional norm, not a legal one: The AAUP justified academic freedom on the basis of its social utility as a means of advancing the search for truth, rather than its status as a manifestation of First Amendment rights”.

constitutionnelle, la liberté académique doit être interprétée comme le droit pour l'institution à s'auto-gouverner⁵⁷².

L'UNESCO a également repris dans une recommandation datant de 1997⁵⁷³ cette dimension collective, mais plus englobante, puisque pour l'organisation, la liberté académique institutionnelle recouvre à la fois l'autonomie des universités, mais également l'implication des professeurs dans une gouvernance collégiale ainsi qu'un accès à un statut de « *tenure* »⁵⁷⁴.

Lord Ashby (Eric Ashby) écrivait dès 1966⁵⁷⁵ que la liberté académique doit être un droit universel, immuable. Il poursuit en indiquant que peu importe le traitement de la question dans les différents droits, les attributs essentiels de cette autonomie, fondement inconditionnel à son existence, sont la liberté de recruter ses personnels et de sélectionner ses étudiants, la faculté de déterminer les

⁵⁷² Id. *"The Supreme Court, to the extent it has constitutionalized a right of academic freedom at all, appears to have recognized only an institutional right of self-governance in academic affairs"*.

⁵⁷³ Unesco (1997) General Conference: *Adoption of a recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel*. Twenty-ninth Session, Paris. 29C/12 18 July

⁵⁷⁴ Unesco, déjà cite, in V. Institutional rights, duties and responsibilities, A. Institutional autonomy '17. *The proper enjoyment of academic freedom and compliance with the duties and responsibilities listed below require the autonomy of institutions of higher education. Autonomy is that degree of self-governance necessary for effective decision making by institutions of higher education regarding their academic work, standards, management and related activities consistent with systems of public accountability, especially in respect of funding provided by the state, and respect for academic freedom and human rights. However, the nature of institutional autonomy may differ according to the type of establishment involved. 18. Autonomy is the institutional form of academic freedom and a necessary precondition to guarantee the proper fulfilment of the functions entrusted to higher-education teaching personnel and institutions. 19. Member States are under an obligation to protect higher education institutions from threats to their autonomy coming from any source. 20. Autonomy should not be used by higher education institutions as a pretext to limit the rights of higher-education teaching personnel provided for in this Recommendation or in other international standards set out in the appendix. 21. Self-governance, collegiality and appropriate academic leadership are essential components of meaningful autonomy for institutions of higher education'*.

⁵⁷⁵ *"Academic freedom should be a universal right, not varying from place to place, nor from time to time. [...]Autonomy issues were "parochial" and could be handled in different ways in different countries or different times, as long as the essential attributes of autonomy were respected"*. Eric Ashby, *Universities, British, Indian, African*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966, p. 147.

programmes universitaires (liberté pédagogique) ainsi que la liberté en matière budgétaire⁵⁷⁶.

Le Parlement Britannique, en 1988, adopte The Education Reform Act⁵⁷⁷, qui, et ce uniquement à ce paragraphe-là, met en place une commission universitaire dont l'une des missions est de veiller à ce que le personnel académique ait le droit d'exercer leur profession et les droits afférents (liberté d'expression), sans que ne soit remis en cause leur emploi⁵⁷⁸.

La rédaction de la *Magna Charta* est animée par un savant équilibre entre les deux concepts. Si l'attentisme n'est pas de rigueur, le protectionnisme est mesuré⁵⁷⁹.

En conclusion, certains auteurs utilisent le terme d'autonomie fonctionnelle, plus précise que le seul terme d'autonomie, et qui conditionnerait son existence à la reconnaissance et à la protection de la liberté académique⁵⁸⁰.

⁵⁷⁶ Id. "a. Freedom to select staff and students and to determine the conditions under which they remain in the university, b. Freedom to determine curriculum content and degree standards, and c. Freedom to allocate funds (within the amounts available) across different categories of expenditure."

⁵⁷⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40/contents>

⁵⁷⁸ "to ensure that academic staff have freedom within the law to question and test received wisdom, and to put forward new ideas and controversial or unpopular opinions, without placing themselves in jeopardy of losing their jobs or privileges they may have at their institutions".

⁵⁷⁹ Robert Berdahl conclut ainsi "While the details of the autonomy issues may have modified in the years since Ashby wrote them, his basic point is still valid: that negotiations over autonomy issues require nuanced arguments, sensitive to concerns about the public interest, but that no such constraints need be used when academic freedom is threatened. In a small minority of cases there may occur issues of academic freedom which also involve universities' substantive autonomy. As argued above, university responses to autonomy issues should normally be couched in terms less strident than those relating to academic freedom. However, when and if such linkage arises, it merits full university opposition. When academic freedom is at stake, either individual or institutional, the defense must be resolute and absolute. Above all, it should be of an order to appeal to the better instincts of the broader public – which must be convinced, more than perhaps any other constituency, of the merits of supporting higher education and its freedoms as an enduring value, essential to the vitality and integrity of the community. One wishes the Observatory much success in its historic and crucial defense of those values". Déjà cité.

⁵⁸⁰ Selon André Prüm et Rusen Ergeç, « l'indépendance absolue ne se conçoit pas. Même les universités privées qui ne reçoivent pas de subsides sont contraintes à des exigences de qualité ou de programme minimum si elles veulent que leur diplôme soit reconnu. Juridiquement, l'indépendance évoque la faculté d'un sujet de droit de ne se déterminer jamais que par lui-même. Il vaut donc mieux parler non pas

d'indépendance, mais d'autonomie, ou plus précisément d'autonomie fonctionnelle de l'université tendant à garantir la liberté académique individuelle. L'autonomie de l'université, nous dit l'Unesco, 'est l'expression institutionnelle des libertés académiques et une condition nécessaire pour que les enseignants et les établissements de l'enseignement supérieur puissent s'acquitter des fonctions qui leur incombent' ». André Prüm et Rusen Ergec, *La liberté académique*, in Les facultés de droit dans la réforme universitaire, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, Janvier - Février 2010, N° 1, pp. 3-29.

TITRE 2 : Les atteintes à la liberté académique au profit de l'autonomie des universités

Olivier Beaud rappelle lors d'un discours devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques⁵⁸¹, une affirmation de Bernard Toulemonde, issue de sa thèse de 1971, concernant l'aspect très fortement coutumier des libertés universitaires, selon laquelle « *les pouvoirs publics doivent en tirer une leçon : ils ne peuvent agir qu'avec prudence à l'égard de l'Université ; ils doivent tenir compte d'attitudes qui, enracinées dans l'opinion publique et la communauté universitaire, tendent à préserver les libertés et franchises traditionnelles* »⁵⁸². De plus, Olivier Beaud rappelle que « *la non-autonomie formelle des universités est compatible avec l'existence de véritables libertés universitaires. Celles-ci sont, en partie garanties par le statut des fonctionnaires accordé aux professeurs mais surtout, en partie, issues d'un droit largement coutumier, soit produites par des traditions universitaires et respectées par une administration jadis libérale* »⁵⁸³.

Pour conclure, Olivier Beaud insiste sur le caractère coutumier du droit des libertés universitaires en affirmant que « [...] *Et toute coutume n'est jamais à l'abri de sa suppression par un texte écrit, par une loi évidemment, mais surtout par un décret ou par un arrêté qui sont les instruments juridiques de la domination des 'bureaux'* »⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ <http://www.asmp.fr/travaux/communications/2009/beaud.htm>

⁵⁸² Les libertés et franchises universitaires en France, thèse de doctorat en droit, Lille II, 1971, 2 tomes, 763 p., dactyl.

⁵⁸³ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires*, Communication prononcée devant l'Académie des Sciences morales et politiques, séance du 9 novembre 2009

⁵⁸⁴ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, Dalloz, Les Sens du Droit, 2010, 348 p.

C'est pourquoi nous devons, après avoir porté attention aux risques de confrontation entre autonomie des universités et liberté académique, identifier les atteintes à la conception individuelle de cette dernière, lorsqu'elle est revendiquée par l'individu (Chapitre 1), mais également les atteintes à la conception collective, lorsque son application est corporative (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Les atteintes à la conception individuelle de la liberté académique

Les atteintes à la conception individuelle s'entendent comme des atteintes aux temps consacrés à la carrière de l'enseignement, que ce soit lors de sa nomination ou ultérieurement. Et plus théoriquement, les atteintes à l'indépendance intellectuelle. Enfin, les atteintes s'attaquent à un principe fondamental qui accompagne la liberté académique, à savoir la représentation propre et authentique.

Tout d'abord, la décision du Conseil Constitutionnel de 2010 sur la Loi LRU a été vivement critiquée⁵⁸⁵. Olivier Beaud évoque ainsi que la décision précitée « *constitue, du point de vue juridique, une grave régression des libertés universitaires par le fait qu'elle réduit à néant ou presque la portée pratique du principe d'indépendance* »⁵⁸⁶.

Le Conseil constitutionnel n'a pas entendu rendre inconstitutionnelle la procédure de sélection de l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation qui dispose que « *le comité de sélection est créé par délibération du conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels assimilés* ». A aucun moment l'article ne fait référence à la nécessité que ces membres doivent être d'un rang au moins égal à celui de l'emploi postulé. Ce qui signifie que pour un emploi de professeur, le conseil d'administration pourra être constitué d'enseignants-chercheurs d'un grade

⁵⁸⁵ Bernard Mathieu conclut, en analyse de cette décision, qu'il « *est assez rare pour être relevé que le Conseil constitutionnel opère une telle régression s'agissant non pas tant de la portée d'un principe constitutionnel que de son existence même* », In B. Mathieu, *De la disparition d'un principe constitutionnel : l'indépendance des professeurs d'université. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n°2010-20/21 QPC du 6 août 2010* ». Olivier Beaud rajoute, dans son article déjà cité, que *la décision 2010-20/21 QPC est clairement une décision d'exception fondée sur le but à atteindre : sauver la LRU* ».

⁵⁸⁶ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, op. cit.

inférieur pour composer le comité de sélection⁵⁸⁷. Le Conseil constitutionnel a justifié cet état de fait car, selon lui, « *si le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs implique que les professeurs et maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs, il n'impose pas que toutes les personnes intervenant dans la procédure soient elles-mêmes des enseignants-chercheurs d'un grade au-moins égal à celui de l'emploi à pourvoir* »⁵⁸⁸.

Sans compter le droit de veto détenu par un président qui peut très bien être d'un grade inférieur à celui attendu lors du recrutement, bien que le Conseil constitutionnel ait atténué sa portée par l'interdiction faite de statuer sur les valeurs scientifiques des candidats (ce qui reviendrait pour lui de se placer en tant que jury de concours), le limitant à placer ses décisions dans le contexte, très vague, de « l'administration de l'université ».

Sans compter la non-obligation que les membres des comités de sélection soient, tout simplement, de la même discipline. Pour rappel, les commissions de spécialistes devaient être à l'unanimité composées de spécialistes de la discipline pour laquelle un recrutement était organisé. On assiste finalement à l'aboutissement de la logique qui a animé l'adoption de la loi LRU, à savoir la fin du système facultaire. Les universitaires n'ont plus à être cooptés par leurs pairs disciplinaires, mais simplement par leurs pairs de corps. C'est donc la fin de la représentation propre.

⁵⁸⁷ « Dans ce domaine en particulier, qui constituait le cœur de l'application du principe, les commentateurs ont unanimement noté l'affadissement des exigences traditionnelles : il n'est plus nécessaire que les professeurs aient l'exclusivité de la participation au recrutement de leurs pairs, il suffit qu'ils y soient « associés » sur le principe « n'impo(sant) pas que toutes les personnes intervenant dans la procédure de sélection soient elles-mêmes des enseignants-chercheurs d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir », André Legrand, *La loi, le juge et les libertés universitaires*, AJFP, Mars – avril 2011, p. 69.

⁵⁸⁸ Décis. n° 2010-20/21 QPC, préci. Consid. 6).

Ce revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel est assez rare pour le soulever⁵⁸⁹. Comme le pense Olivier Beaud, l'enjeu était clairement de sauver la loi LRU. En 2010, un certain nombre d'universités étaient engagées dans le processus d'autonomie, d'autres s'y préparaient. De plus, comment remettre en question une loi, approuvée unanimement, sans saisine du Conseil constitutionnel, et souhaitée par les présidents d'universités eux-mêmes, peu importe les coups portés à la profession sont majeurs et incompréhensibles. Remet-elle en cause la conséquence du principe d'indépendance, la représentation propre et authentique (Section 1) ? La deuxième atteinte à trait à un risque de fonctionnarisation au nom de la politique d'établissement (Section 2).

⁵⁸⁹ Comme l'a écrit B. Mathieu : « *il est assez rare pour être relevé que le Conseil constitutionnel opère une telle régression s'agissant non pas tant de la portée d'un principe constitutionnel que de son existence même* ». in « De la disparition d'un principe constitutionnel : l'indépendance des professeurs d'université. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010 », *JCP* 2010. 862.

Section 1 : La représentation propre et authentique, de l'application de la liberté académique à une remise en cause des deux qualificatifs

La conception des conseils universitaires est-elle inconstitutionnelle ? Telle est la question posée par Jean-Pierre Grandemange, à l'occasion du renouvellement important en France des conseils des universités⁵⁹⁰. En 1984, les articles de la loi de 1984 relatifs à ces élections avaient déjà été contestés⁵⁹¹. Mais à l'époque, il s'agissait de défendre un corps qui, par son infériorité numérique (les professeurs), risquaient de ne plus être représenté au sein de leur propre établissement. Le fondement est purement quantitatif. A l'époque, il s'agissait de « sauver » ce corps, moins syndiqué historiquement. La loi de 1984 prévoyait à l'origine, au deuxième alinéa de l'article 39 que l'élection de représentants des enseignants-chercheurs, dans ces conseils, se ferait par un collège unique des enseignants-chercheurs et personnels assimilés. C'était nié le principe de la représentation propre et authentique, qui découle du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs⁵⁹² (sa déclinaison pratique). Cette décision n'a pas résolu la question des personnels assimilés présents dans le même collège que les professeurs, ou les maîtres de conférences. Seul le Conseil d'Etat, dans son arrêt Picard, a dépassé la vision

⁵⁹⁰ « *La composition des conseils universitaires est-elle inconstitutionnelle?* », AJDA 2012, n° 20.

⁵⁹¹ Conseil Constitutionnel 20 janvier 1984, *Loi sur l'enseignement supérieur*, n°83-165 DC, Rec. Cons. Const. 30 ; GDCC, 15^e éd., 2009, n°27).

⁵⁹² Considérant 27 de la décision de 1984 : « *l'indépendance des professeurs comme celle des enseignants-chercheurs ayant une autre qualité suppose, pour chacun de ces deux ensembles, une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire. [...] L'indépendance des professeurs serait menacée de divers points de vue par le système ainsi institué [un seul collège], notamment le libre exercice des responsabilités particulières qui leur sont attribuées...en ce qui concerne la préparation des programmes, l'orientation des étudiants et la coordination des équipes pédagogiques (ainsi encore qu'au sein des instances disciplinaires)* ».

quantitative pour une vision qualitative de la représentation propre et authentique⁵⁹³. Il juge que peu importe que, dans le collège dit A des professeurs d'université, les personnels scientifiques de bibliothèque aient été minoritaires, les professeurs ont le droit à une représentation propre et authentique, ce qui exclut dans ce collège toute autre catégorie de personnels.

La décision du 6 août 2010 du Conseil constitutionnel a accordé le privilège du principe d'indépendance des professeurs aux maîtres de conférences. En effet, s'il avait jusque-là reconnu la valeur de PFRLR qu'au principe d'indépendance des professeurs d'université, il ne donnait qu'une seule valeur constitutionnelle, un seul caractère constitutionnel au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs⁵⁹⁴. Cette extension a suscité un certain nombre de critiques, Fabrice Melleray évoquant un « *évident anachronisme, les PFRLR devant comme on le sait être déduits de la législation républicaine antérieure à 1946 et la dualité des corps d'enseignants-chercheurs datant des années 1960* »⁵⁹⁵. Ce jugement est certainement trop sévère, et résulte de l'approche brutale quantitative de l'indépendance des professeurs, et en total décalage avec la conception anglo-saxonne de la liberté académique qui octroie une protection à tout individu qui exerce les missions d'enseignement et de recherche, quel que soit son statut⁵⁹⁶. D'autant plus que, pour reprendre justement l'argument quantitatif, cela aurait signifié qu'une partie importante des universitaires aurait échappé à la protection du principe, et aurait été placé sous le

⁵⁹³ Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 9 juillet 1997, 161929, publié au recueil Lebon.

⁵⁹⁴ Conseil Constitutionnel, 2 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, n°93-322 DC, Rec. Cons. Const. 204 ; Cons. Const. 10 janvier 1995, *Loi organique modifiant l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, n°94-355 DC, Rec. Cons. Const. 151, consid. 23 ; D. 1997. 117, obs. J.-C. Car et 128, obs. T.S. Renoux).

⁵⁹⁵ F. Melleray, Le Conseil constitutionnel au secours de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, D.2010. 2355.

⁵⁹⁶ Bernard Toulemonde faisait remarquer, quant à lui, que, ce n'est pas le fait que les professeurs disposaient du titre de professeurs « titulaires de chaires » qui a justifié le fait que les universitaires soient exemptés de l'incompatibilité de cumuler profession et mandat parlementaire, mais bien l'indépendance dont ils bénéficiaient vis-à-vis de l'autorité hiérarchique. *In* Le cumul du mandat parlementaire avec l'exercice de la fonction de professeur de l'enseignement supérieur en France, RD publ. 1978. 969 et s.

joué d'une autorité supérieure (Etat ou autorités universitaires). La question se pose désormais concernant les enseignants associés ainsi que ceux recrutés par voie contractuelle, en période de recrudescence de cette catégorie pour des motifs financiers.

Dès lors, comment ne pas étendre l'inconstitutionnalité de la composition des conseils au collège B, à savoir celui des autres enseignants-chercheurs, les enseignants et les personnels assimilés. Le décret du 18 janvier 1985 prévoit dans son article 3 que « *des collèges séparés peuvent être constitués pour les chargés d'enseignement mentionnés au 2° ci-dessus, pour les chercheurs mentionnés au 4° ci-dessus ou pour les personnels scientifiques des bibliothèques mentionnés au 5° ci-dessus, lorsque les électeurs de l'une de ces trois catégories représentent au moins 10% de l'effectif des personnels relevant du collège B* ». Mais il ne s'agit là que d'une simple possibilité, et en tout état de cause, ne concerne pas les autres enseignants. Le Conseil d'Etat s'est dans un premier temps refusé à reconnaître l'inconstitutionnalité des dispositions du décret de 1985 concernant la composition du collège B. Jurisprudence logique lorsque l'on sait qu'il se refuse à reconnaître le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs en tant que PFRLR. En 1994, la haute juridiction administrative se réfère à la décision du Conseil constitutionnel de 1984, mais uniquement dans ses dispositions relatives à l'interdiction du collège unique pour les enseignants-chercheurs⁵⁹⁷.

On trouve une première atteinte au principe d'indépendance des professeurs dans un arrêt de 2007 du Conseil d'Etat, manifestations de l'une des positions de la haute juridiction vis-à-vis de ce « principe ». Dans l'arrêt *Guy A.*, Le Conseil d'Etat estime que l'attribution (ou non) de la prime d'encadrement doctoral le soit par

⁵⁹⁷ CE, 29 juillet 1994, *M. Le Calvez*, req. n°66966, Lebon.

seule décision du ministre, sans qu'aucune motivation en cas de refus ne soit prévue⁵⁹⁸.

Il faut depuis 2014 revenir sur la procédure de composition des comités de sélection. En effet, la création et la composition de ces instances sont modifiées⁵⁹⁹ pour d'une part introduire la compétence du conseil académique et pour réintroduire la notion de « rang au moins égal ».

C'est ainsi que le texte prévoit que « *Le conseil académique ou l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1, en formation restreinte statue par un vote sur la liste des noms qui lui sont proposés par le président ou le directeur. Ce vote est émis par les seuls professeurs et personnels assimilés pour les membres du comité relevant de ce grade* ». L'article 7 poursuit en affirmant que « *Peuvent être choisis pour siéger dans les comités de sélection des universitaires et des chercheurs appartenant à des institutions étrangères, d'un rang au moins égal à celui auquel postulent les candidats* ».

Reste toutefois ce paragraphe qui confirme la place confiée au président, ici du conseil académique (qui manifestement, dans les faits, cumule avec les fonctions de président d'université), à savoir « *Les membres du comité de sélection sont proposés par le*

⁵⁹⁸ CE 25 mai 2007, *Guy A.*, n°296014 (décision non publiée). A noter la disparition de cette Prime d'encadrement doctoral et de recherche. Elle a été remplacée par la Prime d'excellence scientifique. Elle est désormais attribuée après avis du conseil scientifique, les conditions d'obligation de service d'enseignement, et les critères de choix des bénéficiaires étant décidés par le conseil d'administration (Décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009). C'est en dernier lieu le président qui l'attribue. Dans l'intervalle de passage aux RCE, le Ministère avait prévu de conserver au niveau national une Commission des experts par sections CNU, commission issue du comité traitant jusqu'alors les primes d'encadrement doctoral. Au final, même les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies peuvent y avoir recours.

⁵⁹⁹ Décret n°2014-997 du 2 septembre 2014 - art. 7, modifiant le décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, JORF n°0204 du 4 septembre 2014.

président ou le directeur de l'établissement au conseil académique ou à l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1, siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs et personnels assimilés ».

Ce pouvoir de proposition, à sens unique, confié à un enseignant-chercheur qui peut être d'un grade inférieur à celui de professeur, confirme la dérogation au principe d'indépendance des professeurs d'université.

Le même décret revient également sur le droit de veto confié aux présidents d'université. C'était dire si ces éléments de gouvernance ne faisaient en rien l'objet d'un consensus. Ainsi, l'article L. 712-6-1 IV du code de l'éducation prévoit que « *En formation restreinte aux enseignants-chercheurs, il est l'organe compétent, mentionné à l'article L. 952-6 du présent code, pour l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière des enseignants-chercheurs* ». Les rôles sont par la suite redistribués, introduisant la compétence du conseil académique, et mettant fin au rôle prééminent du président d'université. A savoir, « *Au vu de l'avis motivé émis par le comité de sélection, le conseil académique ou l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1, siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui postulé, propose le nom du candidat sélectionné ou, le cas échéant, une liste de candidats classés par ordre de préférence. Il ne peut proposer que les candidats retenus par le comité de sélection. En aucun cas, il ne peut modifier l'ordre de la liste de classement. Le conseil d'administration, siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui postulé, prend connaissance du nom du candidat sélectionné ou, le cas échéant, de la liste des candidats proposée par le conseil académique ou l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1. Sauf dans le cas où le conseil d'administration émet un avis défavorable motivé, le président ou directeur de l'établissement communique au ministre chargé de l'enseignement supérieur le nom du*

candidat sélectionné ou, le cas échéant, une liste de candidats classés par ordre de préférence. En aucun cas, il ne peut modifier l'ordre de la liste de classement ». Là encore, le « rang égal » est rétabli. Même si la procédure de recrutement est brouillée par l'introduction de deux niveaux de validation des résultats émis par le jury de concours qu'est le comité de sélection, point qui sera étudié ultérieurement.

Enfin, si la conception propre est relativement préservée par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, et certainement ce par la mise en place du conseil académique qui détache les questions liées aux enseignants-chercheurs, et notamment leur recrutement et carrière, des questions de « *l'administration de l'université* »⁶⁰⁰, détachement qui replace la science au cœur de ces process, la conception authentique est loin de subir le même sort. En effet, le disciplinaire est malmené, et s'efface derrière le corps, dernière garantie afin d'assurer le « jugement par les pairs ».

⁶⁰⁰ Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?*, op. cit.

Section 2 : Les atteintes à l'indépendance intellectuelle : de la politique d'établissement, à de réelles atteintes :

Ces atteintes sont-elles de l'ordre du fantasme ou sont/seront-elles réelles ? Il faut y prêter une réelle attention, car, comme il a été vu précédemment, ce cheminement vers la fonctionnarisation du corps des enseignants-chercheurs induit de nouveaux comportements vis-à-vis de la liberté d'enseigner et de recherche.

Le contexte qui va suivre n'est pas en rapport direct avec l'objet de cette étude, puisque l'affaire a trait à l'enseignement confessionnel. Deux affaires dont l'une portée devant la juridiction de la Cour Européenne des Droits de l'homme concourent à créer un soupçon d'atteinte à la liberté académique au profit d'une politique d'établissement particulière, en l'espèce au rattachement à une idéologie religieuse. La première affaire date de 1972, et est portée devant la Cour Constitutionnelle Italienne. En cause, un universitaire de renom italien, le Professeur de droit pénal et procédure pénale Franco Cordero, se voit retirer ses enseignements pour non-respect de l'idéologie confessionnelle. La justice administrative saisit la Cour Constitutionnelle qui se prononce pour une limitation de la liberté académique, possible dès lors que celle-ci contrevient à « *une idéologie caractérisée, confessionnelle* »⁶⁰¹. Suite à cette décision de 1972, suite à un rejet de la juridiction administrative italienne, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) se « rallie » à la décision de la Cour Constitutionnelle italienne de 1972, et

⁶⁰¹ Dieu, l'universitaire et le juge italien. L'indépendance des professeurs d'université à l'épreuve des universités confessionnelles [les « cas » Cordero et Lombardi Vallauri], in F. Laffaille [dir.], *Laïcité(s)*, 2^{ème} journée de droit comparé / étranger de la Faculté de droit de Reims, CRADPEC, Ed. Mare & Martin, 2010.

entérine la vision restreinte de la liberté académique. Le fondement de cette décision repose sur les arguments suivants :

- tout d'abord, la CEDH invoque l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'homme qui dans son aliné 2 prévoit un certain nombre d'exceptions à l'exercice de la liberté d'expression, à savoir « *l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* »⁶⁰².

Toutefois, si la Cour reconnaît que le requérant n'a pu bénéficier d'un débat contradictoire, nécessaire dans toute procédure contentieuse, elle opère une restriction dans la protection qu'elle offre à la liberté académique. En effet, elle insiste sur le fond en affirmant que « *la religion peut constituer une exigence professionnelle, eu égard à l'éthique de l'organisation [...]. Dans ces conditions, la Cour estime que la décision du Conseil de faculté pouvait être considérée comme inspirée par le but légitime de protéger un « droit d'autrui », en l'occurrence l'intérêt qu'avait l'Université à ce que son enseignement s'inspire de la doctrine catholique* »⁶⁰³. La Cour rappelle quelle utilisation est faite de l'article 10 de la Convention et quelle protection elle en opère : elle a notamment défini comment son contrôle s'opérait quant à l'utilisation par un Etat membre du concept de

⁶⁰² Article 10-2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales. <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=fra>.

⁶⁰³ Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaire Lombardi Vallauri c. Italie, requête n° 39128/05, arrêt définitif du 20/01/2010.

« mesures nécessaires dans une société démocratique »⁶⁰⁴, que la Cour complète dans l'arrêt cité en référence *Sunday Times c. Royaume-Uni*, de la justification par cet Etat « d'un besoin social impérieux ». La Cour part alors du principe que les Etats « ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents ». La Cour juge qu'il y a alors non-respect de l'article 10 de la Convention lorsqu'elle qualifie l'ingérence comme non proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier n'apparaissent ni pertinents, ni suffisants. si la Cour sanctionne bien l'Etat pour non-respect des garanties procédurales, elle se limite à cette considération, et ne fonde pas sa décision sur une possible atteinte à la liberté académique.

Autre inquiétude, l'opinion dissidente du juge Cabral Barreto est inquiétante lorsqu'il conclut que « *Pour rester dans le cadre du cas d'espèce, imaginons un professeur fidèle à l'Eglise catholique pendant un certain temps mais qui, à un moment donné, change sa façon de voir, sa doctrine et ses dogmes : il me paraît clair dans cette hypothèse que, malgré toutes les années qu'il a consacrées à l'Université catholique, celle-ci peut estimer qu'il ne doit pas continuer à y enseigner. Si la majorité semble être d'accord avec ce raisonnement – qui n'est d'ailleurs contesté par personne – elle aurait dû en tirer les conclusions adéquates* ». Il poursuit en indiquant que « *un tel exercice aurait eu l'avantage de montrer clairement que la liberté académique proclamée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (paragraphe 24 et 43 de l'arrêt) trouve sa limite dans l'intérêt de l'Université catholique consistant à dispenser un enseignement inspiré des convictions religieuses qui lui sont propres (paragraphe 47 de l'arrêt)* »⁶⁰⁵.

⁶⁰⁴ Jurisprudence constante dégagée par exemple lors de l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n°2), 26 novembre 1991, série A n°217, §50.

⁶⁰⁵ Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaire *Lombardi Vallauri c. Italie*, requête n° 39128/05, arrêt définitif du 20/01/2010

Pour conclure sur le ralliement de la CEDH à la décision de la Cour constitutionnelle italienne de 1972, il faut citer le paragraphe 78 de l'arrêt de la Cour européenne qui affirme que « *la Cour souscrit aux considérations exposées dans l'arrêt n°195 de la Cour constitutionnelle en date du 14 décembre 1972 [...] et dans l'article 4 de la directive communautaire [...]. Elle estime donc que cette partie du grief est dépourvue de fondement et doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention* ». Le juge constitutionnel en 1972 avait alors estimé que « *la liberté des professeurs d'enseigner (pleinement garantie dans les universités étatiques) est soumise, dans les universités privées, à des limitations nécessaires à la réalisation des finalités de celles-ci. En effet, la liberté d'une université serait violée si elle ne pouvait plus choisir ses professeurs sur la base d'une évaluation de leur personnalité ou bien si elle ne pouvait pas résilier un contrat lorsque des positions religieuses ou idéologiques d'un professeur contredisent celles prononcés par l'université elle-même* ».

Deux critiques peuvent être faites contre ce ralliement : tout d'abord, et nous ne nous épancherons pas dessus, l'Université de Milan est une personne de droit public, ce qui fait dire à Franck Lafaille⁶⁰⁶, que « *l'université bénéficie alors des avantages liés à ce statut tout en s'affranchissant des obligations qui en sont le juste et nécessaires corollaire* ». Ensuite, la position de la Cour est particulièrement frileuse dans sa défense du principe de liberté académique. On peut alors craindre qu'elle adopte une même attitude ultérieurement pour garantir l'autonomie des établissements universitaires au détriment de la liberté académique. Quelle serait alors le degré de résistance de cette dernière face à un argumentaire tiré de telle ou telle politique d'établissement ? Enfin, dans un rapport de janvier 2011⁶⁰⁷, le Conseil

⁶⁰⁶ Franck Lafaille, *La liberté académique doit-elle passer sous les fourches caudines des universités confessionnelles ?*, AJDA, 8 février 2010, p. 215.

⁶⁰⁷ *Les droits culturels dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Division de la Recherche, Conseil de l'Europe, janvier 2011.

de l'Europe opère une hiérarchisation des libertés, la liberté académique *pesant* moins que les garanties procédurales, selon la formulation suivante :

« C'est pourquoi la Cour a conclu que le poids accordé à l'intérêt de l'Université consistant à dispenser un enseignement inspiré de la doctrine catholique ne pouvait pas aller jusqu'à atteindre la substance même des garanties procédurales dont devait bénéficier le requérant en vertu de l'article 10 de la Convention ».

Chapitre 2 : Les atteintes à la conception collective de la liberté académique

La conception collective de la liberté académique se conçoit comme une protection envers les menaces extérieures (pouvoir politique), et, dans sa modélisation positive, à la défense de l'indépendance du corps. Ne faudrait-il pas y ajouter désormais une protection contre les menaces internes (administration propre de l'université). Dans ce cas, l'une des principales protections n'est autre que le droit de la fonction publique en lui-même, et la gestion centralisatrice des enseignants-chercheurs (Section 1).

Il convient dans ce chapeau de s'étendre un peu plus longuement que ne voudrait le code de l'éducation. Il s'agit ici de s'attarder sur la question de la responsabilité des enseignants-chercheurs quant à leur activité, et notamment de leurs publications. S'il y a peu de contentieux en France à ce sujet, il mérite un traitement poussé.

Tout d'abord, concernant ce sujet, la question de la compétence de la juridiction administrative semble avoir été résolue dans un arrêt de la Cour de Cassation en date du 23 février 2011⁶⁰⁸. Poursuivant pour diffamation une universitaire, le requérant soulevait que la juridiction judiciaire était compétente pour juger de l'affaire : selon lui, le fait que la publication le soit au travers d'une

⁶⁰⁸ Cass., Civ. 1^{ère}, 23 février 2011, Mme M., *AJDA* 11 avril 2011 p. 738.

maison d'édition privée, et qu'elle ait lieu deux ans après les travaux de recherche ayant conduit l'universitaire à obtenir son habilitation à diriger des recherches, doit amener le juge judiciaire à conclure qu'il n'y a pas de liens entre le fait attaqué et les fonctions exercées. La Cour d'Appel de Versailles avait pourtant reconnu que la publication dans une édition privée deux ans après l'obtention de l'HDR était un fait matériel détachable des fonctions administratives de l'enseignement⁶⁰⁹. L'arrêt de la Cour d'Appel est lourd de sens : l'universitaire perdrait sa valeur de chercheur dès lors qu'il ne publierait pas dans une maison d'édition publique. Ce qui est rarement le cas. Par cet arrêt, la Cour d'Appel limite grandement la liberté d'expression et de recherche à l'extérieur du milieu universitaire. D'autre part, la mention d'une durée signifie-t-elle que le temps de recherche est limité, et qu'au-delà, toute valorisation serait incriminée ? La Cour d'Appel a nié l'une des missions des universitaires qui est celle de la valorisation de leur recherche⁶¹⁰. La Cour de Cassation a rectifié cette jurisprudence : elle est même allée jusqu'à conclure fortement sur le non renvoi vers une juridiction civile, et a fait acte de pédagogie en affirmant que « *les juridictions de l'ordre judiciaire sont incompétentes pour connaître du litige* »⁶¹¹. Cette décision est essentielle. En effet, dans un contexte de pressions faites aux enseignants-chercheurs sur la quantité de productions scientifiques publiées (notamment dû à l'impact des classements internationaux), limiter les universitaires à un type de publications, multiplier les recours pour diffamation (ce qu'il se passe de facto) serait néfaste pour la recherche française.

⁶⁰⁹ CA Versailles, 16 septembre 2009 : « *Considérant que la décision de l'université François Rabelais de Tours, d'accorder sa protection juridique ne suffit pas à établir le lien entre la faute reprochée et les fonctions exercées dès lors qu'en l'espèce, la publication par une maison d'édition privée, d'un ouvrage destiné au public, plus de deux années après les recherches universitaires lui ayant permis d'obtenir une habilitation à diriger est un fait matériel détachable des fonctions administratives d'enseignement (...).* »

⁶¹⁰ Article 55 de la loi du 26 janvier 1984, relative à l'enseignement supérieur qui dispose que : « *les fonctions des enseignants-chercheurs s'exercent dans les domaines suivants (...) : la recherche, la diffusion des connaissances et la liaison avec l'environnement économique, social et culturel* ».

⁶¹¹ Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 23 février 2011, 09-72.059, Publié au bulletin.

La jurisprudence semble admettre que les faits de publication soient « *insusceptibles d'être détachés des fonctions [d'enseignant-chercheur]* »⁶¹². La liberté académique semble exclure toute qualification de faute professionnelle à l'encontre des enseignants-chercheurs, que ce soit dans l'implication d'une mauvaise organisation ou mauvais fonctionnement d'un service⁶¹³. En effet, « *l'application du droit commun de la responsabilité administrative [contribuerait] à noyer les enseignants-chercheurs dans la masse des agents publics* »⁶¹⁴, voire « *à restreindre leur indépendance* »⁶¹⁵. Si l'on se limite à rechercher la responsabilité de ces personnels dans les cas où une intention de nuire serait manifeste⁶¹⁶, alors le régime dérogatoire serait extrêmement favorable, et viendrait renforcer la liberté académique. Certains faits pourraient être poursuivis devant la juridiction civile sans qu'une faute personnelle ne soit retenue. En tout état de cause, la doctrine s'accorde à dire que l'établissement d'une faute de service serait « *peu vraisemblable* »⁶¹⁷.

Toutefois, si la pratique de l'action récursoire est limitée, voire inexistante, qui peut prédire l'attitude des universités, aujourd'hui conciliante, vis-à-vis d'auteurs qui

⁶¹² Thomas Hochmann, *L'université, l'enseignant-chercheur, et la responsabilité pour les dommages causés par la publication de recherche : une victoire à la Pyrrhus ?*, RDP, n°4-2011, p. 863.

⁶¹³ Christophe Guettier, *La responsabilité administrative*, LGDJ, 1996, p. 107.

⁶¹⁴ René Chapus, *Responsabilité publique et responsabilité privée, les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Editions La Mémoire du Droit, 2010 (1954), p. 239, note 2.

⁶¹⁵ Thomas Hochmann, *L'université, l'enseignant-chercheur, et la responsabilité pour les dommages causés par la publication de recherche : une victoire à la Pyrrhus ?*, op. cit.

⁶¹⁶ CA Paris, 11^e ch.A, 7 mars 2007, D. 2007, p. 2515, note J.-B. Racine et E. Dreyer qui rejette la large éviction de l'article 1382 prônée par la Cour de Cassation, au motif que les éditeurs d'une encyclopédie « *n'engagent leur responsabilité [...] que, si la présentation des thèses soutenues manifeste, par dénaturation, falsification ou négligence grave, un mépris flagrant pour la recherche de la vérité excluant toute vérification minimum des sources, constitutif d'une faute lourde, voire intentionnelle* ».

⁶¹⁷ Emmanuel Dreyer avance que « *les juges français ont toujours fait preuve d'une grande sagesse en [...] appliquant [l'article 1382]* », in E. Dreyer, *Responsabilités civile et pénales des médias*, 2^e éd., Litec, 2008, p. 12 et s.

entraîneraient par leur activité une condamnation, notamment pécuniaire, de leur établissement ?⁶¹⁸.

Cette attitude entraîne deux conséquences. La première est de laisser dans une totale incertitude le sort qui serait réservé aux enseignants-chercheurs. La seconde, dans le cas où l'établissement se retournerait contre l'auteur du préjudice, est de créer un système parallèle de sanctions, dérogeant à la règle du jugement par les pairs, puisqu'elle confierait aux instances dirigeantes une compétence de sanction par ricochet⁶¹⁹.

Les atteintes à la liberté académique semblent dépasser les frontières nationales. Aux Etats-Unis, les atteintes récentes à la liberté académique⁶²⁰ ont fait écrire à la doctrine que la vague de répression que subissent les universitaires américaines aurait des conséquences bien plus dramatiques pour la nation que la répression durant la guerre froide⁶²¹.

⁶¹⁸ Carole Maniolle parle de « tolérance » des universités vis-à-vis des auteurs condamnés. In *Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs*, AJDA, 2011, p. 231.

⁶¹⁹ Dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 mai 1966 (*Ministre des armées c/ Chedru*, cité par L. Helmlinger, concl. Sur CAA Paris, 26 juin 2006, AJDA 2006, p. 1794), Nicole Questiaux, commissaire au gouvernement, parle de « forme moderne de la responsabilité disciplinaire ».

⁶²⁰ La période post attentats du 11 septembre, et la publication du *Patriot Act*, a entraîné une série de réactions nuisant à la liberté académique. En effet, un certain nombre d'enseignants-chercheurs, de toute discipline, ont connu « des intimidations », du fait de leurs recherches. Ainsi, le Prix Nobel de physiques, Robert C. Richardson, décédé en 2013, détaillait la situation à l'Université de Cornell de la sorte : "At Cornell [before 9/11], we had something like 76 faculty members who had projects on lethal pathogens and something like 38 working specifically on select agents. There were stringent regulations for control of the pathogens—certain categories of foreign nationals who were not allowed to handle them, be in a room with them or even be aware of research results. So what is the situation now? We went from 38 people who could work on select agents to 2". (in J. Cole, « Academic Freedom at Fire », in *Daedalus* Spring 2005, p. 6). Certains allant même jusqu'à être inquiétés par la justice américaine : le cas du Docteur Thomas Butler est saisissant. Spécialiste des maladies infectieuses, il est arrêté en 2003 pour violation du *Patriot Act*, et reconnu coupable de 47 chefs d'accusation sur 69. Il sera incarcéré de 2003 à 2005, pour escroquerie, fraude, évasion fiscale, et non obtention de permis de transport. La procédure avait suscité de vives réactions de la communauté scientifique, de la *National Academy of Sciences*, faisant craindre l'arrêt d'un certain nombre de recherches similaires.

⁶²¹ " A wave of repression in American universities today is apt to have even more dramatic consequences for the nation than the repression of the Cold War". J. Cole, « Academic Freedom at Fire », in *Daedalus* Spring 2005, p. 6.

Deux raisons sont avancées à cela. La première est structurelle : l'augmentation des budgets, dont une part conséquente provient de fonds publics, lie bien plus les universités à la puissance publique, notamment dans la recherche. Le sentiment qui règne est celui d'une « plus grande vulnérabilité aux manipulations politiques et d'un contrôle plus important⁶²².

La seconde est plus générale et répandue : elle tient compte de l'ouverture des universités sur la société dans son ensemble, et du milieu économique plus particulièrement et de l'affrontement idéologique qui peut naître de l'expression d'idées non répandues dans la société⁶²³. Il faut alors repenser l'activité de l'enseignant-chercheur, et ce que signifie aujourd'hui enseigner et chercher (Section 2).

⁶²² *“Leaving research universities like it ever vulnerable to political manipulation and control”*. Ibid.

⁶²³ *“[Universities] are linked to industry, business, and government in multiple ways. Their links to the larger society inevitably lead to public criticism of the university when faculty members or students express ideas or behave in ways that some in the public find repugnant”*. Ibid.

Section 1 : La protection par le corps, entre revendication de l'appartenance à l'Etat, et refus d'être fonctionnarisé :

Les attaques contre la liberté académique prise de manière collective se concentrent autour du statut national des enseignants-chercheurs⁶²⁴. Le choix porté par les autorités en faveur d'une plus grande autonomie des universités, notamment dans le domaine des ressources humaines, et d'une manière plus générale, dans le domaine de la politique en matière de ressources humaines, conduit depuis 2007 à un équilibre fragile entre compétences nationales et compétences locales.

Le décret de 2014 n'apporte que peu de nouveautés, puisqu'il maintient la modulation de service, compétence attribuée au Conseil d'administration restreint. Même si celle-ci devient facultative pour le Président, elle n'en demeure pas moins envisageable.

La centralisation de la carrière reste une protection face à la volonté (exprimée par la loi LRU) de la territorialiser. La notion de territoire et de gestion au cas par cas (ou d'individualiser le traitement) est devenue fondamentale.

La non-compensation totale de la revalorisation de la carrière des maîtres de conférences par l'Etat, mesure pourtant décidée par ce dernier, mais laissée en partie à charge des établissements, démontre bien toute la difficulté à conserver deux têtes dirigeantes en matière de ressources humaines. La décision de territorialiser la fonction publique universitaire est le pendant de la territorialisation des finances universitaires. Il ne faut pas non plus nier la gestion des effectifs (et donc des cadres d'emplois, non plus des corps) au niveau local.

⁶²⁴ Olivier Beaud, *Pourquoi il faut refuser l'actuelle réforme du statut des universitaires*, In *L'université en crise, Mort ou résurrection ?*, Revue du MAUSS, 2009/1, n°33, pp. 92-117

Il s'agit là très certainement de l'un des points de réforme les plus controversés de la loi de 2007. Assistons-nous à un changement de paradigme dans le domaine de la fonction publique ?

Saisi en juin 2010 par le Conseil d'Etat dans les conditions fixées par l'Article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité⁶²⁵, le Conseil Constitutionnel s'est prononcé sur la conformité de l'article L.712-2-2^{ème} alinéa du 4° et de l'article L.952-6-1 du Code de l'Education à la Constitution. Le même jour, il a été saisi d'une autre question prioritaire de constitutionnalité posée par le Collectif pour la Défense de l'Université ainsi qu'un certain nombre d'individus relative à la conformité des articles L.712-8 et L.954-1 du même code au même texte.

Concernant les articles concernés, le premier (L.712-2-2^{ème} alinéa du 4°) concerne le pouvoir donné au président de l'université d'émettre un avis défavorable motivé à toute affectation, à l'exception de la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur. Ce pouvoir lui est conféré du fait même qu'il a désormais autorité sur l'ensemble du personnel.

Le second (L.952-6-1)⁶²⁶ met en place les comités de sélection, en lieu et place des commissions de spécialistes, chargés d'examiner les candidatures des enseignants-chercheurs à un poste déclaré vacant. Ils sont composés d'enseignants-chercheurs et de personnels assimilés, pour moitié au-moins extérieurs à

⁶²⁵ Décision du Conseil d'Etat n°316986 du 09/06/2010, suite à la question prioritaire posée par MM. Jean C., Pierre D., Jean B., Yves J. et Frédéric S..

⁶²⁶ « *Sous réserve des dispositions statutaires relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation d'enseignement supérieur, lorsqu'un emploi d'enseignant-chercheur est créé ou déclaré vacant, les candidatures des personnes dont la qualification est reconnue par l'instance nationale prévue à l'article L. 952-6 sont soumises à l'examen d'un comité de sélection créé par délibération du conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels assimilés* ». Article L. 952-6-1 al.1 du Code de l'Education.

l'établissement, et d'un rang au moins égal à celui détenu par l'intéressé. Les membres de ce comité sont proposés par le président d'université et nommés par le conseil d'administration. Ils sont choisis en majorité parmi les spécialistes de la discipline.

Le troisième (L.712-8) met en œuvre le transfert des responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Ce transfert s'effectue sous réserve d'une délibération du conseil d'administration, approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Le quatrième (L.954-1) concerne les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche (répartition entre activités d'enseignement, de recherche et autres).

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la base de deux articles de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen⁶²⁷, l'article 6 (notamment le principe d'égalité de tout citoyen devant l'accès aux emplois publics) et l'art. 11 (notamment le principe de libre expression).

Est-ce à dire que le Conseil Constitutionnel est revenu sur sa décision fondatrice de 1984, sur l'indépendance des enseignants-chercheurs ?

Le principal considérant de cette décision résidait dans « l'obligation de représentation propre et authentique » des membres du corps professoral dans les conseils universitaires. Cette exigence a été étendue par la suite aux maîtres de conférence, et ce par analogisme avec les professeurs. En effet, si on comprend bien pourquoi des professeurs ne sauraient voir leur carrière statuée par des maîtres de conférence, des non-universitaires ne pourraient interférer dans la carrière de maîtres de conférences. C'est la liberté académique qui est protégée, et non un corps en

⁶²⁷ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

particulier⁶²⁸. Après avoir été confirmée par le Conseil d'Etat⁶²⁹, on assiste à un glissement jurisprudentiel de représentation propre et authentique à une simple représentation propre⁶³⁰, au moins pendant la phase de recrutement pour l'instant⁶³¹. Selon le Conseil Constitutionnel, désormais, le principe « *n'impose pas que toutes les personnes intervenant dans la procédure de sélection soient elles-mêmes des enseignants-chercheurs d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir* ». Il met en cela fin au principe de la représentation authentique, tel qu'on l'a vu précédemment.

Attardons-nous à présent sur la procédure de « veto », qu'il soit détenu par le président ou par le conseil d'administration. Jusqu'alors, les sections du Conseil national des universités étaient chargées de déterminer sur dossier les candidats autorisés à se présenter localement à des postes de professeurs ou maîtres de conférences. Les membres de ces sections étaient en partie élus par les enseignants-chercheurs de la discipline et pour l'autre nommés par le ministre compétent. Au stade de l'université, étaient créées des commissions de spécialistes, élus pour partie par les enseignants de la discipline et pour l'autre nommés par des spécialistes externes à la discipline, dont le but était d'auditionner de classer les candidats et de soumettre au CA leur classement. D'où les critiques consistant à dire que cette procédure favorisait le localisme⁶³². Soit des considérations totalement

⁶²⁸ Selon Olivier Beaud, « l'extension du principe d'indépendance aux maîtres de conférences a sa rationalité car le fondement de ce principe d'indépendance des universitaires réside dans la nature de leurs fonctions » (O. Beaud, *les libertés universitaires à l'abandon ?*, Dalloz, Les sens du droit, 2010, p. 142-144).

⁶²⁹ CE, 9 juillet 1997, Picard, Rec., p. 294.

⁶³⁰ CE, 25 mai 2007, Guy A., req. N°296014.

⁶³¹ CE, 15 décembre 2010, SNESUP-FSU *et autres*, req. n° 316927.

⁶³² La Direction Générale des Ressources humaines a publié en 2006 une étude sur l'origine des enseignants-chercheurs et conclut à un taux de recrutement local chez les professeurs élevé, soit 59,2%

déconnectées des priorités scientifiques de l'établissement. De plus, il faut se rappeler que la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs résultait auparavant de dispositions réglementaires uniquement.

Quant au conseil d'administration, constitué en formation restreinte, il avait déjà le pouvoir de rejeter en bloc une liste de classement établie par les commissions, au motif d'une non-adéquation des candidats au profil du poste ou à la politique générale de l'établissement.

Sur ce point, on voit bien la répartition des rôles que le législateur a souhaité répartir : aux commissions le rôle de jury, au conseil d'administration (et depuis la loi LRU, le président aussi) le rôle de directeur des ressources humaines.

La nouvelle procédure cherche à corriger ces pratiques : les commissions de spécialistes sont remplacées par un comité de sélection, rendant un avis motivé⁶³³ sur les candidatures sur un emploi d'enseignant-chercheur. La répartition des rôles entre comités de sélection et conseil d'administration a pendant un temps flotté. Selon une première circulaire du MESR, datée du 9 janvier 2008, *« il est rappelé que le rôle du comité de sélection est de donner un avis sur le recrutement des candidats. Il ne constitue pas une formation de jury. Ce rôle est exercé par le conseil d'administration siégeant en formation restreinte »*. Une deuxième circulaire, du 23 avril 2008, est venue asseoir cette position gouvernementale : *« le conseil d'administration siégeant en formation restreinte consitu(e) une formation de jury... »*. Enfin, une fiche technique de la direction générale des ressources humaines

des professeurs nouvellement promus se trouvant déjà dans le même établissement. Quant aux maîtres de conférences, ce taux atteignait les 71% dans les matières scientifiques et 61% dans les domaines littéraires.

⁶³³ « Au vu de son avis motivé, le conseil d'administration, siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui postulé, transmet au ministre compétent le nom du candidat dont il propose la nomination ou une liste de candidats classés par ordre de préférence, sous réserve de l'absence d'avis défavorable du président tel que prévu à l'article L. 712-2 ». Article L. 952-6-1 al. 3 du Code de l'Éducation.

du MESR, datée du 18 juillet 2008 précisait que « *le CA a la possibilité de retenir un candidat non classé par le comité de sélection* ». Il est à noter qu'à aucun moment des débats législatifs cette répartition des rôles n'aura été clairement établie. Le rapporteur à la loi, Benoist Apparu, se contentait d'affirmer que « *le présent amendement propose de donner une souplesse aux conseils d'administration en leur permettant de transmettre, comme jusqu'à présent, une liste de candidats possibles pour la nomination à l'emploi ouvert par concours* »⁶³⁴. Le flou a été maintenu suite aux interventions de la ministre en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse, qui lors de la discussion d'un amendement sur les modalités de composition du comité de sélection ajoutait que « *il faut bâtir le projet sur la confiance. Imaginer qu'un conseil d'administration d'université chargée de recruter des enseignants organise un concours – le comité de sélection en est un au sens juridique du terme – afin de recruter les candidats les moins bons me semble relever du procès d'intention* »⁶³⁵. Ce qui n'était pas sans poser de sérieux problèmes juridiques, puisque selon le droit de la fonction publique, « *il appartient au jury d'opérer une comparaison et une sélection des candidats sur leur valeur et leurs mérites respectifs, ce qui implique notamment, pour le recrutement des professeurs d'universités, que le jury de chaque concours comporte des spécialistes de la discipline à laquelle appartiennent les candidats* »⁶³⁶.

Suivant cet avis, le conseil d'administration propose la nomination d'un seul candidat au ministre. Avant la délibération du conseil, le président d'université peut opposer son droit de veto à l'encontre des candidats proposés par le comité. Enfin,

⁶³⁴ Rapport n°80 fait par M. Benoist Apparu au nom de la commission des affaires culturelles, in *Travaux parlementaires de la loi n° 2007-1 199 du 10 août 2007 – Article 25 (ex 21)*, p. 35 et p. 37.

⁶³⁵ Propos retranscrits dans le Rapport n°80 fait par M. Benoist Apparu au nom de la commission des affaires culturelles, in *Travaux parlementaires de la loi n° 2007-1 199 du 10 août 2007 – p. 44*.

⁶³⁶ CE 17 déc. 2003, *Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités*, req. N°246494, Lebon 510 ; AJDA 2004. 783, note C. Durand-Prinborgne.

le nom du candidat retenu est transmis au ministre. Mais la nouvelle loi n'a pas remis en cause la phase nationale, qui consiste pour tout candidat à obtenir leur qualification par le biais du Conseil National des Universités (CNU). En effet, le conseil reste compétent et ce à plusieurs étapes de la vie d'un universitaire : sa première mission consiste à inscrire sur une liste d'aptitude les candidats aux postes de maître de conférences, aux postes de professeurs, puisque comme dit précédemment, seule la qualification permet de candidater à des postes dans des établissements universitaires. La seconde mission consiste à proposer pour moitié les mesures d'avancement des deux corps d'enseignant-chercheur (l'autre moitié étant de la compétence de l'établissement d'appartenance de l'enseignant-chercheur).

C'est la phase locale qui diffère et apporte tout son sens à l'autonomie des universités en matière de ressources humaines. De plus les nouveaux comités de sélection sont composés de manière *ad hoc*, pour chaque poste à pourvoir. Doit-on y voir la fin d'un processus de règne du disciplinaire ? La volonté est de permettre aux universités de pratiquer des recrutements dis « au fil de l'eau », de pouvoir plus rapidement leurs postes, en définissant les profils de poste de manière plus précise, dès que le besoin est identifié. Et non d'attendre des phases nationales. Ceci permet aux établissements de décrire de manière plus précise les profils recherchés.

Le droit de veto (qui ne s'applique pas qu'au recrutement, mais aussi à la mutation et au détachement) a été remis en cause pour deux motifs, lors de la saisine du Conseil constitutionnel : tout d'abord, il s'agit de dénoncer le fait que la nouvelle loi met fin au jugement par les pairs, et uniquement par les pairs : le président peut ne pas être un professeur des universités ou même un enseignant-chercheur, il peut ne pas être docteur. La solution proposée est de laisser en place les comités de sélection. Ensuite, le droit de veto mis aux mains d'une seule personne facilite la mise place d'un pouvoir absolu.

Les points de discorde s'attachent au principe qu'il est préférable de conserver une structure collégiale en matière de sélection de potentiels candidats. De plus, la possibilité qu'un président d'université puisse ne pas détenir le grade de professeur est là encore source d'inquiétude. Car l'ensemble des prérogatives rattachées aux professeurs a pour justification même la distinction entre le corps des professeurs et les autres, tels que celui des maîtres de conférences. Ainsi, lors des élections aux différents conseils, les deux corps sont représentés séparément. C'est cet attachement à ces grades et au corps des professeurs qui justifient la liberté d'enseigner⁶³⁷.

Cependant, le droit de veto n'est pas conçu pour interférer avec les modalités de recrutement mises en place pour le concours de professeurs des universités dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion. Ces matières reposent encore sur le principe du concours qui détermine leur première affectation. De plus, il convient de préciser que le droit de veto du président ne s'applique pas uniquement au corps des enseignants-chercheurs mais aussi aux personnels administratifs et techniques. Ce qui, concernant ces derniers, peut amener à ce demander si l'on n'assiste pas à la constitution d'une catégorie de fonction publique aux règles propres, calquées sur le modèle de la fonction publique territoriale. D'autant que l'attribution de plus de responsabilités au président, dans le contexte de l'autonomie des universités, n'est finalement que la simple mise en œuvre d'une situation de subordination hiérarchique classique, induisant la prise de décision d'opportunité, comme c'est le cas de la fonction publique territoriale.

Pour Benoist Apparu, rapporteur de la loi LRU, le droit de veto est une « arme nucléaire aux armes du président », un instrument de dissuasion n'ayant pas forcément vocation à être utilisé mais agissant comme objectif de responsabiliser le détenteur de cette arme dans l'intérêt général de l'université⁶³⁸. Car l'idée est

⁶³⁷ Conseil Constitutionnel 20 janvier 1984, *Loi sur l'enseignement supérieur*, n°83-165 DC, Rec. Cons. Const. 30 ; GDCC, 15^e éd., 2009, n°27)

⁶³⁸ « *En conclusion, le droit de veto peut être perçu comme une arme nucléaire aux mains du président. C'est pourquoi il ne faut pas la jeter aux orties : elle fait peur, mais, avant tout, elle responsabilise celui qui*

d'éviter des recrutements qui seraient contraires à la politique interne de l'établissement, et ainsi de ne pas recruter un candidat qui ne serait pas en adéquation avec le profil du poste.

Le Conseil Constitutionnel a émis une réserve d'interprétation portant sur l'article L.712-2 alinéa 4 : le président ne peut utiliser son droit de veto qu'en se fondant sur des considérations strictement administratives (le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'oppose à ce que le président d'université fonde son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'université). Il ne peut apprécier les qualifications scientifiques, qui relèvent lors du choix du candidat de la commission de sélection, puisque composée d'enseignants-chercheurs, en majorité de la discipline du candidat, elle est seule compétente pour juger l'un de ses pairs. Le juge de l'excès de pouvoir est chargé de contrôler le respect de la procédure et du jugement du président. De plus, le conseil exerce une extension de l'application du principe d'indépendance des professeurs. Dans ses décisions jusqu'alors, il l'appliquait au niveau de l'activité de l'enseignant⁶³⁹. Dans celles du 9 juin 2010, il l'étend au stade du recrutement des personnels. Désormais, recrutement, carrière et déroulement quotidien du métier forment un tout indissociable. Le recrutement est l'acte fondateur. Les mêmes règles s'appliquent à leur mutation et à toute position administrative. Sur le droit de veto, doivent être mentionnés enfin les doutes émis sur l'un des fondements soulevés par le Conseil Constitutionnel. En effet, concernant la question du droit de veto du président, les requérants ont soulevé l'inconstitutionnalité du texte face au principe de l'égalité

en a la charge et qui, par ailleurs, est le gardien de l'intérêt général de l'université ». Rapport n°80 fait par M. Benoist Apparu au nom de la commission des affaires culturelles, in *Travaux parlementaires de la loi n° 2007-1 199 du 10 août 2007*.

⁶³⁹ Décision du 28/07/1993, au cours de laquelle le Conseil, se prononçant sur une loi autorisant le pouvoir réglementaire ou tout EPCSCP à déroger, à titre expérimental, aux règles statutaires définies par la loi de 1984, l'a déclarée contraire au principe constitutionnel de liberté et d'indépendance des enseignants-chercheurs, car n'instituant pas de garanties suffisantes. Décision du 10/01/1995, concernant l'exercice concomitant d'une fonction de magistrat et d'une activité professionnelle : un magistrat ne peut exercer, même à titre temporaire, un emploi d'agent public, à l'exception des fonctions de professeur et de maître de conférences.

d'accès aux emplois publics. Corollaire du principe d'égalité devant la loi, ce principe de valeur constitutionnelle (la Déclaration de 1789, dans son Article 6, le formulant ainsi : « *Tous les citoyens...sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* »). Pour le Conseil, les dispositions du texte en cause n'iraient pas à l'encontre du principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, puisque celles-ci ont vocation à s'appliquer à tous candidats à un emploi d'enseignant-chercheur. La difficulté de cette conception provient du fait que le texte peut entraîner des différenciations catégorielles. De plus, le Conseil n'a recours qu'à une acception formelle du principe d'égalité devant la loi. Il omet alors d'appliquer les exigences spécifiques de la prise en compte du mérite dans les recrutements, alors même qu'il cite la référence à l'article 6 dans son entier. Pourtant, le principe d'égalité joue en faveur du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, et entretiennent même en matière de recrutement des rapports étroits. C'est au final la conclusion qu'il faut tirer de la relecture de la loi LRU apportée par Conseil Constitutionnel et Conseil d'Etat, au final, de la répartition des rôles en matière de recrutement, entre comités de sélection, jury de concours, et conseil d'administration. En ce sens, le droit écrit, bien trop flou, cède face au pouvoir de réécriture des juges.

C'est au final la conclusion qu'il faut tirer de la relecture, voire de la réécriture, de la loi LRU apportée par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat, au final, de la répartition des rôles en matière de recrutement, entre comités de sélection, jury de concours, et conseil d'administration⁶⁴⁰. En ce sens, le droit écrit, bien trop flou, cède face au pouvoir des juges. Le Conseil Constitutionnel est le premier à débiter ce travail de réécriture du texte législatif. Dans sa décision du 6 août 2010, il prévoit que, par la procédure de l'avis motivé, le législateur « *a ainsi entendu laisser au comité la responsabilité d'établir une sélection et interdit au conseil d'administration de proposer au ministre chargé de l'enseignement supérieur la nomination d'un*

⁶⁴⁰ Les comités de sélection agissent lors de l'entrée dans le corps (professeurs ou maîtres de conférences) hormis le cas spécifiques de l'agrégation. Les cas de mutation ne sont pas couverts par la procédure.

*candidat non sélectionné par le comité »⁶⁴¹. Le Conseil établit déjà une première entorse à l'origine de la loi, puisque nulle part dans le texte il est indiqué que le conseil d'administration ne peut que puiser dans la sélection préalablement opérée par le comité de sélection. Mais toujours aucune mention à la notion de jury. Cette réinterprétation n'allant pas suffisamment dans le sens d'une protection complète de l'indépendance des enseignants-chercheurs, il faut attendre l'arrêt du Conseil d'Etat *SNESUP-FSU* qui estime « que le comité, qui comporte une majorité de spécialistes de la discipline dans laquelle le poste est ouvert, après avoir dressé la liste des candidats présentant des mérites, notamment scientifiques, suffisants, et le cas échéant, les classe par ordre de leurs mérites respectifs ; que dans l'exercice de telles compétences, le comité de sélection agit donc en qualité de jury de concours »⁶⁴². Le Conseil d'Etat aurait pu s'avancer plus en faisant référence au principe d'égalité d'accès aux emplois publics⁶⁴³, citant par là une jurisprudence du Conseil Constitutionnel déjà existante. Il ressort de cette jurisprudence que la composition des jurys des concours de la fonction publique est soumise aux exigences de ce principe, et qu'ainsi, « aucune disposition législative ne saurait avoir pour effet de faire prévaloir lors de la constitution de ces jurys toute considération (...) sur celle des compétences, des aptitudes et des qualifications »⁶⁴⁴. Le cas traité par cette jurisprudence était de reconnaître au titre des dignités, places et emplois publics de l'Article 6 de la DDHC et en tant que membres de jury à part entière, les membres des comités de sélection. A contrario, reconnaître cette qualité au conseil*

⁶⁴¹ Considérant 12.

⁶⁴² *Ibid.*,

⁶⁴³ Le principe d'égalité d'accès aux emplois publics est le corollaire du principe d'égalité. Il prévoit qu'il ne peut y avoir de discrimination entre les candidats dès lors qu'ils remplissent les conditions d'accès à la fonction publique.

⁶⁴⁴ Cons. Const, n° 2001-455 DC, 12 janvier 2001, Loi de modernisation sociale, voir le considérant 115, Journal officiel du 18 janvier 2002, page 1053, Recueil p. 49.

d'administration (et donc comme « *occupant des dignités, places et emplois publics [...] »*), même en qualité restreinte, aurait eu pour effet de faire prévaloir une considération politico-syndicale sur le reste.

Dès lors, depuis la décision du Conseil d'Etat, l'indépendance des enseignants-chercheurs n'est plus justifiée par le PFRLR d'indépendance mais par le principe constitutionnel d'égalité (d'une manière générale, et dans son acceptation restreinte d'égalité d'accès aux emplois). Il était difficile, dans un contexte où le Conseil Constitutionnel avait reconnu comme non contraire à la Constitution les dispositions relatives à la composition des jurys, de continuer à justifier un modèle d'organisation sur l'indépendance académique. En effet, la loi LRU admet une composition basée sur la pluridisciplinarité, mettant fin ainsi à l'exigence d'une représentation authentique. Ce nouveau mode de fonctionnement serait acceptable et non contraire au principe d'égalité uniquement dans le cas où le poste a vocation à couvrir des champs interdisciplinaires.

La loi de 2013 confie le pouvoir de la composition des comités de sélection au conseil académique. Certes il n'est plus jury, mais il a le choix de ne proposer qu'une proportion a minima de membres issus de la discipline du poste à pourvoir. Ce choix n'est pas le plus communément partagé. En effet, la discipline reste largement le principe de base du droit universitaire⁶⁴⁵. Il faut ici se référer à la conception anglo-saxonne de la liberté académique. En effet, pour elle, il s'agit d'une liberté professionnelle (*professional freedom*) accordée à un groupe professionnel reconnu comme tel. Selon R. Post, la liberté académique se définit alors comme « *la*

⁶⁴⁵ Plusieurs amendements ont été proposés pour augmenter au minimum aux ¾ la proportion des membres de jury issus de la discipline. Ils ont tous été rejetés par le gouvernement sans raison (se reporter aux Travaux Parlementaires, cf précédemment...). Selon Y. Gaudemet, « *c'est une grande faiblesse de la loi – la plus grande peut-on penser – d'avoir voulu – contre l'histoire, contre le langage commun et universel et contre le bon sens même – ignorer les facultés et le découpage organique des études et des carrières, substantiellement différentes en raison de leurs caractères propres, découpage qui ne nuit en rien à la pluridisciplinarité : l'autonomie n'a de sens que reconnue à des ensembles cohérents, solidaires et puissants qui s'organisent naturellement autour des grandes disciplines : ignorer cette évidence, c'est ruiner l'autonomie dans des querelles intestines aux établissements* » (« Les bases constitutionnelles... », art. cit. p. 694, note 34).

*liberté de poursuivre sa recherche professionnelle à l'intérieur d'une matrice de normes de la discipline définies et appliquées par ceux qui sont compétents pour comprendre et appliquer de telles normes »*⁶⁴⁶. S. Hook la définissait de la même manière, la considérant comme « *un droit de personnes professionnellement jugées compétentes* » (« *the right of professionally qualified persons* »)⁶⁴⁷. Ce système de cooptation par les pairs a été remis en cause par la loi LRU, alors même que la liberté académique ne peut être justifiée et conditionnée que par la preuve individuelle des mérites, et uniquement jugée par ceux qui en ont déjà fait la preuve dans la discipline. On ne peut désormais se référer qu'à l'interprétation protectrice pour les universitaires de l'égalité d'accès aux emplois publics par les différents juges.

Suite à l'adoption de la Loi sur l'Enseignement supérieur et la recherche en 2013, le décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 (modifiant le décret du 6 juin 2014 fixant les dispositions communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences) vient entériner les conséquences induites par la jurisprudence du conseil constitutionnel. En effet, le décret consacre les comités de sélection dans leur rôle de jury de concours de recrutement, puisque le conseil académique ne peut ni défaire un ordre de candidats proposé, ni en proposer d'autres.

Enfin, le pouvoir de droit de veto passe des mains du Président d'université au conseil d'administration, lui octroyant une forme solennelle de collégialité.

On assiste en la matière à un véritable conflit d'autonomie, entre celle conférée traditionnellement à un corps (attribuée à des individus) et l'autonomie reconnue à une organisation (attribuée à une entité). Sans donner l'ensemble des pouvoirs au conseil d'administration, ce dernier se voit confier la tâche de

⁶⁴⁶ R. Post, « The structure of Academic freedom », in B. Doumani (ed), *Academic freedom after september 11*, New York, Zone Books, 2003, p. 72.

⁶⁴⁷ Sidney Hook, *Academic Freedom and Academic Anarchy*, New York, Delta Book, 1971, p. 15.

déterminer quel pourcentage de spécialistes de la discipline doivent figurer dans les comités de sélection, et même pour chaque poste publié. Et c'est bien ce cas de multi-configuration possible qui aurait dû être jugé contraire au principe d'égalité d'accès aux emplois publics. Les candidats à des postes similaires ne peuvent pas être traités équitablement selon qu'ils se trouvent face à une composition pour moitié de spécialistes ou pour totalité⁶⁴⁸. La question de l'appartenance du corps à la fonction publique d'Etat perd tout son sens ici. Les conditions d'accès ne sont plus nationales mais dépendront bien à la fois d'une condition de lieu (établissement) et de temps (selon le jury mis en place pour tel recrutement). Le raccourci selon lequel nous assistons bien à la création d'une quatrième fonction publique peut être fait, mais dépendra pour beaucoup de l'interprétation à venir du principe d'égalité. Car ce dernier n'empêche pas la différenciation de traitement. En effet, le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat en ont toujours fait un « principe de justice formelle », puisqu'en cela, rien n'interdit qu'il y ait des différenciations catégorielles. Il s'agit alors de les justifier par une « différenciation objective de situation ou par un motif d'intérêt général »⁶⁴⁹. Mais cela ne permettait pas jusqu'à présent les différenciations de traitement au sein d'un même concours, et ne pourrait tenir qu'à la seule condition de tenir compte « *de la variété des mérites à prendre en considération* »⁶⁵⁰. D'où le maintien pour certaines disciplines (droit,

⁶⁴⁸ Or le Conseil Constitutionnel a bien jugé que « tous les candidats au recrutement, à la mutation ou au détachement se trouvant soumis aux mêmes règles, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe d'égalité » (considérant 14).

⁶⁴⁹ « *Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ». Conseil Constitutionnel, 2010-601 DC du 4 février 2010, Loi relative à l'entreprise publique La Poste.

⁶⁵⁰ Dans les cas jugés, le Conseil Constitutionnel a toujours pris en compte « l'expérience professionnelle particulière » afin de justifier l'existence d'une procédure d'accès direct ou de concours distinct. Le Conseil d'Etat a laissé ouvert sa position, puisqu'il indique qu'il ne s'oppose pas à ce que les « *règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités [des candidats] à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte de la variété des situations, et en particulier des études suivies ou des expériences professionnelles antérieures, ainsi que des besoins du service public* » (CE, ass, 12 décembre 2003, Billemez et autres, req. n°245607, AJDA 2003, p.2346).

économie, sciences politiques) d'un concours spécifique (concours sur épreuves, et non sur travaux comme pour les autres disciplines). Pour aller plus loin, selon R. Post, il est maintenu une « *matrice de normes de la discipline* », c'est-à-dire qu'il est conservé un niveau national définissant les conditions d'appréciations des aptitudes (niveau actuellement occupé par les sections du Conseil National des Universités). Ces conditions s'appliquent de manière uniforme sur l'ensemble du territoire français, parce qu'elles expriment les exigences nationales du métier d'universitaire. Le principe d'autonomie octroyée aux établissements permet uniquement de constituer des jurys qui apprécieront l'aptitude des candidats. C'est ce que rappelle le Conseil d'Etat : ce dernier, pour justifier le pouvoir déconcentré des présidents d'universités exerçant une compétence « au nom de l'Etat », différencie « actes relatifs à la carrière des universitaires » (pouvoirs qui peuvent être délégués au niveau local), et « conditions essentielles de la carrière des universitaires dont la détermination continue de relever, au niveau national, de la compétence de l'Etat »⁶⁵¹. Le Conseil Constitutionnel aurait dû a minima émettre une réserve d'interprétation pour méconnaissance du principe d'égalité : en effet, il y aurait rupture d'égalité si la différence de traitement serait telle (en admettant que les universités sont en droit de définir les aptitudes qu'elles souhaitent voir mettre en œuvre pour chaque poste) que l'aptitude à prendre serait suffisamment éloignée de la norme nationale⁶⁵². Et c'est pour cela que la doctrine en cours ne peut admettre une différenciation, et donc avec un jury qui ne serait pas constitué principalement par des membres non issus de la discipline en question. En conclusion, par nécessité de respect du principe d'égalité, « *la vocation normale d'un comité de sélection est*

⁶⁵¹ CE, sect., 15 décembre 2010, Collectif pour la défense de l'Université et autres, req. n°329056.

⁶⁵² CE, sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, Rec. P. 463 ; GAJA n°114 ; RFDA 2003, p. 274, concl. P. Fombeur : « *considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit, dans l'un comme l'autre cas, en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situations susceptibles de la justifier* ».

d'être composé entièrement (ou quasi entièrement) de membres de la discipline, au sens où le recours à des membres d'autres disciplines et l'importance de leur nombre devraient être justifiés au regard de l'emploi à pourvoir »⁶⁵³. Ce qui, pour l'auteur cité, conduirait à une réécriture de la loi LRU au nom de l'égalité, ou lorsque le principe d'égalité vole au secours du principe d'indépendance des universitaires⁶⁵⁴. Le texte législatif est en effet constitutif d'un vide juridique dans le sens où l'on ne sait quels sont les véritables pouvoirs du conseil d'administration. On sait que le conseil d'administration procède à la nomination en votant sur la liste des noms qui lui sont proposés (Art. 2 du Décret n°2008-333 du 10 avril 2008), mais doit-il voter en bloc cette liste, peut-il refuser quelques noms, peut-il substituer des noms ? Le texte parle de « *statuer* », est-ce à dire qu'il ne lui est pas interdit de reprendre la proposition ? Si oui, et cela n'a pas encore été tranché notamment par le juge administratif, alors ce n'est plus uniquement la représentation authentique qui est bafouée, mais aussi la représentation propre (et dans ce dernier cas, il s'agit même d'une exigence réglementaire, puisqu'il n'est pas exigé que le CA qui siège en formation restreinte pour la décider de la composition des comités de sélection ne soit composé que d'enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal à celui des membres désignés)⁶⁵⁵.

⁶⁵³ L'égalité au service de l'indépendance. Retour prospectif sur les configurations du jury de recrutement des universitaires. Les facultés de droit dans la réforme universitaire. Alexis Zarca. RDP. N°1-2012.

⁶⁵⁴ Selon F. Melleray, « *quand un texte est mauvais et clairement contraire à des principes essentiels, mieux vaut le censurer que lui faire dire ce qu'il ne disait pas* ». In *A la recherche des jurys de recrutement des enseignants-chercheurs. De la LRU à l'arrêt SNESUP-FSU et autres*. AJDA 2011. P. 541.

⁶⁵⁵ Pour mémoire, il faut rappeler que la représentation propre, c'est-à-dire une représentation différenciée Professeurs / Maîtres de conférences a pour origine le souci de lutter contre la politisation et la syndicalisation des maîtres de conférences. Olivier Beaud souligne : « *pour lutter contre la menace syndicale, pour casser le système du collègue unique, perçu comme le cheval de Troie de la domination syndicale dans le gouvernement des universités. [...] En d'autres termes, ce qui était dénoncé, c'était moins le mélange entre deux corps hiérarchisés du personnel enseignant (les professeurs d'université et les maîtres de conférences), que ce qu'ils représentaient : la menace syndicale découlant de ce que les maîtres de conférences étaient plus syndicalisés, c'est-à-dire, pour être plus clair, plus 'politisés'* » (O. Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?* Dalloz, Le sens du Droit, 2010, p. 115-131).

Enfin, pour conclure sur la portée de l'arrêt SNESUP-FSU, il convient d'identifier l'impact de la jurisprudence administrative sur la question de la représentation authentique. En effet, il ne fait aucun doute que la loi LRU et ses règlements d'application ont balayé d'un coup de manche celle-ci. Mais le Conseil d'Etat, en intronisant les comités en jury de concours, a certainement renversé l'analyse. En effet, selon l'article L. 952-6-1 du Code de l'Education, les membres du comité « *sont choisis, en raison de leur compétence, en majorité parmi les spécialistes de la discipline en cause* ». Pourtant, le Conseil Constitutionnel n'a pas jugé bon de rappeler l'impact de cet article sur le Conseil d'Administration. En effet, selon lui, le président « *qui ne dispose que d'un pouvoir de proposition, doit tenir compte, dans ces propositions, du rang et des compétences des personnes* ». Mais rien n'ai exigé quant aux pouvoirs du conseil d'administration. Pourtant celui-ci ne peut être non soumis aux mêmes exigences légales. Selon Alexis Zarcá⁶⁵⁶, « *seul [le président] exerce véritablement un pouvoir de choix, que [le conseil d'administration] se bornerait à entériner ou à rejeter (sous-entendu en bloc)* ». Est-ce à dire que seul le président aurait une compétence de fonds, et le conseil d'administration de forme ? Il n'en reste pas moins que le CA est tenu lui-aussi à ne se fonder qu'uniquement sur les compétences, les aptitudes et les qualifications. Enfin, il serait tentant pour les établissements de définir un modèle uniforme de constitution des comités (uniforme dans la proportion de spécialistes). Pour la doctrine, cette tendance devrait immédiatement⁶⁵⁷ être condamnée et jugée illégale⁶⁵⁷. Ce qui lui fait dire que l'on ne

⁶⁵⁶ L'égalité au service de l'indépendance. Retour prospectif sur les configurations du jury de recrutement des universitaires. Les facultés de droit dans la réforme universitaire. Alexis Zarcá. RDP. N°1-2012.

⁶⁵⁷ Là encore, selon Alexis Zarcá, le juge ne pourrait se limiter à exercer un contrôle restreint, celui de l'erreur manifeste d'appréciation. Classiquement, le contrôle du juge est dit restreint lorsque la décision de l'autorité administrative a été prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Dans ce cas, « *si [elle] exerce en opportunité, ses attributions lorsqu'elle dispose du pouvoir discrétionnaire, la décision qu'elle prend ne doit pas reposer sur des faits matériellement inexacts, sur une erreur de droit, sur une erreur manifeste d'appréciation ou être entachée de détournement de pouvoir* » (CE, Sect., 25 avril 1980, Institut Technique de Dunkerque, p. 196, AJ 1980, p. 591, concl. J.-F. Théry, D 1980, p. 481, note J. Kerninon). Pourtant, le juriste appelle à ce que le juge « *s'autorise à exercer un contrôle normal de la qualification juridique des faits, à l'instar de ce qu'il décida par exemple en matière d'admission à concourir* ».

peut se contenter de la majorité de spécialistes présents dans les comités. En effet, une simple majorité de spécialistes, appliquée à la conception anglo-saxonne de la liberté académique (liberté professionnelle), ainsi qu'une interprétation extensive de la notion de compétence requise (pour les membres des comités), toute composition a minima de spécialistes pourrait alors être jugée comme légale en cas de futur recours devant le juge administratif. En effet, la présence d'une simple majorité serait suffisante en tant que garantie suffisante du respect à la fois du principe d'égalité aux emplois publics et de la représentation propre. Ce qui appuierait la crainte d'une « domination de l'administration rapprochée »⁶⁵⁸. Le Conseil Constitutionnel a pour l'instant limité cette emprise, par la réserve de constitutionnalité qui exclut une sélection sur tout autre motif que les mérites et la qualification scientifique. Cependant, cette réserve s'applique, et ce comme il l'a été rappelé précédemment, au « droit de veto » du président (le Conseil ne s'étant concentré que sur ce personnage). Reste que le président peut invoquer l'argument tiré de « l'administration de l'université ». Cet argument a déjà été utilisé et confirmé de manière extensive par la jurisprudence⁶⁵⁹. Après l'adoption de la loi LRU, l'utilisation de cet argument suffisamment flou pour inquiéter la liberté académique n'a de cesse d'avoir alimenté la critique de la part de la doctrine. Dans l'arrêt du Conseil d'Etat *El Kamel*, il a été jugé que « *la définition trop large du profil de recherche retenu pour l'emploi à pourvoir n'avait pas permis une bonne compréhension des priorités scientifiques du laboratoire, ni de déterminer celle des équipes qu'il convenait de renforcer, par un tel recrutement* »⁶⁶⁰. Mais, se fondant sur

⁶⁵⁸ O. Beaud défend l'idée d'une domination de l'administration de l'université sur les universitaires, avec une transmission de relais entre l'administration centrale à l'administration de sa propre université, appelée *administration rapprochée*, et d'une manière plus générale sur la spécificité française entre *superpuissance de l'administration et politisation des universités* (O. Beaud, « Les libertés universitaires », in C. Fortier (dir.), *Université, universités*, Dalloz, 2010, p. 324-332, cit. p. 327.).

⁶⁵⁹ CE, 12 décembre 1994, Cottureau et autres, n° 135460 et autres. Il en résulte que *le pouvoir de l'administration de l'université pouvait s'étendre à une appréciation administrative de l'opportunité de leur recrutement*.

⁶⁶⁰ CE, 5 décembre 2011, El Kamel, req. 333809, AJDA 2011, p. 2384.

la portée de l'arrêt SNESUP-FSU, le Conseil d'Etat maintient sa jurisprudence constante sur le fait que le conseil d'administration ne saurait se comporter comme un jury de concours⁶⁶¹, et qu'il ne peut donc se substituer aux comités de sélection pour apprécier la qualité des candidats. De plus, le conseil d'administration, s'il veut refuser le premier classé, ne peut que refuser totalement la liste proposée.

Au final, les arrêts à la fois du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat auront eu pour conséquence la réécriture de la loi, voire la modification de la conception que souhaitait certainement le législateur au départ. Avec pour effet, un retour au fondement du droit des concours et de ce qui prévalait avant la loi LRU pour le recrutement des enseignants-chercheurs. Par cet effet, l'autonomie des établissements en matière de recrutement est fortement contrainte au droit de la fonction publique existant. L'évolution dans le cas contraire, telle qu'appliquée avant réinterprétation par les juges, n'était pas « neutre »⁶⁶².

Malgré l'intervention des juges constitutionnels et administratifs pour clarifier les rôles, il n'est pas certain que le juge administratif ne soit pas dans le futur saisi de nouveau sur la question des pouvoirs attribués au conseil d'administration des établissements. Rémi Keller affirmait en 2012⁶⁶³ que « *le caractère incertain des*

⁶⁶¹ CE, 9 février 2011, Mme B, req. n° 329584, AJDA 2011, p.305. CE, 26 octobre 2011, Mme Isabelle A., req. n° 334084, AJDA 2011, p. 2097. Le CE rappelle ainsi qu'*un conseil d'administration ne saurait légalement se fonder, pour refuser de transmettre au ministre la nomination d'un candidat, sur l'insuffisance des travaux de recherches de l'intéressé.* CE, 14 octobre 2011, Mme J.-L., req. n°341103, AJDA 2012, p. 169. Il ressort que *le conseil d'administration s'est fondé, pour rejeter l'ensemble des candidats proposés par le comité de sélection, sur sa propre appréciation des mérites respectifs des candidats [...] le conseil d'administration a commis une erreur de droit* ».

⁶⁶² Comme le notait Yann Tanguy (Note sous C3 13 oct. 2003, AJDA 2004. 281 CE, 13 oct. 2003, n°220031, *Université de Bretagne Occidentale, Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche C/Robert, Lebon*, AJDA 2004, 281, note Y. Tanguy), « *les commissions de spécialistes, d'une part, le conseil d'administration et le président de l'université, d'autre part, ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs. Les orientations dégagées par les instances de l'université dans le cadre de la politique d'établissement ne sont pas toujours partagées par les commissions de spécialistes dont les décisions sont d'abord inspirées par des choix d'ordre scientifique ou des considérations pédagogiques* ». Ces propos s'appliquent aux comités de sélection.

⁶⁶³ CE 19 oct. 2012, *Sayah*, n° 344061; AJDA 2013. 190, note A. Legrand; AJFP 2013 p. 68.

frontières de cette notion [appréciation des mérites scientifiques] et les risques qu'elle ne dérape, dans certains cas sensibles des prises de position entachées de partialité. Si l'étendue des appréciations portées par le conseil d'administration et le président sur les propositions reste clairement limitée à un contrôle minimum, leur nature reste entourée d'un certain flou qui nourrira encore le contentieux existant ».

Jusqu'alors prudent en matière de recrutement, le juge s'évertue à contrôler l'erreur manifeste d'appréciation dans l'adéquation du recrutement avec la politique de l'établissement : par ce biais-là, le juge entend faire respecter le droit des concours face à l'autonomie des universités. Le juge, meilleur allié des enseignants-chercheurs ?

Lors du premier contentieux post-LRU, le rapporteur public Rémi Keller maintient la position jurisprudentielle jusqu'alors en vigueur⁶⁶⁴. En effet, le juge administratif doit maintenir un contrôle restreint sur l'appréciation de la décision du conseil d'administration sur l'adéquation de la candidature au profil de poste. Une remarque peut être faite sur la base sur laquelle le conseil d'administration peut fonder sa décision. En effet, le juge a procédé à un glissement de sémantique en transformant la politique d'établissement en stratégie. Alors que le premier terme permet a minima de se fonder sur l'existence de documents existants (par exemple, contrat quinquennal, documents officialisés par l'évaluation...), et pouvant déjà prêté à interprétation, le second terme échappe à toute logique et à toute

Le rapport qui fait office de bilan sur l'application de la loi LRU dresse le constat suivant sur l'application du droit de veto par les présidents en exercice (sur la période 2007/2011) : sur 14913 postes publiés sur cette période-là, 47 cas d'application de la mesure présidentielle ont été enregistrés. Cependant, dans la plupart des cas, il y eu intervention du juge administratif, qui a conclu en faveur du candidat éconduit.

⁶⁶⁴ CE, 4 novembre 1996, Capdeville, n° 162117, T. p. 1123, concl. Rémi Keller.

Tout d'abord, la juridiction administrative a régulièrement rappelé, une fois arrêtée la définition des rôles entre comité de sélection, conseil d'administration et chef d'établissement, la portée des décisions de ces deux dernières instances. Ainsi dans sa décision du 14 novembre 2013⁶⁶⁵, la juridiction suprême rappelle que le conseil d'administration n'a pour seule compétence d'apprécier l'adéquation entre le profil de poste et la stratégie de l'établissement (en lien avec le projet d'établissement porté par le chef d'établissement), et en aucun cas, il ne peut évaluer les mérites scientifiques des candidats. Le Conseil d'Etat⁶⁶⁶ rappelle également que les décisions du conseil d'administration ne peuvent aller à l'encontre de la souveraineté du jury ou de l'indépendant des enseignants-chercheurs. En effet, le conseil d'administration, siégeant dans une formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir, prend, au vu de la délibération du comité de sélection, une délibération propre par laquelle il établit sa proposition ; qu'il découle de cette interprétation que, dans l'exercice de telles compétences, il incombe au conseil d'administration d'apprécier l'adéquation des candidatures au profil du poste et à la stratégie de l'établissement, sous le contrôle du juge et sans remettre en cause l'appréciation des mérites scientifiques des candidats retenus par le comité de sélection, lequel a la qualité de jury ; que, s'il décide d'émettre un avis défavorable à la délibération du conseil d'administration, en vertu de l'article L. 713-9 du code de l'éducation, le directeur de l'institut, ou de l'école, auquel ces dispositions sont

⁶⁶⁵ CE, 14 novembre 2013, n°364007, Considérant n°2 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. B...a présenté sa candidature au poste mis au concours pour le recrutement d'un professeur des universités en modélisation géométrique à l'université Joseph Fourier Grenoble I ; que, par sa délibération du 25 mai 2012, le comité de sélection de cet établissement l'a classé en première position sur la liste de quatre candidats qu'il a proposée au conseil d'administration de l'université en formation restreinte ; que, pour décider, par sa délibération du 6 juin 2012, de ne pas pourvoir le poste, le conseil d'administration a estimé que " le classement proposé par le comité de sélection ne répond pas complètement aux critères scientifiques de recrutement sur un poste de ce type " ; que cette motivation ne permet pas de comprendre pourquoi le profil de M.B..., tel qu'apprécié souverainement par le comité de sélection, ne correspondait pas aux besoins de l'université pour le poste ouvert au concours ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, M. B...est fondé à soutenir que la délibération du conseil d'administration est insuffisamment motivée et à en demander l'annulation ».

⁶⁶⁶ CE, 13 février 2013, n° 354913.

applicables ne peut fonder son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'établissement ». Dans le cas d'espèce, le directeur de l'I.U.T. s'était fondé sur la circonstance que les candidatures retenues n'étaient pas en adéquation avec le profil pédagogique du poste, celles-ci relevant de la 26e section (« Mathématiques ») du Conseil national des universités, alors que l'emploi ouvert au recrutement était rattaché aux 61e et 63e sections (respectivement « Génie informatique, automatique et traitement du signal » et « Génie électrique, électronique, photonique et systèmes »), et que cette inadéquation était particulièrement critique s'agissant d'une filière caractérisée par un sous-encadrement, ce que révélaient les réserves de certains membres du comité de sélection et du conseil d'administration.

Le contrôle du juge s'avère être relativement poussé et technique. Ainsi, dans sa décision du 21 juin 2013⁶⁶⁷, la haute juridiction administrative juge que le conseil d'administration de l'Université de Montpellier III a « *commis une erreur en se basant sur le thème de la recherche de la candidate «travaux sur l'Ethiopie » sans analyser si ces travaux portent sur les thématiques requises pour le poste « géographie humaine et sociale comportant des axes de recherche dans les thématiques environnementales et urbaines »*⁶⁶⁸, et « *qu'il résulte toutefois de l'instruction que le poste à pourvoir, ouvert sous l'intitulé " géographie humaine et sociale ", était situé au sein d'une unité dont le projet scientifique comportait trois axes de recherche incluant les thématiques environnementales et urbaines, qui correspondaient au champ scientifique des travaux de Mme A ; que si ces travaux portaient, pour l'essentiel, sur l'Ethiopie, cette circonstance n'était pas de nature à les faire regarder comme étant en inadéquation avec le poste proposé ; qu'il ressort d'ailleurs des rapports présentés devant la commission de spécialistes sur la*

⁶⁶⁷CE 354299 du 21 juin 2013, recueil Lebon.

⁶⁶⁸ Considérant 6 de la décision précitée.

candidature de l'intéressée que les titres, travaux et activités de Mme A n'étaient pas en inadéquation avec le poste à pourvoir et la stratégie de l'établissement ». Le Conseil d'Etat condamne l'établissement pour perte sérieuse de chances de nomination.

De même, le Conseil d'Etat⁶⁶⁹ intervient directement dans la politique d'emploi d'un établissement afin d'éviter tout abus fondé sur l'argument de masse salariale. Les deux premiers considérants de la décision du 23 septembre 2013 précisent que *« pour le recrutement d'un professeur des universités sur un emploi ouvert au titre du 3° de l'article 46 du décret du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs d'université et du corps des maîtres de conférences, sur un profil " Littérature française du XVIème siècle ", le comité de sélection constitué au sein de l'université de Strasbourg a retenu six candidats en plaçant M. A...en première position ; que, cette liste ayant été transmise au conseil d'administration de l'université de Strasbourg, celui-ci, par sa délibération du 30 mai 2012 attaquée, a décidé de ne proposer aucune nomination au ministre. 2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision du conseil d'administration avait pour motif le refus de proposer toute autre nomination que celle du maître de conférences habilité à diriger les recherches dans la spécialité à l'université de Strasbourg et dont le poste pourrait ainsi être supprimé ; qu'un tel motif n'est pas au nombre de ceux pouvant légalement justifier l'interruption du concours qui avait été ouvert, alors même que l'université fait valoir que le recrutement d'une deuxième personne pour enseigner la littérature du XVIe siècle entraînerait une charge budgétaire excessive au regard des objectifs de maîtrise de la masse salariale qu'elle poursuit ».*

C'est ainsi que la haute juridiction avait sanctionné l'Université de Strasbourg, lorsque l'établissement avait mis fin à un processus de recrutement après désignation d'un professeur par le comité de sélection. Dans cette décision, le

⁶⁶⁹ CE 361259 du 23/9/2013, inédit au Recueil Lebon.

Conseil d'Etat affirme que « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision du conseil d'administration avait pour motif le refus de proposer toute autre nomination que celle du maître de conférences habilité à diriger les recherches dans la spécialité à l'université de Strasbourg et dont le poste pourrait ainsi être supprimé ; qu'un tel motif n'est pas au nombre de ceux pouvant légalement justifier l'interruption du concours qui avait été ouvert, alors même que l'université fait valoir que le recrutement d'une deuxième personne pour enseigner la littérature du XVIe siècle entraînerait une charge budgétaire excessive au regard des objectifs de maîtrise de la masse salariale qu'elle poursuit* »⁶⁷⁰. Le conseil réaffirme sa position dans un cas similaire mettant en cause le recrutement d'un professeur à l'Ecole Normale Supérieure⁶⁷¹. Ces décisions sont particulièrement sensibles et viennent conforter la protection juridique de la liberté académique face à l'autonomie des universités. En effet, la conclusion à l'ensemble de ces décisions est que seul le Ministre en charge du portefeuille de l'enseignement supérieur peut clore un concours, et le seul conseil d'administration par décision unilatérale. Le juge considère dans le dernier cas cité qu'il incombe à l'établissement de trouver les ressources nécessaires, puisque le poste a été redéployé, pour la reprise du concours, celui-ci n'étant pas clos par le ministère.

La loi de 2013 vient modifier le rôle des instances internes à l'université.

En effet, l'article L952-6-1 prévoit désormais que « *au vu de son avis motivé, le conseil académique ou, pour les établissements qui n'en disposent pas, le conseil d'administration, siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et*

⁶⁷⁰ Conseil d'État N°361259, Inédit au recueil Lebon, considérant n°2.

⁶⁷¹ Conseil d'État, 4ème sous-section jugeant seule, 18/12/2013, 351581, Inédit au recueil Lebon, considérant n° 4 : « *considérant que cette annulation implique que le conseil d'administration [...] réexamine la candidature de M.B... retenue par le comité de sélection ; que si son conseil d'administration a décidé en octobre 2011 de réaffecter le poste non pourvu au département d'histoire et de théorie des arts, il ne résulte pas de l'instruction que cette décision aurait par elle-même mis fin au concours et ainsi rendu sans objet l'injonction ; qu'il y a donc lieu, pour le Conseil d'Etat, d'ordonner au conseil d'administration de l'école de procéder à ce nouvel examen dans un délai de trois mois à compter de la présente décision* ».

personnels assimilés de rang au moins égal à celui postulé, transmet au ministre compétent le nom du candidat dont il propose la nomination ou une liste de candidats classés par ordre de préférence ».

Bien que le texte de 2014 institue un nouvel organe, le conseil académique, doté de compétences de décisions propres, le conseil d'administration n'en perd pas ses compétences en matière de gestion collective des enseignants-chercheurs.

Ainsi, l'article 7 du Décret du 2 septembre 2014⁶⁷² énonce que « *dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, dans le respect des dispositions de l'article L. 952-4 du code de l'éducation et compte tenu des priorités scientifiques et pédagogiques, le conseil d'administration en formation restreinte ou l'organe en tenant lieu, définit les principes généraux de répartition des services entre les différentes fonctions des enseignants-chercheurs telles que mentionnées aux articles L. 123-3 et L. 952-3 du code de l'éducation et L. 112-1 du code de la recherche. Il fixe également les équivalences horaires applicables à chacune des activités correspondant à ces fonctions, ainsi que leurs modalités pratique de décompte ».*

Le même article dans son paragraphe III enchaîne sur les compétences du conseil d'administration en indiquant que « *dans le respect des principes généraux de répartition des services définis par le conseil d'administration en formation restreinte ou par l'organe en tenant lieu, le président ou le directeur de l'établissement arrête les décisions individuelles d'attribution de services des enseignants-chercheurs dans l'intérêt du service, après avis motivé, du directeur de l'unité de recherche de rattachement et du directeur de la composante formulé après consultation du conseil de la composante, réuni en formation restreinte aux*

⁶⁷² Décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences. JORF n°0204 du 4 septembre 2014.

enseignants. Ces décisions prennent en considération l'ensemble des activités des enseignants-chercheurs ».

Pour conclure sur ces évolutions, il faut se pencher sur un rapport de l'IGAENR, daté du 21 mars 2016, qui remet en cause un certain nombre de postulats liés au recrutement des enseignants-chercheurs⁶⁷³. En effet, sans remettre en cause dans l'immédiat ni la qualification, ni le rôle du Conseil National des Universités, l'inspection propose d'expérimenter, dans certains établissements, le recrutement direct via l'organisation de concours, « *selon une procédure ad hoc sans qualification préalable des candidats* ». Par cette proposition, les comités de sélection deviennent les organes principaux du recrutement des enseignants-chercheurs, s'alignant ainsi sur certains modèles internationaux laissant autonomes les universités sur cette phase. Il est très certain que ces propositions n'auront pas d'application immédiate : toutefois, elles actent de nouveau une conception du statut des enseignants-chercheurs, jusqu'alors fondé sur l'égalité de traitement, qui évolue dans le sens d'acter une plus grande autonomie de l'institution universitaire, la libérant des « carcans » d'un statut national.

Section 2 : L'activité d'enseignant-chercheur et la modulation de service : nouvelle forme de sanction administrative avant l'intronisation du processus d'évaluation ?

La modulation de service, dans les textes de 2009, fait appel à la notion de « *temps de travail de référence* »⁶⁷⁴. Selon le décret⁶⁷⁵, la modulation de service ne

⁶⁷³ IGAENR, *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants-chercheurs*, 21 mars 2016, Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, Rapport n° 2015-073.

⁶⁷⁴ Article 5 du Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du

doit pas conduire à n'exercer que l'une ou l'autre de ses deux missions fondamentales. C'est pourquoi la modulation ne pourra aboutir à ce que le service d'enseignement soit inférieur à 42 heures de cours ou 64 de travaux dirigés ou pratiques. Elle devra en outre laisser à chaque enseignant-chercheur un temps significatif pour ses activités de recherche. Tout le problème est dans cette dernière phrase. Le mauvais chercheur verrait-il donc sa charge d'enseignement ? Qu'est-ce qu'un temps significatif pour un domaine où justement le temps n'est pas compté ? Quelle est la définition du temps minimal devant être consacré à la recherche ?

De plus, si un minimum d'enseignement est fixé, un temps maximum consacré à cette activité ne soit défini, ce qui contribue à caractériser cette mesure comme une sanction.

La modulation de service pourrait n'avoir que des raisons budgétaires, notamment lorsqu'elle a pour objectif d'augmenter le service d'enseignement⁶⁷⁶.

corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs. JORF n°0097 du 25 avril 2009.

⁶⁷⁵ Le Décret n° 2009-460 du 2 avril 2009 prévoit en son article 5 que : « *le service d'un enseignant-chercheur peut être modulé pour comporter un nombre d'heures d'enseignement inférieur ou supérieur au nombre d'heures de référence [mentionné au I]. Cette modulation ne peut se faire sans l'accord écrit de l'intéressé. La modulation peut s'inscrire dans le cadre d'un projet individuel ou collectif, scientifique, pédagogique ou lié à des tâches d'intérêt général. Elle tient compte du caractère annuel ou pluriannuel de ce projet. La modulation de service ne peut aboutir à ce que le service d'enseignement soit inférieur à 42 heures de cours magistral ou 64 heures de travaux pratiques ou dirigées, ou toute combinaison équivalente. Elle doit en outre laisser à chaque enseignant-chercheur un temps significatif pour ses activités de recherche. Tout enseignant-chercheur peut demander le réexamen d'un refus opposé à sa demande de modulation après consultation d'une commission, composée d'enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal à celui de l'intéressé, désignés en nombre égal par le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifique ou les organes en tenant lieu. Pour les maîtres de conférences, cette commission est composée à parité de maîtres de conférences et de professeurs. Les principes généraux de répartition des obligations de service et les décisions individuelles d'attribution de services ne peuvent avoir pour effet de compromettre la réalisation des engagements de formation prévus dans le cadre du contrat pluriannuel entre l'établissement et l'Etat* ».

⁶⁷⁶ En effet, au-delà de 192 heures dites T.D., l'établissement doit rémunérer l'intéressé en heure supplémentaire, qui a un coût supérieur. Selon Olivier Beaud, « *l'ombre de Bercy planait sur cette réforme* » (in Olivier Beaud, Note sur le nouveau projet de décret relatif au « statut des enseignants-chercheurs », *Bis repetita ?*, Qualité de la Science Française, 14 mars 2009.

Signifie-t-elle la fin de l'égalité devant la fonction publique (principe d'égalité découlant de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, notamment sous l'angle de l'égalité des fonctionnaires d'un même corps)? En effet, selon l'établissement où l'on peut être affecté, on pourrait même dire selon l'époque où l'on se place, les principes généraux réglant la répartition des obligations de service, ne seront pas les mêmes pour tout un chacun.

Pour reprendre la réflexion développée précédemment sur la portée de l'arrêt SNESUP-FSU du Conseil d'Etat, l'attention de la doctrine est particulièrement tournée sur un adjectif portant à confusion. En effet, le Conseil d'Etat décrit la mission du comité de sélection comme jury de concours par le choix des candidats présentant « des mérites, *notamment* scientifiques, suffisants »⁶⁷⁷. L'on sait que les universitaires sont en charge, de plus en plus, de tâches administratives. Cependant, le métier d'universitaire est encore *prioritairement*⁶⁷⁸ composé des métiers d'enseignant et de chercheur. Pour l'instant les activités administratives restent statutairement annexes. Mais dans le cas où ces activités administratives seraient reconnues au titre des deux autres comme constitutives des missions du corps, la notion des mérites serait par conséquent extensive, puisque lors de la définition des services et la question du recrutement d'autres mérites entreraient en jeu.

La question de la réforme du statut des enseignants-chercheurs a été le point catalyseur de toutes les frondes. Or il y avait urgence à réformer un décret datant de 1984. Le décret prévoit une évaluation tous les 4 ans et une redéfinition des services d'enseignement (notamment en cas de mauvais résultats) par le président. Ce à quoi, le Ministère s'est empressé de répondre par la mise en place d'une charte des bonnes pratiques afin d'encadrer le pouvoir des présidents (et d'éviter toute dérive discrétionnaire).

⁶⁷⁷ CE, 15 décembre 2010, SNESUP-FSU *et autres*, req. n° 316927.

⁶⁷⁸ Alexis Zarca, *Ibid*, p. 37.

L'évaluation individuelle est mise en place par le décret du 23 avril 2009, qui modifie par là-même le décret statutaire de 1984, en introduisant un article 7-1, qui dispose que *«chaque enseignant-chercheur établit, au moins tous les quatre ans, et à chaque fois qu'il est candidat à une promotion, un rapport mentionnant l'ensemble de ses activités et leurs évolutions éventuelles. Ce rapport est remis au président ou directeur de l'établissement qui en assure la transmission au Conseil national des universités ou au Conseil national des universités pour les disciplines médicales, odontologiques et pharmaceutiques. L'avis émis par le conseil d'administration en formation restreinte sur les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt général, qui figurent dans le rapport d'activité de l'intéressé, est joint à cette transmission et communiqué à l'intéressé. Ce rapport sert de base à l'évaluation de l'enseignant-chercheur par la section dont il relève au sein des instances mentionnées à l'alinéa précédent. Cette évaluation a lieu tous les quatre ans. Elle intervient au plus tard quatre ans après la première nomination dans un corps d'enseignants-chercheurs ou après chaque promotion de grade ou changement de corps. L'évaluation prend en compte l'ensemble des activités de l'enseignant-chercheur. Les établissements prennent en considération les activités ainsi évaluées en matière indemnitaire et de promotion »*⁶⁷⁹.

Suite à l'adoption de la Loi de 2013, le décret du 2 septembre 2014⁶⁸⁰ apporte quelques modifications. Ainsi, dans son article 7-1, est énoncé que *«chaque enseignant-chercheur établit, au moins tous les cinq ans, et à chaque fois qu'il est candidat à une promotion, un rapport mentionnant l'ensemble de ses activités et leurs évolutions éventuelles. Ce rapport est remis au président ou directeur de*

⁶⁷⁹ Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs. JORF n°0097 du 25 avril 2009.

⁶⁸⁰ Précité.

l'établissement qui en assure la transmission au Conseil national des universités ou au Conseil national des universités pour les disciplines médicales, odontologiques et pharmaceutiques. L'avis émis par le conseil académique ou l'organe compétent pour exercer les attributions mentionnées au IV de l'article L. 712-6-1 siégeant en formation restreinte, sur les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt général, qui figurent dans le rapport d'activité de l'intéressé, est joint cette transmission et communiqué à l'intéressé à qui est donnée la possibilité de faire des observations sur l'avis de l'établissement ».

Plusieurs remarques peuvent être formulées sur cette nouvelle rédaction, qui marque un changement de conception, qui en l'absence de pratiques, ne peut que questionner sur certaines formulations particulièrement peu identifiables. Tout d'abord, le processus n'est plus quadriennal mais quinquennal. On ne parle ensuite plus d'évaluation mais de « suivi de carrière », ce qui n'est pas sans poser de nouvelles questions quant à la portée des termes employés^{681 682}. Enfin, le nouveau décret tient compte des nouveaux regroupements, et notamment de l'installation des COMUE⁶⁸³.

⁶⁸¹ Article 1^{er} du décret précité : « Toutefois des distinctions peuvent être faites entre les femmes et les hommes en vue de la désignation par les autorités qui en sont chargées des membres des jurys et des comités de sélection ou instances constituées pour le recrutement, la carrière ou le suivi de carrière des enseignants-chercheurs [...] ».

⁶⁸² Article 7-1 du décret précité : « Le temps de travail de référence, correspondant au temps de travail arrêté dans la fonction publique, est constitué pour les enseignants-chercheurs : « 1° Pour moitié, par les services d'enseignement déterminés par rapport à une durée annuelle de référence égale à 128 heures de cours ou 192 heures de travaux dirigés ou pratiques ou toute combinaison équivalente en formation initiale, continue ou à distance. Ces services d'enseignement s'accompagnent de la préparation et du contrôle des connaissances y afférents. Ils sont pris en compte pour le suivi de carrière réalisé dans les conditions prévues à l'article 18-1 du présent décret ; 2° Pour moitié, par une activité de recherche prise en compte pour le suivi de carrière réalisé dans les conditions prévues à l'article 18-1 du présent décret. Lorsqu'ils accomplissent des enseignements complémentaires au-delà de leur temps de travail tel qu'il est défini au présent article, les enseignants-chercheurs perçoivent une rémunération complémentaire dans les conditions prévues par décret ».

⁶⁸³ Article 7 du décret précité selon lequel « les enseignants-chercheurs peuvent en outre accomplir une partie de leur service dans un établissement public d'enseignement supérieur distinct de leur établissement d'affectation, notamment dans le cadre d'un regroupement prévu au 2° de l'article L. 718-3 du code de l'éducation ».

Auparavant, très clairement, un enseignant-chercheur pouvait échapper à toute procédure d'évaluation, dès lors qu'il ne sollicitait aucune instance, qu'elle soit nationale ou locale, pour un changement de grade ou de corps.

Actuellement, l'évaluation individuelle peut-être réalisée soit par le Conseil National des Universités (CNU) devant la section disciplinaire compétente, soit au niveau local lui-même, et intervient dans divers cas que sont les demandes de labellisations de laboratoires, de candidatures à la prime d'excellence scientifique, et comme dit précédemment, lors d'une demande d'avancement de grade...

Or, d'une manière générale, cette évaluation, telle qu'elle existe à ce jour, tend à ne prendre en considération que l'activité recherche d'un enseignant-chercheur, certainement car elle est plus facilement quantifiable et appréciable selon la notoriété de la revue dans laquelle un article aura été soumis.

Ce traitement est régulièrement critiqué.

Tout d'abord, l'évaluation par un établissement est critiquée pour remettre en cause le principe d'égalité de traitement sur le territoire, puisque l'évaluation devient personnalisée au niveau local. Le comité de suivi de la Loi de 2007 estime que *« la culture de l'évaluation scientifique reste plus solide au niveau national qu'au niveau de l'université dans la plupart des disciplines. Les problèmes déontologiques de l'évaluation se posent de manière plus aiguë encore lorsqu'elle est effectuée dans les établissements, du fait de la proximité entre évaluateur et évalué »*⁶⁸⁴.

Concernant l'évaluation par le Conseil National des Universités (CNU), là-encore, les critiques abondent. Globalement, les universitaires remettent en cause le manque

⁶⁸⁴ Rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 26 mars 2013.

de transparence à ce niveau⁶⁸⁵, ainsi que, là encore, les atteintes aux règles de déontologie^{686 687}. Charles Fortier évoque la notion de formation de réseaux d'influence « *en raison du faible nombre d'enseignants-chercheurs concernés par chaque section. A contre-sens de tous les discours, les risques de proximité entre les collègues d'une même discipline au sens du CNU sont plus élevés au niveau national que ceux qui pèsent localement sur les enseignants-chercheurs d'un seul établissement, soupçonnés de partialité lorsqu'ils se prononcent sur l'avancement d'un collègue de leur université* ».

Le rapport d'information sur le suivi de la loi de 2007 met en avant les nombreuses critiques à l'encontre de l'institution et notamment de la trop forte logique syndicale persistante⁶⁸⁸. Ce à quoi le CNU a répondu en se réformant pour plus de transparence (publication des critères et modalités d'évaluation) et de déontologie (incompatibilité entre les fonctions d'évaluateur et de direction au

⁶⁸⁵ Marcel Gauchet met ainsi en cause le cloisonnement académique officiel : « *Evaluons l'évaluation – c'est ce qui lui manque le plus – et nous verrons pourquoi loin de stimuler l'inventivité et la création, comme promis, elle est le vecteur infaillible d'une stérilisation conformiste* ». In Marcel Gauchet, *Vers une « société de l'ignorance » ?*, Le Débat, sept.-oct. 2009, N°156, p. 159.

⁶⁸⁶ Charles Fortier, *La qualification nationale aux fonctions universitaires, ou la faillite du CNU*, AJFP, mars/avril 2013, n°2, page 62.

⁶⁸⁷ Ainsi, on peut citer les pratiques d'autopromotion en vigueur dans l'instance, qui sont souvent relayées à l'extérieur comme une atteinte au droit de la fonction publique. Ainsi, relayé par le site <http://agora.hypotheses.org/475>, Pierre Wercklé a mis en évidence « *des curieuses pratiques d'autopromotion dont ont bénéficié certains membres de la 19ème section du CNU (sociologie, démographie) et des protestations qu'elles ont suscitées* ». En effet, au cours des 12 années étudiées, ce sont 26 autopromotions qui ont pu aboutir, dont 22 pour le seul corps des professeurs d'université. Charles Fortier (Charles Fortier, « La qualification nationale aux fonctions universitaires, ou la faillite du CNU », *AJFP*, 2-2013) se désolé également des pratiques d'alliance contre-nature, qui peuvent se mettre en place, par exemple dans le cadre de la section 2 (Droit Public), qui a vu la naissance d'une alliance d'Autonome Sup et du SGEN-CFDT, aux lignes politiques différentes.

⁶⁸⁸ Toujours selon l'analyse de Charles Fortier (précité), deux-tiers des membres sont élus au scrutin de liste, et pour la plupart, ils figurent au titre de leur appartenance à une organisation professionnelle ou de leur inscription dans une démarche corporatiste. L'auteur poursuit en indiquant que « *cette liaison entre d'une part l'appartenance à un mouvement syndical ou corporatiste, et d'autre part la légitimité et la capacité à évaluer des travaux scientifiques et des parcours universitaires, est un amalgame terriblement contre-productif. [...] cet amalgame est aussi attentatoire aux libertés individuelles : il entraîne les candidatures dans des logiques d'influence, en violation des principes les plus sûrs du droit de la fonction publique et de la recherche scientifique – ceux de l'égalité admissibilité aux emplois publics, de la liberté d'expression scientifique, de l'indépendance et de l'objectivité par rapport aux pressions de toute nature* ».

niveau d'un établissement, ou d'autres fonctions d'évaluateurs, au Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur par exemple). Reste que le CNU est une création typiquement française sans équivalence dans le monde⁶⁸⁹. Sous couvert d'égalitarisme de traitement, et de lutte contre le localisme, l'instance reste critiquée sur « *la qualité et l'équité des recrutements universitaires* »⁶⁹⁰. Ainsi, les détracteurs mettent tout d'abord en cause les délibérations elles-mêmes rendues par le conseil, que ce soit par la composition de chaque section^{691 692}, ou par « *le simulacre des délibérations* »⁶⁹³. L'absence du contradictoire est une critique fondamentale à laquelle la réforme n'aura pas répondu. Cette absence révèle d'autant plus les conditions temporelles peu propices à un examen approfondi du dossier du candidat.

⁶⁸⁹ Pour conclure malgré ses critiques, Charles Fortier (précité) milite pour le maintien de ce système nationale, complémentaire de l'évaluation locale aux motifs que « *la procédure française à deux étapes restera certes une exception au regard de l'évolution libérale des systèmes universitaires, que symbolise leur intégration à l'accord général sur le commerce des services dans le cadre de l'OMC ; mais enfin assainie, la qualification nationale des enseignants-chercheurs contribuera peut-être à éviter que ne s'installe dans notre pays, au nom de l'autonomie des universités, un système à plusieurs vitesses où le principe identitaire d'adossement de l'enseignement supérieur à la recherche aurait tôt fait de voler en éclats* ».

⁶⁹⁰ Charles Fortier, précité.

⁶⁹¹ En effet, pour l'accession au grade de maître de conférences, la répartition selon les rapporteurs se fait selon le titre de la thèse, selon que leur spécialité est plus ou moins proche du thème traité. La méthode peut ne pas se révéler parfaitement scientifique, notamment dans les cas de sujets non hyperspécialisés. Daniel Mortier (président de la section X, Littératures comparées, constate que « *les membres sont amenés à rapporter sur des dossiers qu'ils maîtrisent mal* » (Daniel Mortier, la « réforme » du CNU, in Claire-Akiko Brisset (dir.), *l'Université et la recherche en colère*, Ed. du Croquant, 2009, p. 198.

⁶⁹² Dans le même sens, le collectif de Refonder l'Université composé d'éminents scientifiques (Olivier Beaud, Alain Caillé, Pierre Encrenaz, Marcel Gauchet, François Vatin) avançait la nécessité « *d'une réduction drastique du nombre de disciplines académiques reconnues (sections CNU), face à la balkanisation croissante de ces trente dernières années [qui] a fait éclater l'université en une multitude de chapelles disciplinaires au sein desquelles les questions proprement scientifiques comptent moins que les logiques purement corporatives, puisque les disciplines sont d'abord le lieu de la gestion des carrières* », in *Refonder l'Université – Pourquoi l'enseignement supérieur reste à reconstruire*, Ed. La Découverte, 2010, pp. 173-174.

⁶⁹³ Charles Fortier, précité.

Les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche se seront finalement très peu portées sur la question du recrutement des enseignants-chercheurs. Sur l'ensemble des propositions émises, et sur l'ensemble des propositions rapportées par M. Berge, seules quatre concernent ce domaine. La proposition la plus importante recommande la pure simple suppression de la qualification⁶⁹⁴. Au final, cette proposition ne sera pas retenue dans le projet de loi, et dans la loi finale, malgré quelques affres au Sénat, en deuxième lecture du texte⁶⁹⁵.

La question de l'évaluation des enseignants-chercheurs est assez inédite en France, puisqu'il existe dans différents domaines une évaluation des enseignants ou des chercheurs. Traditionnellement, l'évaluation des enseignants-chercheurs est une conséquence de l'évaluation des formations, qui elle-même est issue des processus d'accréditations. La mise en place des premières agences d'accréditation en Amérique du Nord du début du 20^{ème} siècle inaugure ce mouvement. En effet, ces agences naissent de la volonté des milieux professionnels de s'assurer de la qualité des formations dispensées, et surtout, que les formations soient de qualité homogène entre institutions. L'accréditation a au fil du temps pris un aspect d'évaluation – conseil (selon la formule « *to improve, not to prove* »⁶⁹⁶).

Ainsi, les chercheurs des organismes de recherche (Etablissement Public Scientifique et Technologique) sont évalués. C'est ainsi que l'article 10 du décret de

⁶⁹⁴ Rapport au Président de la République, remis le 17 décembre 2012, issus des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, par Vincent Berger, Rapporteur général.

⁶⁹⁵ Ainsi, le 22 juin, le Sénat adoptait le projet de loi par 172 voix pour contre 157 contre. Or, un certain nombre d'amendements l'ont été également, dont celui déposé par le groupe Europe Ecologie Les Verts qui visait à supprimer la procédure de qualification aux fonctions de maître de conférences et de professeur. Nous connaissons le texte final.

⁶⁹⁶ Formule reprise par Guy Pelletier in L'évaluation-conseil en milieu universitaire : une analyse de pratiques internationales. Dans Véronique Bedin (Éd.) *L'évaluation à l'université : évaluer ou conseiller*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, Juin 2009, pp 99-113.

1983⁶⁹⁷ prévoit que « les chercheurs sont tenus de présenter tous les deux ans un rapport établi conformément à des normes définies par le directeur de l'établissement. Ce rapport contient notamment toutes informations concernant les conditions dans lesquelles le chercheur a accompli les missions définies à l'article 24 de la loi du 15 juillet 1982 susvisée. Les chercheurs présenteront chaque année une fiche décrivant le suivi de leurs activités ».

Le chercheur obtient alors un avis sur son dossier de recherche, avis qui peut être soit favorable (les résultats sont conformes à ce qui est attendu statutairement), soit différé (le dossier semble insuffisant, et certains éléments sont manquants : l'évaluation est ajournée à une session suivante), soit réservé (certains éléments du dossier semblent requérir un suivi ultérieur), soit d'alerte (des inquiétudes sont formulées sur la production du chercheur⁶⁹⁸). Dans les deux derniers cas, par exemple, le Centre Nationale de la Recherche Scientifique (C.N.R.S.) a mis en place un mécanisme de « suivi post-évaluation ». Pour chaque situation individuelle, un plan d'actions est mis en place pour le chercheur, qui pourra fournir et atteindre une activité conforme attendue par l'organisme. Ce plan est construit en partenariat avec un ensemble d'intervenants, qu'ils soient scientifiques (membres de l'unité, membres des sections d'évaluation...) ou en charge des ressources humaines.

L'Université d'Angers a instauré un mécanisme d'évaluation des enseignants-chercheurs, basé sur l'existant dans le domaine de l'enseignement supérieur agricole. Dans ce cas, les enseignants-chercheurs sont évalués sur la base de l'article

⁶⁹⁷ Décret n°83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques. Version consolidée au 1er novembre 2012.

⁶⁹⁸ <https://www.dgdr.cnrs.fr/drh/carriere/cherch/eval.htm>

1^{er} du Décret de 1992⁶⁹⁹, qui installe une Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministre chargé de l'agriculture. L'article dispose que « *[la commission] procède à l'évaluation de l'ensemble des activités des enseignants-chercheurs régis par le décret du 21 février 1992 susvisé. Elle se prononce, dans les conditions prévues par les dispositions des statuts particuliers et du présent décret, sur les mesures individuelles relatives au recrutement et à la carrière des professeurs et des maîtres de conférences régis par le décret du 21 février 1992 susvisé. Les critères et modalités d'évaluation et de classement des enseignants-chercheurs sont rendus publics. Il en va de même des conditions dans lesquelles les sections formulent leurs avis* ».

De plus, le décret de 1992 portant les statuts du corps en question⁷⁰⁰ prévoit, à l'article 7, que « *chaque enseignant-chercheur établit, conformément aux directives définies par le ministre chargé de l'agriculture, au moins tous les quatre ans et à chaque fois qu'il est candidat à une promotion, un rapport d'activité. Ce rapport tient compte de l'ensemble des activités de l'enseignant-chercheur et de leurs éventuelles évolutions et contient notamment toutes informations concernant les conditions dans lesquelles il a accompli les missions définies à l'article 3. Le directeur de l'établissement émet un avis sur les activités d'enseignement et les tâches d'intérêt général figurant dans le rapport d'activité de l'intéressé ; cet avis est joint au rapport et communiqué à l'intéressé. Ce rapport est demandé à l'intéressé à l'occasion d'un changement de corps, d'une demande de mutation ou d'intégration au terme d'une période de détachement* ».

⁶⁹⁹ Décret n°92-172 du 21 février 1992 relatif à la Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministre chargé de l'agriculture. Version consolidée au 01 janvier 2010.

⁷⁰⁰ Décret n°92-171 du 21 février 1992 portant statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture. Version consolidée au 08 mai 2010.

Une note de service⁷⁰¹ de ce ministère, dont l'objet est l'avancement de classe au titre de 2010 des enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur, précise les critères d'évaluation et les classe en deux rubriques. La première tient compte du « *cursus et de l'ancienneté* » : il s'agit là de critères totalement objectifs, qui ne dépendent que de la carrière de l'intéressé. La seconde évalue les activités de l'enseignant-chercheur, dans leurs trois dimensions, à savoir, recherche et développement, enseignement (y compris formation continue, ou tout au long de la vie), et « *rayonnement externe et interne* », ce dernier élément prenant en compte à la fois les engagements en termes de responsabilités (directions de services...) et de participation aux instances de l'établissement.

Enfin, dans un rapport de mars 2016⁷⁰², l'IGAENR affirme que « *le dispositif ne fonctionne pas de manière équilibrée, les modulations à la baisse n'étant pas, dans les faits, compensées par des modulations à la hausse pourtant prévues par la réglementation* ». L'inspection met en avant trois scénarios :

- *"À réglementation inchangée, dans le cadre d'un suivi individualisé au niveau local, les responsables de composantes chargés de l'organisation des services d'enseignement, devraient encourager les enseignants-chercheurs moins actifs en recherche à accepter, pour une année donnée, un accroissement de leur horaire d'enseignement, avec, éventuellement, un accompagnement financier partiel incitatif. Parallèlement, les établissements ne confieraient pas des enseignements en heures complémentaires aux enseignants-chercheurs dans cette situation, qui refuseraient tout accord de ce type.*

⁷⁰¹ Note de service SG/SRH/SDDPRS/N2010-1183, DGER/SDESR/N2010-2142, en date du 27 septembre 2010

⁷⁰² IGAENR, *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants-chercheurs*, 21 mars 2016, Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, Rapport n° 2015-073.

- *Autoriser le conseil d'administration des établissements d'enseignement supérieur à déterminer les conditions dans lesquelles les services d'enseignement des enseignants-chercheurs qui n'exercent ni activité de recherche (ou seulement une activité réduite) ni responsabilité administrative ou pédagogique (leur offrant le bénéfice d'une prime d'administration ou d'une prime de charges administratives ou d'une prime de responsabilités pédagogiques), ni tâches figurant dans le référentiel national d'équivalence horaire, pourraient être modulés et à prévoir la possibilité d'une procédure de recours devant le conseil académique en formation restreinte.*
- *Généraliser la modulation en remplaçant la règle uniforme des 192 HETD par un système individualisé de fourchettes horaires. En fonction du moment de la carrière (nouveaux MCF ou enseignants-chercheurs dans une deuxième ou troisième partie de leur carrière), et de leurs autres activités, notamment de recherche, les enseignants-chercheurs auraient une charge d'enseignement comprise, par exemple entre 64 (ou 96) et 288 HETD pendant une durée donnée.*

Le rapport conclut en proposant deux modifications du statut des enseignants-chercheurs : tout d'abord, en supprimant l'obligation de l'accord écrit de l'intéressé, avec possibilité de recours devant le conseil académique en formation restreinte ; en supprimant la fixation d'un chiffrage des obligations réglementaires d'enseignement. L'individualisation du traitement de l'enseignant-chercheur est réaffirmée.

CONCLUSION

“Dans une analyse sur l'évolution de l'université française par Christine Musselin et Catherine Paradeise, les universités étaient, antérieurement à 1968, un rassemblement territorial de facultés. Le poète Gertude Stein écrivait, pour décrire la ville d'Oackland, en Californie, qu'il n'y avait « pas de là, il y avait ». L'université, en tant qu'acteur collectif, n'a pas d'existence en France. Depuis la réforme de 1968, elle se transforme en entreprise collective, gagnant en autonomie et en compétences notamment sur ses missions académiques. Par conséquence, les présidences

*d'université deviennent des acteurs incontournables, des leaders actifs et influents, voire répondent désormais au stéréotype des managers, l'université misant sur la planification stratégique, l'allocation collégiale des ressources, et les diplômés »*⁷⁰³.

Les universités françaises pourraient à elles-seules résumer la conception française du service public, et de l'intervention de l'Etat, à tenter de résoudre l'inextricable péréquation du retrait de l'Etat dans un domaine où l'on reconnaît une plus grande autonomie aux établissements le composant, sans parler de plus d'Etat au sens d'absence totale d'intervention de la puissance publique.

Or le sujet n'a pas pour seul objet de toucher le seul exercice d'un service public, même non marchand. Il touche à une population dont la liberté académique est reconnue constitutionnellement⁷⁰⁴.

La demande en 2007 était forte⁷⁰⁵. Venant principalement des chefs d'établissement eux-mêmes, la volonté était d'accompagner les universités dans une

⁷⁰³ « *In a fascinating analysis of the evolution of the French university our colleagues Christine Musselin and Catherine Paradeise note that prior to the reforms of 1968 the "university" in France was only a territorial gathering of faculties. In the immortal words the poet Gertrude Stein once used to describe the city of Oakland, California, there was "no there, there". The university as a collective actor did not fact exists in France. Since the 1968 reforms the French university has increasingly become a collective enterprise, with greater autonomy and authority over its academic activities. While as a consequence French university presidents have become more active and influential leaders, thereby fulfilling the "managerialist" stereotype, the new university collective decision making bodies that evolved have also become influential mechanisms, exerting greater collegial control over university strategic planning, resource allocation, and curricula* ». David D. Hill, *op. cit.*

⁷⁰⁴ « *Reforms did not introduce paradigmatic changes [...]. This is explained by two main factors: firstly the limited capacity of the State to propose really innovative ideas and instruments to foster changes, secondly the support to the traditional paradigm ensured by academic oligarchies which often struggled to maintain the status quo and their space for maneuver. The State did not cede power and responsibilities linked to key aspects of the HE [Higher Education] system, but adopted an in-between solution in applying, for instance, managerial principles that, on the one hand, impede the creation of a quasi-market environment, and on the other, allowed professionals in higher education to maintain most of their privileges and sphere of influence* ». Reale E., Primeri E., *Reforming Universities in Italy: towards a new paradigm?*, Plenary Paper Presented at the Third International RESUP Conference : *Reforming Higher Education and Research*, 21 January 2011, Sciences Po, Paris, France.

nouvelle ère, celle d'une concurrence internationale accrue. Donner les moyens d'agir semble le gage d'une plus grande efficacité pour répondre à. L'autonomie en fait partie. Et la demande aujourd'hui est d'aller encore plus loin dans l'autonomisation des universités⁷⁰⁶.

Au lendemain de leur reconduction à la présidence de la Conférence des Présidents d'Université, le trinôme Jean-Loup Salzman, Gérard Blanchard et Khaled Bouabdallah annonçait que « *l'esprit de l'autonomie doit pénétrer au plus profond de l'Etat* »⁷⁰⁷. Ils énoncent ainsi que l'autonomie doit désormais entrer dans les faits, et que doit s'ouvrir l'ère où les universités auraient « *coupé le cordon* », selon le nouveau bureau de la Conférence. Or, les éléments mis en avant pour justifier de *plus d'autonomie* ou *d'autonomie réelle*, sans jamais que le concept ne soit explicité, ou mis en cohérence avec l'organisation de l'Etat en France. Entre autres, l'équipe nouvellement confirmée affirme que « *[...] la direction la plus problématique, ce n'est pas la Dgesip, mais la DGRH : à l'heure de l'autonomie, son maintien, pour les universités, ne se justifie plus. Un simple service de la Dgesip suffirait. D'ailleurs, les personnels des EPST, qui sont aussi des fonctionnaires, ne relèvent pas de la DGRH, mais de la DGRI* ». Elle conclut alors que « *C'est un vrai problème culturel auquel est*

⁷⁰⁵ On peut citer l'article de Henri Guillaume et Emmanuel Macron, qui rappelle la large adhésion au mouvement de 2007, qui a consisté depuis les années 2000, à responsabiliser les acteurs de la vie publique, et entre autres, à donner de plus larges marges de manœuvre aux présidents d'universités, qui déjà en 2007, insistaient pour l'émergence d'une dizaine d'universités autonomes. Les auteurs évoquent ainsi, toujours par comparatisme que « *les grandes universités européennes qui ont réussi dans ce domaine présentent des caractéristiques communes : une masse critique en matière de recherche et un champ scientifique pluridisciplinaire ; des règles de gouvernance qui leur donnent la capacité de définir leur propre stratégie notamment leur politique scientifique ; l'autonomie dans la définition et l'exécution de leur politique de recrutement ; ce qui leur permet d'attirer les meilleurs enseignants ; le libre choix de leurs étudiants ; un cadre de gestion souple et des instruments de pilotage efficaces* ». Henri Guillaume et Emmanuel Macron, *Enseignement Supérieur, recherche, innovation. Quels acteurs ?*, Esprit. 2007/12 (décembre). pp. 160-187.

⁷⁰⁶ L'Italie et le Portugal ont donné la possibilité à des établissements publics de se privatiser. Ainsi, au Portugal, La loi du 10 septembre 2007, réformant le statut juridique des universités, crée le statut de Fondation publique de droit privé, qui permet entre autres aux établissements de recruter ses enseignants et chercheurs en dehors du cadre du droit de la fonction publique. Trois universités ont aujourd'hui opté pour ce statut. Il reste toutefois réservé aux universités ayant la capacité de financer au moins 50 % de leurs dépenses par des ressources propres.

⁷⁰⁷ Annonce faite lors d'un entretien à l'AEF, 12 janvier 2015, dépêche n° 493135.

confrontée la DGRH : elle doit à la fois gérer, de manière très administrative et souvent en lien avec les syndicats, les personnels de l'enseignement scolaire, et en même temps travailler avec des universités autonomes, sur une gestion des personnels du supérieur beaucoup plus politique et stratégique ». Le glissement sémantique est fait. Il peut inquiéter, car la logique n'est ainsi plus la même : ce n'est plus au système universitaire de s'adapter à un corps aux spécificités particulières et pour l'instant aux attributs constitutionnellement protégés, mais au corps de s'adapter à une politique, qui plus est, locale, et donc soumise aux aléas de la temporalité.

L'un des derniers faits marquants est l'expérimentation⁷⁰⁸ mise en place pour l'agrégation en sciences économiques (section 5 du CNU) et sciences de gestion (section 6 du CNU). L'agrégation est la voie principale de recrutement des professeurs d'université dans ces disciplines (également en droit et en sciences politiques). Quelques autres voies dites directes existaient mais minoritaires. Désormais, de manière expérimentale pour une durée de quatre ans, un décontingement exceptionnel du nombre de places mis au concours d'agrégation.

L'agrégation dispose (pas encore disposait même si selon les auteurs, nous pouvons d'ores et déjà parier sur les conclusions du rapport d'évaluation, qui ira dans le sens d'un non-retour à la situation qui préexistait) les mérites de répondre au principe d'égalité de traitement dans la fonction publique, et de prise en compte

⁷⁰⁸ Selon l'article 53 du Décret n° 2014-997 du 2 septembre 2014 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, « à titre expérimental, les dispositions des deux dernières phrases du deuxième alinéa de l'article 49-2 du décret du 6 juin 1984 susvisé, dans leur rédaction issue du présent décret, ne sont pas applicables aux procédures de recrutement des professeurs des universités par les concours nationaux d'agrégation ouverts dans les sections 5 et 6 du Conseil national des universités dont la proclamation des résultats aura lieu en 2016, 2017, 2018 et 2019. Au terme de l'expérimentation, un rapport d'évaluation établi par le Haut Conseil de l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche est remis au ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette évaluation porte notamment sur la mobilité des personnels recrutés par les établissements dans les disciplines concernées ».

lors des épreuves des mérites liés aux deux facettes des fonctions du métier d'enseignant-chercheur⁷⁰⁹.

Au-delà de savoir si le concours national de l'agrégation est obscur ou ne l'est pas, la principale raison de remise en cause d'un trait lié à l'accès à un corps pour des raisons est bien celle de l'effectivité de l'autonomie des établissements universitaires. Que cette remise en cause soit scientifiquement et objectivement prouvée ou non. Et c'est pourtant oublié le fait que ce n'est pas au Président d'université d'endosser le rôle de jury. Ce lien de cause à effet nie donc, au moins sur le papier, la jurisprudence administrative qui a redonné à chaque acteur son rôle originel. Les arguments en faveur de l'autonomie des universités restent encore basés sur le rôle prééminent du président d'université, qui n'est pas la réalité, et ne pourrait l'être dès lors que le principe de participation reste l'une des valeurs fondamentales de conception des universités.

Enfin, il faut s'interroger sur une évolution plus discrète mais qui n'est pas sans inquiéter sur la place des universitaires dans la haute fonction publique. La logique qui prévalait quant au recrutement des recteurs était celle de leur appartenance au corps des professeurs d'université, ou du moins aux universitaires, puisque quelques recrutements parmi les maîtres de conférences ou inspecteurs généraux de l'éducation nationale titulaires du doctorat d'Etat ont pu avoir lieu à de rares exceptions. Or, comme Bernard Toulemonde, en fervent défenseur des libertés académiques, l'indique dans son article sur l'évolution de la fonction rectorale⁷¹⁰, deux assauts dans le temps sont venus conforter la pensée napoléonienne selon laquelle la haute fonction publique avait en méfiance le corps universitaire. Tout d'abord, le conseil d'Etat est venu rappeler que « *le principe à valeur*

⁷⁰⁹ « A qui fera-t-on croire sur les universités françaises sont autonomes quand on sait qu'elles ne peuvent ni sélectionner leur public étudiant, ni choisir les disciplines qu'elles enseignent, ni les moyens de leur financement ? Dans ces conditions, il est légitime que les universitaires défendent leur statut national et donc les juristes et assimilés leur concours national ». Olivier Beaud, *Libres propos sur le concours d'agrégation du supérieur*, AJDA, 11 mai 2015, n°16-2015.

⁷¹⁰ Bernard Toulemonde, *La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation*, op.cit..

constitutionnelle de l'indépendance des universités fait obstacle à ce que les pouvoirs de tutelle de l'Etat sur les universités soient confiées à un fonctionnaire ne répondant pas aux conditions de titre universitaire et de nomination exigées pour les recteurs »⁷¹¹. C'est ainsi que les vice-recteurs d'académie peuvent ne pas être titulaires ni d'un doctorat ni d'une habilitation à diriger des recherches (HDR) dès lors leurs compétences se limitent aux questions scolaires, et non universitaires. Le Conseil d'Etat se prononce une seconde fois alors que le gouvernement en place prévoit, en octobre 2000, de supprimer l'obligation de détention d'une HDR pour exercer ces fonctions. La juridiction administrative précise que seule la plus haute distinction universitaire peut permettre l'exercice de ses fonctions, à savoir la HDR. C'est ainsi qu'en respect de cet avis, le décret n°2000-245 du 21 mars 2001, codifié à l'article R. 222-13 du code de l'Education⁷¹², a introduit l'exigence de la HDR, tout en prévoyant des dérogations au principe par fixation d'un pourcentage qui a évolué de 10 à 20% aujourd'hui. La première brèche était ouverte. Comme s'en inquiète Bernard Toulemonde, « *on voit mal ce qui pourrait empêcher de l'augmenter dès lors que la question de principe a reçu l'aval du Conseil d'Etat* »⁷¹³. Elle sera confirmée en 2010, et même confirmée par la même haute juridiction administrative, qui effectue là un revirement. En effet, dans une circulaire du premier ministre du 10 février 2010, relative aux cadres dirigeants de l'Etat⁷¹⁴, le gouvernement intègre dans les

⁷¹¹ ECDE, Assemblée générale, avis n°632339 du 2 juillet 1998, Rapport public, 1999, p.71.

⁷¹² L'article prévoit aujourd'hui que « *Nul ne peut être nommé recteur s'il n'est habilité à diriger des recherches. Toutefois, dans la limite de 20 % de l'effectif des emplois correspondants, peuvent être nommés recteurs : 1° Des personnes ayant exercé les fonctions de secrétaire général de ministère ou de directeur d'administration centrale pendant au moins trois ans ; 2° Des personnes titulaires du doctorat et justifiant d'une expérience professionnelle de dix ans au moins dans le domaine de l'enseignement, de la formation ou de la recherche* ».

⁷¹³ Bernard Toulemonde, *La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation*, op.cit..

⁷¹⁴ JO du 16 février 2010.

dérogrations « *toute personne ayant exercé les fonctions de secrétaire général de ministère ou de directeur d'administration centrale pendant trois ans au moins* »⁷¹⁵.

Il faut également citer en conclusion un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne qui conçoit qu'un organe externe à l'université peut intervenir dans la gouvernance d'un établissement dès lors « *qu'il veille à concilier la liberté académique à l'intérêt général* »⁷¹⁶. En application, la Cour en conclut qu'il peut intervenir et qu'il y aurait un plus grand intérêt à ce qu'en ce domaine il intervienne en lieu et place du corps académique, « *axé sur ses intérêts spécifiques et corporatistes* »⁷¹⁷. La Cour développe en indiquant que « *le législateur est compétent pour régler le 'Wissenschaftsmanagement', réévaluer l'organisation existante et la réformer pour éviter la sclérose* ». Les pouvoirs confiés au législateur sont très larges, notamment en matière de gouvernance des universités, et ne sont limités que par le respect de la liberté académique⁷¹⁸.

L'enseignement supérieur est aujourd'hui un domaine d'expérimentation de l'Etat, car soumis au comparatisme international, et aux pressions extranationales qui prônent la libéralisation du secteur. Les trois dernières lois sur l'enseignement supérieur et la recherche, depuis 2006, sont empreintes de ces craintes de voir le système français s'effriter face à une logique de libéralisation du marché de l'enseignement supérieur.

⁷¹⁵ Décret n°2010-889 du 29 juillet 2010, relatif à la nomination des recteurs d'académie, JO du 30 juillet 2010.

⁷¹⁶ BVerfG, 1 BvR 911/00.

⁷¹⁷ André Prüm et Rusen Ergec, *La liberté académique*, In Les facultés de droit dans la réforme universitaire, RDP, n°1-2010, p. 5 et s.

⁷¹⁸ « *Die gesetzliche Zuweisung von Entscheidungskompetenzen an monokratische Leitungsorgane von Hochschulen ist mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar, sofern diese Kompetenzen sachlich begrenzt sind und zugleich organisatorisch hinreichend gewährleistet ist, dass von ihrer Wahrnehmung keine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit ausgeht* », In BVerfG, 1 BvR 911/00

Les nouvelles modalités de coopération territoriale à géométrie variable, l'accélération des requêtes en faveur d'une sélection locale des étudiants aux niveaux d'études, d'un traitement des enseignants-chercheurs lié à la politique menée par l'établissement, remettent en cause voire émiettent les fondements du service public. Pourtant, dans l'esprit de certains dirigeants d'établissements, il s'agit là de prérequis pour mieux résister à la concurrence internationale, devenue le leitmotiv de la conduite managériale d'une université.

Il ne faut pas non plus négliger les évolutions internes notamment les évolutions du contrôle juridictionnel. Certes, le nombre de recours a évolué ces dernières années, notamment en matière de contrôle des recrutements. Mais aujourd'hui, le juge est également sollicité dans le domaine de la formation entre autres, que ce soit en matière d'accès à une formation⁷¹⁹ ou même en matière de notation. S'agit-il ici de défendre également l'égal accès et l'utilisation de la liberté d'apprendre ?

Jusqu'à présent, les principes fondateurs de l'université française ne sont pas touchés, la notion de pair non plus. Selon André Legrand⁷²⁰, *« son corollaire, le gouvernement par les amateurs, est atténué sur plusieurs points : d'abord par la réélection du président, qui se justifie par la difficulté que l'université éprouve, comme toute institution, à renouveler en permanence ses élites, mais risque du même coup, de « professionnaliser » fortement la fonction. Et cette solution serait accentuée dans l'hypothèse, parfois évoquée, des présidents « tournants » passant d'une université à l'autre »*. S'il n'est en aucun cas question ici de qualifier un système d'amateurisme, qui nécessiterait d'une part une étude plus approfondie sur le mode de prise de décision, et notamment la place de l'expertise administrative

⁷¹⁹ TA Bordeaux, 5 décembre 2013.

⁷²⁰ André Legrand, *op.cit.*

dans les choix stratégiques faits, il faut tout de même s'interroger sur la maturité du processus d'autonomie.

Toutefois, il ne faut pas conférer à l'autonomie tous les maux responsables de tel ou tel dysfonctionnement de notre système universitaire. Les études comparatives montrent qu'une territorialisation de celui-ci peut fonctionner. Le piège est trop tentant de lier unité et qualité, ou autonomie et libertés académiques. L'histoire nous montre également que certains choix pris pour les universités l'ont souvent été pour permettre à l'Etat d'encadrer un corps aux libertés uniques en France.

Au travers de la conception de l'autonomie des universités, c'est au final la place de l'Etat sur laquelle nous devons nous questionner. Cet Etat doit rester garant de l'intérêt général et en l'espèce, par exemple, conserver son rôle d'employeur lié au statut des fonctionnaires, ou encore, en matière de diplômes être garant de la collation des grades et diplômes nationaux, il n'est ni question de désengagement ni de contrôle tatillon.

Gageons que l'équilibre sera préservé. Gageons que l'autonomie « pour qui » cédera à l'autonomie « pour quoi »⁷²¹. Gageons que les protagonistes s'effaceront devant la formation et la recherche^{722 723}.

⁷²¹ Et en ce sens, aller au-delà du bicaméralisme jusqu'alors communément évoqué, à savoir « *Second, I will suggest that the issue of autonomy can usefully be broken down into two major parts, procedural (the how) and substantive (the what), and that sophisticated university positions would recognize that the substantives issues are much more compelling and therefore would not become preoccupied with lesser procedural issues* ». Robert Berdahl, *Thoughts About Academic Freedom, Autonomy and Accountability*. Workshop Proceedings, Sabanci University, Istanbul, 30 November 2010, magna-charta.org.

⁷²² Même si, dans un autre contexte, celui des collectivités territoriales, certaines conclusions doctrinales semblent moins enthousiastes sur la réalité du concept d'autonomie. Ainsi, Michel Bouvier (article op. cit.) affirme que « *La crise grave qui frappe le secteur public ne fait qu'accélérer une évolution allant dans le sens d'une intégration des acteurs publics, une évolution déjà en germe depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations centrales ou déconcentrées. Le phénomène est, il est vrai, particulièrement spectaculaire du côté des collectivités locales, dont l'autonomie fiscale tend à se réduire ainsi d'ailleurs que leur autonomie de gestion. [...]. En d'autres termes, cette nouvelle gouvernance financière publique, locale ou nationale, se traduit d'une part par la généralisation d'une autonomie de gestion relative qui concerne maintenant l'ensemble du secteur public, d'autre part par une réorganisation du processus de décision qui s'incarne dans une rationalisation du pouvoir fiscal. L'ultime étape, à plus long terme, pourrait bien être celui d'une évolution similaire du pouvoir financier de l'Etat, dans le cadre de l'Union Européenne* ».

On ne peut que se satisfaire de ce nouveau coup de projecteur sur les universités, qui se révèle être un trait commun au niveau international. Même si un modèle unique n'est ni recommandable, ni la conception qui domine toutes ces réformes, la volonté de placer l'université au cœur du continuum *Enseignement / Recherche* donne aux universités un rôle primordial, central et unique dans la constitution de « l'économie de la connaissance ». De l'enfance, les universités sont aujourd'hui entrées dans le monde de l'adolescence, à savoir, « *l'acquisition de l'indépendance sociale et économique, du développement de l'identité, de l'acquisition des compétences nécessaires pour remplir son rôle d'adulte et établir des relations d'adulte, et de la capacité de raisonnement abstrait. Si l'adolescence est un moment de croissance et de potentiel exceptionnel, c'est également un moment où les risques sont importants et au cours duquel le contexte social peut exercer une influence déterminante* »⁷²⁴. Il reste à penser ce que sera ce monde adulte et à nous interroger sur la viabilité de notre modèle, poussé par la demande d'ouverture à la concurrence internationale.

⁷²³ Le doute subsiste : « *On s'appuiera une fois encore sur le témoignage de Dominique Schnapper pour étayer cette idée d'un mépris à l'égard des universitaires. Elle raconte, non sans chagrin, avoir ressenti au cours des neuf ans de son mandat au Conseil constitutionnel, « une conscience quelque peu douloureuse du regard que les membres du Conseil constitutionnel pouvaient porter sur l'université » exprimant clairement le gouffre séparant « le monde politique » de son ancien monde, le monde universitaire* ». Olivier Beaud, op. cit.

⁷²⁴ http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescence/dev/fr/

ANNEXES

Annexe 1 : Les quatre enveloppes constitutives de la dotation d'une université⁷²⁵

ENSEIGNEMENT	RECHERCHE
<p>➤ Activité</p> <p>Nbre d'étudiants présents aux examens de licence et master (pondération disciplinaire)</p> <p>Nbre d'étudiants boursiers</p>	<p>➤ Activité</p> <p>Nbre d'enseignants chercheurs publiants au sens de l'AERES (pondération disciplinaire)</p>
<p>➤ Performance</p> <p>Valeur ajoutée sur les diplômés de licence</p> <p>Nbre de diplômés de master</p>	<p>➤ Performance</p> <p>Notation des unités de recherche par l'AERES</p>

PLAN LICENCE	COMPENSATION POUR EMPLOIS MANQUANTS
<p>Nbre d'étudiants en licence</p> <p>Pondération étudiants avec baccalauréat en retard</p> <p>Projet de l'université</p>	

⁷²⁵ Rapport d'information précité.

Annexe 2 : L'autonomie universitaire en Europe⁷²⁶

ORGANISATIONAL AUTONOMY

Rank	System	Score
1	United Kingdom	100%
2	Denmark	94%
3	Finland	93%
4	Estonia	87%
5	North Rhine-Westphalia	84%
6	Ireland	81%
7	Portugal	80%
8	Austria	78%
	Hesse	78%
	Norway	78%
11	Lithuania	75%
12	Netherlands	69%
13	Poland	67%
14	Latvia	61%
15	Brandenburg	60%
16	France	59%
	Hungary	59%
18	Italy	56%
19	Spain	55%
	Sweden	55%

⁷²⁶ Données issues de « University Autonomy in Europe II: EUA's Autonomy Scorecard » by Thomas Estermann, Terhi Nokkala and Monika Steinell, European University Association, 2011.

	Switzerland	55%
22	Czech Republic	54%
23	Cyprus	50%
24	Iceland	49%
25	Slovakia	45%
26	Greece	43%
27	Turkey	33%
28	Luxembourg	31

FINANCIAL AUTONOMY

Rank	System	Score
1	Luxembourg	91%
2	Estonia	90%
3	United Kingdom	89%
4	Latvia	80%
5	Netherlands	77%
6	Hungary	71%
7	Italy	70%
	Portugal	70%
	Slovakia	70%
10	Denmark	69%
11	Ireland	66%
12	Switzerland	65%
13	Austria	59%
14	North Rhine- Westphalia	58%
15	Finland	56%
	Sweden	56%
17	Spain	55%
18	Poland	54%
19	Lithuania	51%
20	Norway	48%
21	Czech Republic	46%
22	France	45%
	Turkey	45%
24	Brandenburg	44%

25	Iceland	43%
26	Greece	36%
27	Hesse	35%
28	Cyprus	23%

STAFFING AUTONOMY

Rank	System	Score
1	Estonia	100%
2	United Kingdom	96%
3	Czech Republic	95%
		95%
	Sweden	95%
	Switzerland	
6	Finland	92%
		92%
	Latvia	
8	Luxembourg	87%
9	Denmark	86%
10	Lithuania	83%
11	Ireland	82%
12	Poland	80%
13	Austria	73%
	Netherlands	73%
15	Iceland	68%
16	Norway	67%
17	Hungary	66%
18	Portugal	62%
19	Hesse	61%
	North Rhine- Westphalia	61%
21	Turkey	60%

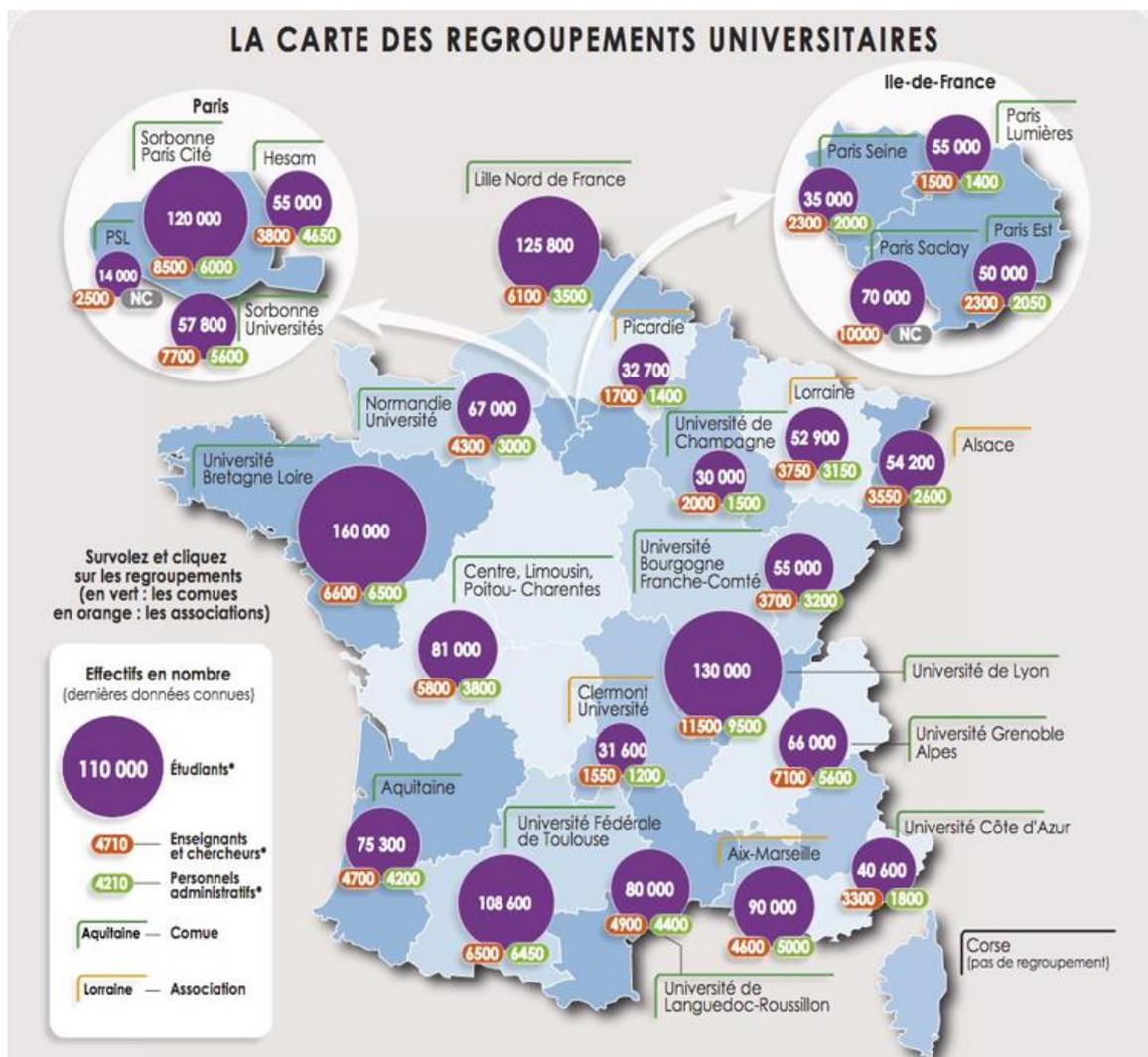
22	Brandenburg	55%
23	Slovakia	54%
24	Italy	49%
25	Cyprus	48%
	Spain	48%
27	France	43%
28	Greece	14%

ACADEMIC AUTONOMY

Rank	System	Score
1	Ireland	100%
2	Norway	97%
3	UK	94%
4	Estonia	92%
5	Finland	90%
6	Iceland	89%
7	Cyprus	77%
8	Luxembourg	74%
9	Austria	72%
	Switzerland	72%
11	Hesse	69%
	North Rhine- Westphalia	69%
13	Brandenburg	67%
14	Sweden	66%
15	Poland	63%
16	Italy	57%
	Spain	57%
18	Denmark	56%
	Slovakia	56%
20	Latvia	55%
21	Portugal	54%
22	Czech Republic	52%
23	Netherlands	48%
24	Hungary	47%

25	Turkey	46%
26	Lithuania	42%
27	Greece	40%
28	France	37%

Annexe 3 : la carte des regroupements universitaires en France (2016)⁷²⁷



⁷²⁷ <http://www.cpu.fr/actualite/regroupements-universitaires-25-grands-ensembles-pour-viser-lexcellence/>

BIBLIOGRAPHIE

I- MANUELS

Rene Chapus, Droit administratif général t.1 ; 15e Edition Montchrestien, 2005

René Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée, les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, Editions La Mémoire du Droit, 2010 (1954)

André De Laubadère, Traité de droit administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 8^{ème} édition, 1980

Laurent Richer, Droit des contrats administratifs, 7e éd., LGDJ, 2010

Louis Rolland, Précis de droit administratif, Paris, Libr. Dalloz, 2^e éd., 1928

Jean Waline, Droit administratif, 23e éd., Dalloz, 2010

II- MANUELS SPECIALISES

Olivier Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, Paris, Editions Dalloz, 2010

Olivier Beaud, Alain Caillé, Pierre Encrenaz, Marcel Gauchet, François Vatin (s/d), *Refonder l'université, Pourquoi l'enseignement supérieur reste à REconstruire*, Editions La Découverte, Collection Cahiers Libres, 2010

Véronique Bedin (s/d), *L'évaluation à l'université, Evaluer ou conseiller ?*, Presses Universitaires de Rennes, Juin 2009

Sébastien Bernard, *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif - LGDJ, « Bibliothèque de droit public », Tome 218, 2001*

L'évaluation dans l'enseignement supérieur en question, Série Enseignement supérieur, Editions L'Harmattan, 2009

Christophe Charle et Jacques Verger, *Histoire des universités -XIIIe-XXIe siècle*, PUF, collection Quadrige, 22/08/2012.

Jean-Richard Cytermann, *Universités et grandes écoles*, La Documentation Française

Beshara Doumani (ed), *Academic Freedom after September 11*, New York, Zone Books, 2003

Emmanuel Dreyer, *Responsabilités civile et pénales des médias*, 2^e éd., Litec, 2008

Donald Fisher and all, *Canadian Federal Policy and Post-Secondary Education*, Alliance for International Higher Education Policy Studies, August 2005

Donald Fisher, Kjell Rubenson, Theresa Shanahan and Claude Trottier (Edited by), *The Development of Postsecondary Education Systems in Canada, A Comparison between British Columbia, Ontario, and Québec, 1980-2010*, 2014, Mc Gill - Queen's University Press

Sidney Hook, *Academic Freedom and Academic Anarchy*, New York, Delta Book, 1971

Pierre Joude (s/d), *Université : la grande illusion*, Editions L'Esprit des péninsules, 2007

Jean-François Lachaume , Hélène Pauliat , Claudie Boiteau , Clotilde Deffigier, *Droit des services publics*, Editions LexisNexis, 2015

Michel Lambert et Gilles Breton (s/d), *Globalisation et université. Nouvel espace, nouveaux acteurs*, Coédition UNESCO / ECONOMICA, 2003

Rachel Lévy, Catherine Soldano et Philippe Cuntigh (s/d), *L'Université et ses territoires*, Editions Presses Universitaires de Grenoble, Collection Libres Cours, janvier 2015

Jean-Hervé Lorenzi et Jean-Jacques Payan, *L'Université maltraitée*, Editions Plon, 2003

Christine Musselin, Julien Barrier, Camille Boubal et Aude Soubiron (s/d), *Liberté, Responsabilité...Et centralisation des universités*, 2012, Sciences Po/ CSO - ESEN.

Henri Oberdorff, *L'Européanisation des politiques publiques*, Sous la direction d'Henri Oberdorff, P.U.G.-Europa, 06/2008

Henri Oberdorff, Nicolas Kada, *Institutions administratives*, Editions Sirey (7^{ème}), 2013

Henri Oberdorff, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, L.G.D.J., 5^{ème} édition, 08/2015

Nicolas Oblin et Patrick Vassort, *La crise de l'université française, Traité critique contre une politique de l'anéantissement*, Editions L'Harmattan, 2005

Didier Truchet, Pour l'Etude du droit administratif de l'enseignement supérieur, in
Terres de Droit : Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009

III- THESES

Camille Boyer-Capelle, Le service public et la garantie des droits et libertés, Thèse de droit, Université de Limoges, sous la direction de M. Jean-François Lachaume et Mme Hélène Pauliat, 2009

François-Xavier Fort, La contractualisation de la politique universitaire, Thèse de droit, Université Montpellier 1, 2000

Arnaud Lami, La tutelle de l'Etat sur les universités françaises, mythe et réalité, Thèse de droit, Université d'Aix-Marseille, sous la direction de Jean-Marie Pontier, 2013

H.-J. Lionnet, Autonomie administrative et financière des Universités et facultés, Thèse de droit, Université de Dijon, Clermont-Ferrand, Delaunay, 1931

Lucien Sfez, Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français, LGDJ, 1966

Bernard Toulemonde, Les libertés et franchises universitaires en France, thèse de Droit, Lille 2, 1971, dact., 791 f°

IV- ARTICLES

Philipp C. Altbach, Access Means Inequality, International Higher Education, The Boston College Center for International Higher Education, n° 61, Fall 2010

Jérôme Aust et Cécile Crespy, Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français, Revue Française de Sciences Politiques, 2009/5, vol. 59

Olivier Beaud, Libres propos sur le concours d'agrégation du supérieur, AJDA, 11 mai 2015, n°16-2015

Robert Berdahl, Thoughts About Academic Freedom, Autnomy and Accountability. Workshop Proceedings, Sabanci University, Istanbul, 30 November 2010, magna-charta.org.

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, L'hybridation du modèle territorial français RGPP et réorganisations de l'Etat territorial, RFAP, n°136, 2010

Jean-Jacques Bienvenu, La fabrication d'une loi sur l'Université. La loi du 10 juillet 1896, RDP, n°6-2009

Fabien Bottini, L'impact du New public Management sur la réforme territoriale, RFDA, n°4, juillet-août 2015

Floriane Boulay, Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? ,AJDA, 12 mars 2012

Geoffrey Boulton, University Rankings : diversity, excellence and the european initiative, League of European Research Universities, n°3, 2010

Pierre Boutelet, Le juge va-t-il contrôler les nominations aux emplois supérieurs laissées à la décision du gouvernement " ? , Conseil Constitutionnel 28 janvier 2011, n°2010-94-QPC - Casanovas, AJFP, mai-juin 2011

Michel Bouvier, La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, RFDA, mars-avril 2011

Vincent Boyer, L'autonomie financière des universités après la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, AJDA, 22 février 2010

Séverine Brondel, Réserve d'interprétation sur le pouvoir de veto des présidents d'universités, AJDA, 6 septembre 2010

Pierre Brunet, *Les idées constitutionnelles de Raymond Carré de Malberg (1861 – 1935), In Le constitutionnalisme au XXème siècle*, Sous la dir. De José Gamas Torruco, Diego Valadés et *alii* (Mexique) et François Julien-Laferrrière, Eric Millard, et *alii* (France), <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00662018/document>.

Caroline Bugnon, La réforme de l'hôpital public, RDP, n°1-2010, p. 29

Guy Burgel, Autonomie : compétitivité sauvage ou élitisme républicain ?, Esprit, Décembre 2007, p. 134

Pierre Calame, De la déconcentration administrative à la recherché de pertinence du service public, Intervention auprès des agents territoriaux du ministère français de l'équipement 1997

Stéphane Caporal, Des libertés universitaires, in Pouvoir et Liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon, Editions Bruylant Bruxelles, 1998, p. 497

Martin Carroll et Josephine Palermo, La démarche qualité en Australie : un prisme des transformations universitaires, Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45,

septembre 2007

Christophe Charle, La loi LRU dans une perspective européenne, Mouvements des idées et des luttes, Editions La Découverte, 2008, n°55-56

Gérard Chevalier, L'université française et l'institutionnalisation des savoirs : esquisse d'un cadre d'analyse, Sociologie et Sociétés, vol. XL.1, 2008

Jacques Chevallier, Révision générale des politiques publique et gestion des ressources humaines, RFAP, n°136, 2010

Jacques Chevallier, A propos de la gouvernance universitaire, in L'Etat, le Droit et le Politique, in Mélanges J.-C. Colliard, Dalloz, 2014.

Collectif, Universités : vers quelle autonomie ?, Paris, Esprit, Décembre 2007

Collectif, L'enseignement supérieur face à l'internationalisation et à la privatisation, Critique internationale, n° 39, 2008/2

Gilles Cottureau, Les nouvelles formes de coopération entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche, AJDA, 22 février 2010

Gilles Cottureau, Activités immobilières et coopération universitaire. L'autonomie patrimoniale sous l'aiguillon des pôles. AJDA, 14 mars 2011

Nathalie Beaupère, Lucile Chalumeau, Nicolas Gury, Cédric Huguée, L'abandon des études supérieures, Rapport réalisé pour l'Observatoire national de la vie étudiante, La Documentation Française, 2007

Bernard Dizambourg, L'enseignement supérieur, une compétition mondiale ? Introduction : Transformations universitaires : un modèle international ? Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45, septembre 2007

Olivier Dord, Réforme du statut des enseignants-chercheurs : universités vs.

universitaires ?, AJDA, 22 février 2010

Olivier Dord, Réforme du statut des enseignants-chercheurs : universités vs universitaires ?, AJDA, 2010.

Olivier Dumoulin, Weisz George, The emergence of modern universities in France, 2893-1914, *Revue Française de Sociologie*, 1987, 28-3

Jordan Edouard, *Stephen d'Irsay. Histoire des universités françaises et étrangères*, *Revue d'Histoire de l'Eglise de France*, 1936, Volume 22, Numéro 97

Haastrup T. Ekundayo and M. O. Adedokun, The unresolved issue of university autonomy and academic freedom in Nigerian universities, *Humanity and Social Sciences Journal*, 4 (1), 2009

Bertrand Faure, La nouvelle compétence générale des départements et des régions, *RFDA*, mars-avril 2011, p. 240

Bertrand Faure, Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, *AJDA*, 19 octobre 2015, n°34-2015

Louis Favoreu et André Roux, La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, mai 2002

François-Xavier Fort, Les libertés universitaires devant le Conseil d'Etat, *AJDA*, 18 janvier 2010

Charles Fortier, Recrutement des enseignants-chercheurs : l'occasion manquée, *AJFP*, septembre-octobre 2007, p. 225

Charles Fortier, Décentralisation universitaire, *AJDA*, 16 novembre 2009

Charles Fortier, La réforme de l'Université à l'épreuve de la non-réforme, *AJDA*, 22 février 2010

Charles Fortier, *La qualification nationale aux fonctions universitaires, ou la faillite du CNU*, AJFP, mars/avril 2013, n°2,

Sandrine Garcia, *L'évaluation des enseignements : une révolution invisible*, Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine, 2008/5, n°55-4Bis

Marcel Gauchet, *Vers une " société de l'ignorance" ?*, Le Débat, n°156, septembre-octobre 2009

Yves Gaudemet, *Le monopole de la collation des grades universitaires : quelques remarques introductives à la lecture de l'article de Pierre Henri Prélôt et sur son invitation - Revue du Droit Public - Tome 124 - Septembre, Octobre 2008, n° 55*

Jean-Pierre Gaudemet, *La composition des conseils est-elle inconstitutionnelle ?*, AJDA, 11 juin 2012

Sophie Grosbon, *Le droit à l'enseignement supérieur et la libéralisation internationale du commerce des services*, Publication de l'institut international des droits de l'homme, Bruylant, 2010

Henri Guillaume et Emmanuel Macron, *Enseignement Supérieur, recherche, innovation. Quels acteurs ?*, Esprit. 2007/12 (décembre). pp. 160-187.

Emmanuel-Pie Guiselin, *L'étudiant et la démocratie universitaire : contribution pour un statut*, AJDA, 14 mai 2012

Charlotte Halpern et Patrick Le Galès, *Pas d'action publique autonome sans instruments propres*, Revue Française de Science Politique, vol. 61, n°1, février 2011

Thomas Hochmann, *L'université, l'enseignant-chercheur, et la responsabilité pour les dommages causés par la publication de recherches : une victoire à la Pyrrhus ?*, RDP, n°4-2011

Romain Huret, Un modèle américain ? Les universités au cœur de la société, Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45, septembre 2007

Laetitia Janicot, Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?, RFDA, mars-avril 2011

Yves Jégouzo, Le gouvernement des universités, Etudes en l'honneur de G. Timsit, Bruylant, 2004

Marc Joyau, Transfert du patrimoine immobilier : les universités auront-elles (vraiment) le choix ?, AJDA, 29 novembre 2010

Jean-François Kerléo, L'autonomie des établissements publics. L'exemple du droit portuaire, AJDA, 11 avril 2011

Jean-François Kervégan, Les recrutements des universitaires et ses dilemmes. L'exemple de la philosophie, Esprit, Décembre 2007, p. 117

Sébastien Kott, La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances, RFAP, n°136, 2010

Jean-François Lachaume, Des intercommunalités renforcées, AJDA, 19 octobre 2015, n°34-2015

Franck Lafaille, La liberté académique doit-elle passer sous les fourches caudines des universités confessionnelles ?, AJDA, 6 février 2010

Frédéric Lainé et Elodie Lebreton, Construire une carte régionale des formations : outils, méthodes et enjeux pour la formation initiale, Document d'appui méthodologique, Centre d'analyse stratégique, juillet 2011, www.strategie.gouv.fr

André Legrand, la démocratie par délégation, un pari pour l'université, AJDA, 19 novembre 2007

André Legrand, Pour la crédibilité du recrutement des enseignants-chercheurs, AJDA, 7 septembre 2009

André Legrand, La loi, le juge et les libertés universitaires, AJFP, mars-avril 2011

André Legrand, Un toilettage du statut des enseignants-chercheurs, mais pas une révolution, AJDA, 1er décembre 2014, n°40-2014

André Legrand, L'évolution des équilibres internes aux universités françaises, AJDA, 11 mai 2015, n°16-2015

André Legrand, Un toilettage du statut des enseignants-chercheurs, mais par une révolution, AJDA, 1er décembre 2014, n°40-2014

Florence Lustman, Pascal Aimé, Philippe Bezagu, Bernard Dizambourg, Victoire Paulhac et Justine Coutard, Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007, Inspection générale des finances / Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, avril 2012

Denis Maillat, La capacité d'adaptation des universités, in Mélanges Pierre Vellas, Recherches et Réalisations, Éditions Pedone, Octobre 1995

Gérard Marin, L'adaptation du contrôle de légalité des actes de l'université exercé par le recteur chancelier dans le cadre de la loi du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des universités, 2008, ESEN

David Mascré, Origine et cause du déclin de l'Université française, La Nouvelle Revue de l'Éducation, Institut de Recherche Indépendant pour l'Éducation, N° 2, septembre 2009

Bertrand Mathieu, De la disparition d'un principe constitutionnel : l'indépendance des professeurs d'université. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, La semaine juridique, Edition générale, n°36, 6 septembre

2010

Françoise Mayeur, Une réforme réussie de l'enseignement supérieur en France, Histoire de l'Education, vol. 22, 1984

Fabrice Melleray, A la recherche des jurys de recrutement des enseignants-chercheurs. De la LRU à l'arrêt SNESUP-FSU et autres, AJDA, 21 mars 2011

Jean-Yves Mérindol, Strasbourg, L'exemple d'une fusion universitaire, Esprit, Décembre 2007, p. 106

Christine Musselin, les universités à l'épreuve du changement : préparation et mise en oeuvre des contrats d'établissement, Sociétés Contemporaines, n°28, 1997

Christine Musselin, " Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? " Critique internationale, 39, avril-juin 2008

Christine Musselin, Vers un marché international de l'enseignement supérieur ?, Critique internationale, n°39, avril-juin 2008

Le Processus de Bologne : quels enjeux européens, Un entretien avec Christine Musselin et Eric Froment, Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45, septembre 2007

Frédéric Neyrat, Enseignement supérieur : la Grande Transformation ?, Mouvements des idées et des luttes, Editions La Découverte, 2008, n°55-56

Sophie Nicinski et Olivier Négrin, Du métier d'enseignant, AJDA, 4 août 2008

Jean-Pierre Nioche, La montée en puissance des accréditations non étatiques, Revue française de gestion, 2007/9-10, n°178-179, p. 219

Jun Oba, Des universités autonomes, la réponse japonaise aux défis de l'enseignement supérieur, Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45, septembre 2007

Jun Oba, L'organisation du système éducatif japonais depuis 2010, Institut de recherche pour l'enseignement supérieur, janvier 2011

Sophie Pène, Comment changer sans innover. La performance de l'autonomie, Mouvements des idées et des luttes, Editions La Découverte, 2008, n°55-56

Vanessa Pinto, " Démocratisation " et " professionnalisation " de l'enseignement supérieur, Mouvements des idées et des luttes, Editions La Découverte, 2008, n°55-56

Patricia Pol, Le débat universitaire en France, De la montée des tensions à la reconfiguration du paysage universitaire, Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45, septembre 2007

Pauline Ravinet, La coordination européenne " à la bolognaise ", Revue Française de Science Politique, vol. 61, n°1, février 2011

Robert B. Reich, Faut-il privatiser la santé, l'éducation et les retraites ? Article paru dans La Tribune, 08/07/2011

Raphaël Romi et Thomas Le Mercier, Les nouvelles modalités de recrutement des enseignants-chercheurs : une réforme à parfaire ?, AJDA, 9 février 2009

Erwan Royer, L'autonomie immobilière des universités suppose une aide financière de l'Etat, AJDA, 5 juillet 2010

Johan Saison-Demars, Un patron dans l'hôpital, mythe ou réalité ?, AJDA, 3 mai 2010

Jamil Salmi, le défi d'établir des universités de rang mondial, Banque Mondiale, Washington DC, 2009

Bikas C. Sanyal, Innovations dans la gestion des universités, Paris, Institut International de Planification de l'Education, 1998

Sauvons l'université ! Idex : l'envers du décor, Ou comment les Idex entendent bouleverser l'enseignement supérieur et la recherche, Newsletter n°35, 24 mars 2012, <http://sauvonsluniversite.fr>

Friedrich Carl von Savigny, Essence et valeur des universités allemandes, Revue d'Histoire des Facultés de Droit et de la Science Juridique, n°23, 2003, p. 173

François Schreuer, Universités : l'urgence d'une régulation démocratique, Politique, n°24, 2002

Peter Scott, International Education: alternatives to the market, International Higher Education, The Boston College Center for International Higher Education, n° 61, Fall 2010

Jacques-Henri Stahl, L'expérimentation en droit français : une curiosité en mal d'acclimatation, Revue juridique de l'économie publique, n° 681, Décembre 2010, étude 11

Ulrich Teichler, La diversification du paysage universitaire, Les évolutions récentes en Allemagne, Revue Internationale d'Education - Sèvres, N° 45, septembre 2007

Justin P. Thorens, Academic Freedom and university autonomy, Prospects, vol. XXVIII, n°3, September 1998

Bernard Toulemonde, Le cinquantenaire de la Loi Debré, qu'est devenu l'enseignement privé ?, Revue de Droit Public, N°5-2011

Bernard Toulemonde, La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation, RDP, N°5-2010

Didier Truchet, Le pilotage de l'enseignement supérieur, AJDA, 11 mai 2015, n°16-2015

Varghese N.V., Incitations et changements institutionnels dans l'enseignement

supérieur, OCDE, Politiques et gestion de l'enseignement supérieur 1/ 2004, no 16, pp. 29-43

Georges Vayrou, Universités : patrimoine et emprunt, RFFP, n° 114, avril 2011
Michel Verpeaux, " Une " réforme ou " la " réforme des collectivités territoriales ?, RFDA, mars-avril 2011

Jacques Verger, Histoire des universités médiévales et modernes, Annuaire de l'Ecole pratique des hautes études, Section des sciences historiques et philologiques, 150 (2007-2008), 2009

Jean Vincens, Les universités et l'enseignement de masse, in Mélanges Pierre Vellas, Recherches et Réalisations, Éditions Pedone, Octobre 1995

Annie Vinokur, Vous avez dit " autonomie " ?, Mouvements des idées et des luttes, Editions La Découverte, 2008, n°55-56

Philippe Wahl, Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale, Institut Montaigne, octobre 2006

Olivier Beaud, *Les libertés universitaires*, Communication prononcée devant l'Académie des Sciences morales et politiques, séance du 9 novembre 2009

Marc Wallerich, Quand l'administration ne justifie pas de la régularité de la composition d'un jury universitaire, AJDA, 18 janvier 2010

Luc Wilkin, Françoise Thys-Clément, *The Strategic Analysis of Universities. Microeconomic and Management Perspectives*, Les Editions de l'Université de Bruxelles, 2001

Alexis Zarca, Les facultés de droit dans la réforme universitaire, légalité au service de l'indépendance, Retour prospectif sur les configurations du jury de recrutement des universitaires, Revue du Droit Public, N°1-2012

V- Rapports (par ordre chronologique)

ECDE, Assemblée générale, avis n°632339 du 2 juillet 1998, Rapport public, 1999

Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables, Yves Fréville, Rapport d'information 54, Sénat, commission des finances, 2001-2002

Rapport 2010 du Comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (article 51 de la Loi N° 2007-1199 du 10 août 2007)

Rapport final sur le Forum relatif aux « Convergences des compétences : Diversité, Enseignement supérieur et Démocratie durable », organisé par le Conseil de l'Europe et le Comité directeur américain du Consortium international pour l'Enseignement supérieur, la Responsabilité civique et la Démocratie, au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, les 2 et 3 octobre 2000, par Manja Klemencie.

Rapport Espéret, Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur française, 2001, Paris : Ministère de l'Education Nationale

Rapport Belloc, Propositions pour une Modification du Décret 84-431 Portant Statut des Enseignants, 2003, Paris : Ministère de la Jeunesse, de l'Education Nationale et de la Recherche

Rapport Herbillon sur l'enseignement supérieur en Europe, déposé par la Délégation pour l'Union européenne, Assemblée Nationale, n°1927, 17, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 novembre 2004

Enseignement supérieur : internationalisation et commerce, OCDE, Paris, 2004

Enseignement supérieur : internationalisation et commerce OECD Publishing, 2005

La gouvernance de l'enseignement supérieur : entre culture démocratique, aspirations académiques et forces du marché, Considérations et recommandations, Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur, Division de l'enseignement supérieur et de la recherche, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 22-23 septembre 2005

Recommandation 1762 (2006), La liberté académique et l'autonomie des universités, Texte adopté par l'Assemblée le 20 juin 2006, 23ème séance, Assemblée Parlementaire, Conseil de l'Europe

L'Enseignement Supérieur en France, Etat des lieux et propositions, Rapport établi sous la direction de François Goulard, Ministre délégué à l'Enseignement Supérieur et à la Recherche, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Mai 2007.

Rapport à la suite d'une mission effectuée aux Etats-Unis du 12 au 20 septembre 2006, Rapport d'information n° 239 (2006-2007) de MM. Jacques Valade, Ambroise Dupont, Ivan Renard, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Mme Colette Mélot, M. David Assouline, annexe au procès-verbal de la séance du 14 février 2007.

Rapport d'information déposé en application de l'article 86 alinéa 8 du Règlement par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur la mise en application de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, et présenté par M. Benoist Apparu, député. N° 774, enregistré le 2 avril 2008.

Rapport de l'IGAENR, MEN, MESR, la simplification administrative de la gestion des unités de recherche, Pascal Aimé, avec la collaboration de Cédric Févotte (chargé de recherche au CNRS), octobre 2008

Le financement des universités : pour un Système de répartition des Moyens à l'Activité et à la Performance (SYMPA), Rapport d'information n° 382 (2007-2008) de MM. Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin, Serge Lagauche, Gérard Longuet et Philippe Richert, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des finances, déposé au Sénat le 10 juin 2008

La conduite par l'Etat de la décentralisation, Rapport public thématique, Cour des Comptes, La Documentation Française, 2009

La mise en place du volet budgétaire et financier de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et sur le nouveau système d'allocation des moyens aux universités (SYMPA), Rapport d'information n°532 (2008-2009) de MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, au nom de la commission des finances et de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé au Sénat le 7 juillet 2009

Securing a sustainable future for higher education, an independent review of higher education funding & students finance, 12 October 2010, www.independent.gov.uk/browne-report

Statement by the European University Association in response to the European Commission Consultation on the Modernisation of Higher Education in Europe, European University Association, 2010

L'université Paris Dauphine, Rapport public annuel 2010, Cour des Comptes, février 2010

David Carassus, Caroline Baradat et Elodie Dupuy, Caractérisation des modes de pilotage des universités françaises dans un contexte en mutation, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Rapport en partenariat avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, l'ESEN et l'IGAENR, Décembre 2010

Les droits culturels dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Division de la Recherche, Conseil de l'Europe, janvier 2011

Note de cadrage relative à la mission « le rôle des recteurs vis-vis des universités dans le cadre de la loi « Libertés et Responsabilités des Universités », 8 octobre 2011, IGAENR

Higher Education : Students at the Heart of the System, Présenté to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation and Skills by Command of Her Majesty, Crown, June 2011

EUA's Public Funding Observatory, European University Association, <http://www.eua.be/publicfundingobservatory>

Rapport au Président de la République, remis le 17 décembre 2012, issus des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, par Vincent Berger, Rapporteur général

Rapport annuel des Inspections générales, 2012, MEN, MESR, La Documentation Française, Paris, 2013

Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, annexe au projet de Loi de Finances pour 2015

IGAENR, *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants-chercheurs*, 21 mars 2016, Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, Rapport n° 2015-073

VI- Jurisprudence (par ordre chronologique)

CE 13 mars 1953, *Teissier*, D. 1953. 737, concl. Donnedieu de Vabres

Sweezy v New Hampshire 354 US 234 (1957)

Healy v. James (1972), 408 U.S 169 at p. 180

BVerfGE 35,79,1973, Hochschulurteil (university judgement)

CE Ass. 11 juillet 1975, *Min. Education Nationale c. Saïd*, concl. R. Denoix de Saint Marc, *Lebon* p. 425

Regents of the Univ. of California v. Bakke (1978), 438 U.S.265, 312

CC 81-132 DC du 16 janv. 1982, (*Rec.* p. 18), *RJC* I-104; L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 11e éd., 2001, n°31

CC 83-165 DC du 20/01/1984, Loi relative à l'enseignement supérieur, *Rec.Cons.Const.* 30

Piarowski v. Illinois Comm. College (1985), 759F. (2d) 625 per Posner, *Cir. J.* at p. 629, cert. den. 474 U.S 1007

CE 2 mars 1988, *Féd. Nat. synd. Autonomes*, RFDA 1988.629

CC 88-244 DC du 20/07/1988, Loi portant amnistie, cons. 11 et 12, *Rec. Cons. Const.* 119 ; *AJJC* 1988. 392 et 495, B. Genevois ; *AJDA* 1988. 752. P. Wachsmann ; *D.* 1989. 269, F. Luchaire ; *Dr soc.* 1988. 755, X. Prétot ; *JCP* 1989. II. 21202, M. Paillet ; *Pouvoirs* 1989, n°48, p.185, P. Avril et J. Gicquel ; *RD publ.* 1989.299, L. Favoreu

CE, 4 / 1 SSR, du 10 février 1992, 96124, publié au recueil *Lebon*

CC 93-322 DC du 2/07/1993, Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, *Rec. Cons. Const.* 204

CE, 29 juillet 1994, *M. Le Calvez*, req. n°66966, Lebon

CE, 4 novembre 1996, Capdeville, n° 162117, T. p. 1123, concl. Anne Roul

Burham v. Ianni, 1997, 199 F. (3d) 668 (8th Cir.)

Nicholas v. Penn State Univ., 2000, 227 F. (3d) 133

United States Court of Appeals, Fourth Circuit. Melvin I. UROFSKY; Paul Smith; Brian J. Delaney; Dana Heller; Bernard H. Levin; Terry L. Meyers, Plaintiffs-Appellees, v. James S. GILMORE, III, in his official capacity as Governor of the Commonwealth of Virginia, Defendant-Appellant. No. 98-1481. Decided: June 23, 2000, <http://caselaw.findlaw.com/us-4th-circuit/1434020.html>

CC n° 2001-455 DC, 12 janvier 2001, Loi de modernisation sociale, Journal officiel du 18 janvier 2002, page 1053, Recueil p. 49.

CE, Sect., 18 janv. 2001, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*, concl. Laurent Touvet, *RFD adm.*, n° 2-2001

CE, ass, 12 décembre 2003, Billemaz et autres, req. n°245607, AJDA 2003

Tribunal Administratif de Paris, référé, 28/02/2004, UNEF Sciences-Po, n°0400494/9

CE 25 mai 2007, *Guy A.*, n°296014, décision non publiée

Tribunal Administratif de Grenoble, 27/11/2009, Mme Muriel Chatel et autres, N°s 0903529, 0903530, 0903531, 0903532, 0903533, 0903534, 0903536, 0903537, 0903538, 0903539, 0903540, 0903560, 0903561, 0903562, 0903579, 0903720, 0903772, 0903969. M. Chocheyras, rapporteur public, M. Pfauwadel, Président rapporteur

Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaire Lombardi Vallauri c. Italie, requête n° 39128/05, arrêt définitif du 20/01/2010

CE, 9 juin 2010, *Jean Combacau, Pierre Delvolvé, Jean du Bois de Gaudusson, Yves Gaudemet, Yves Jégouzo et Frédéric Sudre*, n° 316986

CE 15/12/2010, Syndicat National de l'Enseignement Supérieur (SNES-FSU), n°316927, concl. Rémi Keller ; M. Jean Caombacau et autres, n° 316986, concl. Rémi Keller

Cass. Civ. 1ère, 23/02/2011, Mme M., n° °9-72. 059, publiée au Bulletin

CE, 5/12/2011, M. Abdelkader A., n° 333809, concl. Rémi Keller, publié au Recueil Lebon

CE 5/12/2011, M. Rech, n°334059, concl. Rémi Keller

CE, 09/02/2011, M. François Piazza, N°317314, concl. Rémi Keller ; Mme Claire Bourguignon, N° 329584, concl. Rémi Keller

CE, 5/12/2011, M. Joël Rech, concl. Rémi Keller

CE 14/10/2011, Mme Sandra Jhean-Larose, n° 341103, concl. Rémi Keller ; M. Yves Thépaut, n°s 333712 et 334692, concl. Rémi Keller

CE 5/12/2011, M. EL Kamel, n° 333809, concl. Rémi Keller

Tribunal administratif de Bordeaux, 24/05/212, n° 1201104, Inédit au recueil Lebon

CE, 4ème sous-section jugeant seule, 13/02/2013, 354913, Inédit au recueil Lebon

CE, 23/9/2013, 361259, Inédit au Recueil Lebon

CE, 4ème sous-section jugeant seule, 18/12/2013, 351581, Inédit au recueil Lebon

CA Aix-en-Provence, 19 mai 2015, *Association CLESI c/ Fédération des syndicats dentaires libéraux*, rôle n° 15/04422

CE, 10 février 2016, Mme D... M. A..., Nos 394594, 394595

VII- Textes de lois (par ordre chronologique), Recommandations

Code de l'Éducation, 15^{ème} Edition commentée, Dalloz

Décret n°83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques. Version consolidée au 1^{er} novembre 2012

Décret n°92-171 du 21 février 1992 portant statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture. Version consolidée au 08 mai 2010

Décret n°92-172 du 21 février 1992 relatif à la Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du ministre chargé de l'agriculture. Version consolidée au 01 janvier 2010

UNESCO, Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 11 novembre 1997

Décret n° 2001-429 du 16 mai 2001 modifiant le décret n°84-431 du 6 juin 1984

Arrêté du 7 août 2006 relatif à la formation doctorale, JORF n°195 du 24 août 2006, page 12468, texte n° 22

AAUP Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure. Substantial excerpts are printed as Appendix 1 in M. Finkin and R. Post, *For the Common Good : principles of American Academic Freedom* (New Haven, Yale University Press, 2009)

Décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, JORF n°0194 du 22 août 2012

Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, JORF n°185 du 11 août 2007

Proposition de loi tendant à promouvoir la laïcité et à sauvegarder le monopole de la collation des grades universitaires, présentée par Messieurs Jacques Desallangre, Pierre Bourguignon, Christian Bataille, Marc Dolez, Jean-Pierre Brard, Jean Michel et André Gerin, renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mai 2009

Décret n° 2009-460 du 23 avril 2009 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences et portant diverses dispositions relatives aux enseignants-chercheurs, JORF n°0097 du 25 avril 2009

Décret n°2010-889 du 29 juillet 2010, relatif à la nomination des recteurs d'académie, JO du 30 juillet 2010

Loi N° 2010-1536 du 13 décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire, JORF N°0289 du 14 décembre 2010, Texte n°1

Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, JORF n°0169 du 23 juillet 2013

Décret n°2014-997 du 2 septembre 2014 - art. 7, modifiant le décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, JORF n°0204 du 4 septembre 2014

VIII- Textes de colloques

Ramzi Maamer, Le gouvernement des universités françaises : transversalités des champs d'analyse et réflexion sur les compétences des managers universitaires, Congrès international de l'Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education, organisé avec la collaboration de la Division de l'enseignement supérieur de l'UNESCO, de la Commission nationale française pour l'UNESCO, du Laboratoire de Management de l'Université de Versailles Saint Quentin et de l'Association francophone d'éducation comparé, 15-17 juin 2006

Jean-Loup Jolivet, délégué général du Comité national d'évaluation, « l'évaluation externe des universités françaises par le Comité national d'évaluation : évolution récente et perspectives », conférence du mardi 3 juin 2003, 14ème colloque du GIDSGUF du 2 au 6 juin 2003, Paris

Vincent Carpentier, Effort public et financement universitaire au Royaume-Uni, en France et aux Etats-Unis, 1920-2005, Acte du Colloque International « Etat et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ? », 11/12 et 13 septembre 2006, Paris

Dieu, l'universitaire et le juge italien. L'indépendance des professeurs d'université à l'épreuve des universités confessionnelles [les « cas » Cordero et Lombardi Vallauri], in F. Laffaille [dir.], *Laïcité(s)*, 2^{ème} journée de droit comparé / étranger de la Faculté de droit de Reims, CRADPEC, Ed. Mare & Martin, 2010

L'enseignement supérieur et la recherche en réformes, Reforming Higher Education and Research, Third International RESUP Conference, Actes du colloque international, Sciences Po Paris, 27, 28 et 29 janvier 2011

Vers un modèle européen de fonction publique ? Neuvièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet, sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Collection Colloques Jean Monnet, Ed Bruylan

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
I. L'autonomie, un concept qui s'impose au-delà des frontières nationales 18	
II. L'autonomie, modélisation d'un concept.....	21
1ère partie : L'identification du principe d'autonomie des universités françaises	42
TITRE 1 : L'autonomie, un concept aux multiples facettes.....	45
Chapitre 1 : Le mot ou/et la chose, définition et nature de l'autonomie	47
Section 1 : Pourquoi l'autonomie, à la recherche de l'identité des universités françaises	49
a) De l'histoire spécifique des universités aux évolutions des établissements publics	50
b) L'université, personne juridique autonome : essai de définition juridique de l'autonomie	63
Section 2 : L'autonomie, entre conception nationale et alignement sur un mouvement international de réforme des universités	67
a) L'autonomie des universités italiennes : d'une autonomie constitutionnelle à une application du Nouveau Management Public	76
b) L'autonomie des universités allemandes : des réformes en pointillé touchant le modèle humboldtien original	80
c) L'université canadienne : un système libéral en pleine crise	82
Chapitre 2 : Du concept d'autonomie au concept de gouvernance	94
Section 1 : L'autonomie, reflet d'un modèle de gouvernance identifié ..	96

Section 2 : La réforme de la gouvernance interne et les effets du Nouveau Management Public	101
TITRE 2 : L'autonomie, un processus au service de l'Etat.....	121
Chapitre 1 : L'autonomie encadrée des universités : la contractualisation des relations entre l'Etat et ses établissements publics	124
Section 1 : L'Etat, garant stratège de l'enseignement supérieur au niveau territorial : entre injonctions et hésitations	131
Section 2 : Le rôle du contrat entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur, entre prémisses d'autonomie et trompe l'œil	151
a) L'emploi du contrat dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, essai de classification	152
b) Le recours abusif à la dénomination pour un usage contestable.....	163
c) Une exception française : l'Université ne s'évaluerait-elle pas ?	168
Chapitre 2 : Des universités autonomes soumises aux règles du service public	178
Section 1 : Le monopole de la collation des grades universitaires.	179
Section 2 : Le principe de gratuité, au travers la question des droits d'inscription :.....	190
Section 3 : Le principe d'égalité et la question de l'accès à l'enseignement supérieur :.....	199
2ème partie : L'intégration du principe d'autonomie des universités françaises ?..	225
TITRE 1 : La Liberté académique, fondement originel des universités.....	230
Chapitre 1 : La liberté académique, une atypie caractéristique des universités	232

Section 1 : La liberté académique, une tradition universitaire	235
Section 2 : La liberté académique, une liberté fragile.....	247
Chapitre 2 : la liberté académique peut-elle s'accorder avec l'autonomie des universités ?	266
Section 1 : L'autonomie institutionnelle, seul gage de garantie de la liberté académique.....	267
Section 2 : Les détenteurs de la liberté académique, entre détention individuelle et collective.....	271
TITRE 2 : Les atteintes à la liberté académique au profit de l'autonomie des universités.....	277
Chapitre 1 : Les atteintes à la conception individuelle de la liberté académique	279
Section 1 : La représentation propre et authentique, de l'application de la liberté académique à une remise en cause des deux qualificatifs.....	282
Section 2 : Les atteintes à l'indépendance intellectuelle : de la politique d'établissement, à de réelles atteintes :	288
Chapitre 2 : Les atteintes à la conception collective de la liberté académique	292
Section 1 : La protection par le corps, entre revendication de l'appartenance à l'Etat, et refus d'être fonctionnarisé :	297
Section 2 : L'activité d'enseignant-chercheur et la modulation de service : nouvelle forme de sanction administrative avant l'intronisation du processus d'évaluation ?	322
CONCLUSION.....	335
ANNEXES.....	345

Annexe 1 : Les quatre enveloppes constitutives de la dotation d'une université	346
Annexe 2 : L'autonomie universitaire en Europe	347
Annexe 3 : la carte des regroupements universitaires en France (2016)	355
BIBLIOGRAPHIE	356
TABLE DES MATIERES	383