

« Sorbonne Paris Cité »
et
la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche
Quelques remarques

« Puisque ces mystères me dépassent, feignons d'en être l'organisateur »¹

Sylvain FOURMOND
Maître de conférences en droit public
Université Paris Diderot – Paris 7

Avant même de chercher à déterminer l'impact de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche² sur la construction « Sorbonne Paris Cité » quelques remarques liminaires s'imposent.

Les universités « ne sont que » des établissements publics administratifs qui ont la forme d'établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel, elles sont donc issues de la décentralisation fonctionnelle, aussi appelée décentralisation technique ou par service. Cette décentralisation donne naissance aux établissements publics. Ceux-ci ont une spécialité plus étroite que les collectivités locales : ils sont créés pour gérer un ou des services ou missions. Ce sont des personnes morales de droit public qui gèrent un service public. Les établissements publics bénéficient de la personnalité juridique ainsi que de l'autonomie administrative et financière, sous la tutelle du Ministre compétent lorsqu'ils sont nationaux. Souvent le parallèle est fait avec les collectivités locales qui elles sont nées de la décentralisation territoriale. Celle-ci est fondée sur l'idée que les administrés sont liés par des intérêts communs et que les affaires locales seront mieux gérées si elles sont prises en charge localement, par ces administrés et surtout leurs élus. Elle débouche donc sur l'existence de collectivités territoriales, personnes publiques gérées par des organes élus par la population locale. Ces collectivités ne sont pas sous la tutelle d'un ministre mais plus encore elles bénéficient du principe constitutionnel³ de « libre administration »⁴. Il est donc

¹ Jean Cocteau – Les mariés de la Tour Eiffel.

² JORF n°0169 du 23 juillet 2013.

³ Article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 : « 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 ».

⁴ Dans son rapport de 1993 intitulé « Décentralisation et Ordre juridique » le Conseil d'Etat a donné la définition suivante de ce principe qui consiste en « conduire sans être soumis à des contraintes excessives , et sans interférer avec les pouvoirs législatif, gouvernemental et judiciaire, diverses catégories d'opérations, et prendre dans les mêmes conditions diverses catégories d'actes , qui eu égard à leur caractère administratif, peuvent faire l'objet d'un encadrement par la loi, et d'un contrôle par le juge administratif ».

décisif, pour comprendre l'autonomie des universités, de ne pas les confondre avec les collectivités locales qui relèvent d'une construction politique et constitutionnelle du pays⁵.

Les universités « ne sont que » des établissements publics signifie qu'il ne faut pas confondre la structure institutionnelle qui permet de mener des missions de service public - l'enseignement, la recherche et la diffusion du savoir⁶ - et le statut des enseignants-chercheurs qui assure l'indépendance de la recherche et de l'enseignement dans le respect de leur objectivité⁷. Si les enseignants-chercheurs bénéficient de cette protection⁸, ce n'est pas le cas des établissements publics eux-mêmes même si leur organisation en est influencée⁹. C'est pourquoi les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ne disposent que d'une autonomie et non d'une liberté¹⁰. L'autonomie se définit en sociologie comme « le pouvoir d'un groupe, principalement d'un groupe politique de s'organiser et de s'administrer lui-même, du moins sous certaines conditions et dans certaines limites. (Sans ces conditions l'autonomie serait souveraineté) »¹¹. Ces conditions et limites sont celles, pour les établissements publics, fixées par le législateur et le pouvoir réglementaire. D'ailleurs le rôle de la tutelle est défini dans le Code de l'éducation par l'article L.711-1 : « 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 (...) 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 ». Et le décret relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche¹² précise, en son article 3 : « le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche assure, conformément à leurs dispositions statutaires, la tutelle des établissements publics relevant de ses attributions ». Cette tutelle permet par exemple les procédures d'accréditation. S'il existe une autonomie pédagogique

⁵ Article 72 et suivants de la constitution.

⁶ Pour les différentes « déclinaisons » de ces missions se reporter aux articles L.121-1 à 121-9 du Code de l'éducation.

⁷ La distinction est d'ailleurs faite par l'article L123-9 du Code de l'éducation : « 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 ». Ce texte qui est lu comme une protection pour les enseignants-chercheurs montre aussi combien il faut distinguer l'institution de ceux qui y travaillent.

⁸ Principe encore récemment rappelé dans la décision n°2010 20 – 21 QPC du 6 août 2010 : « Considérant que la garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ... »

⁹ Conseil d'État, n° 67622, 29 mai 1992 : « Considérant qu'ainsi que l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans sa décision 83-165 DC du 20 janvier 1984, la garantie de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que cette indépendance suppose que les professeurs aient une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté scientifique... »

¹⁰ En cela le titre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (JORF n°185 du 11 août 2007 page 13468) se rapproche du slogan publicitaire voire de la publicité mensongère.

¹¹ Définition in A. Lalande – Vocabulaire technique et critique de la philosophie.

¹² Décret n° 2012-777 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche – JORF du 25 mai 2012.

c'est dans le cadre défini par l'Etat qui fixe les procédures diverses et variées d'orientation de la recherche où encore d'attributions de crédits de fonctionnement ou autres dans le cadre de la loi de finance¹³. Cette tutelle a d'ailleurs été très singulièrement renforcée par la loi du 22 juillet 2013 et le rôle de « stratégie » de l'Etat réaffirmé avec au centre du service public national de l'enseignement supérieur le ministre de l'enseignement supérieur¹⁴.

Il ressort donc que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont bien plus sous le joug de l'état que les personnels - et notamment les enseignants-chercheurs - ne le pensent traditionnellement. Aussi des tensions peuvent exister entre ce que prévoit l'ordre juridique et ce que prévoit « l'ordre universitaire »¹⁵. Les établissements sont beaucoup plus hétéronomes que la communauté scientifique ne le pense¹⁶. C'est pourquoi tensions et incompréhensions peuvent se faire jour dans la mise en application de la loi du 22 juillet 2013 puisque certaines dispositions s'appliquent sans concertation, sans participation des membres de la communauté et alors même que cette participation est normalement garantie par la loi¹⁷. La transformation « automatique » des établissements publics de coopération scientifique en communautés d'universités et d'établissements en est un exemple¹⁸.

¹³ La lecture de l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche est tout à fait éclairante. n° 835, déposé le 20 mars 2013.

¹⁴ Article 4 de la loi : L'article L. 123-1 du code de l'éducation est complété par cinq phrases et cinq alinéas ainsi rédigés :

« Le ministre chargé de l'enseignement supérieur en assure la coordination. Il assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique. A cette fin, il peut être représenté à leur conseil d'administration. Il est associé aux accréditations et habilitations de ces établissements. Des modalités complémentaires peuvent être prévues dans les statuts des établissements.

« Une stratégie nationale de l'enseignement supérieur, comportant une programmation pluriannuelle des moyens, est élaborée et révisée tous les cinq ans sous la responsabilité du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les priorités en sont arrêtées après une concertation avec les partenaires culturels, sociaux et économiques, la communauté scientifique et d'enseignement supérieur, les ministères concernés et les collectivités territoriales. Avant d'être arrêtées définitivement, elles sont transmises aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« La stratégie nationale de l'enseignement supérieur repose sur le principe selon lequel les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel définis au titre Ier du livre VII de la troisième partie sont au centre du système d'enseignement supérieur.

« Le ministre chargé de l'enseignement supérieur veille à la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur. « Les principes de répartition des moyens entre les acteurs de l'enseignement supérieur sont définis par la stratégie nationale.

¹⁵ Il faut cependant préciser que si l'ordre juridique est un système reconnu ce n'est pas le cas de « l'ordre universitaire ».

¹⁶ L'hétéronomie s'entend toujours selon A. Lalande comme la « condition d'une personne ou d'une collectivité qui reçoit de l'extérieur la loi à laquelle elle se soumet ».

¹⁷ L'article L.111-5 du Code de l'éducation fixe ce principe : « 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.

Il associe à sa gestion, outre ses usagers et son personnel, des représentants des intérêts publics et des activités économiques, culturelles et sociales.

L'Etat est le garant de l'égalité devant le service public de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire ».

¹⁸ Article 117 alinéa 1 de la loi : Les établissements publics de coopération scientifique créés conformément à l'article L. 344-4 du code de la recherche, dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi, deviennent des communautés d'universités et établissements à la date de publication de la présente loi.

Sans doute faut-il ajouter à la « brutalité » d'une telle disposition, le sentiment d'un déficit démocratique fort depuis l'apparition, dans le paysage de l'enseignement supérieur, de structures « supra-établissements » qui font ressentir au pire une réalité au mieux ce sentiment de déficit démocratique et d'éloignement des lieux réels de décisions non seulement des personnels pris individuellement mais aussi des instances délibérantes des établissements¹⁹. Ce phénomène a par exemple été mentionné par l'AERES : « Le projet porté par Sorbonne Paris Cité est « ambitieux » mais « encore vulnérable » du fait de la faible adhésion des communautés universitaires, estime l'Aeres dans un rapport sur le PRES parisien, daté de novembre 2013 »²⁰.

L'analyse juridique de l'impact de la loi du 22 juillet 2013 peut donc parfois sembler quelque peu déconnectée des « réalités (supposées) de terrain », cependant elle permet d'expliciter la situation actuelle des acteurs et de donner quelques éléments de réflexion²¹.

Après avoir mené cette analyse, les conséquences notamment sur les rapports entre établissements et avec la tutelle seront abordées²².

I / L'impact de la loi du 22 juillet 2013 sur « Sorbonne Paris Cité »

Pour apprécier l'impact des dispositions de la loi du 22 juillet 2013 sur la construction du groupement « Sorbonne Paris Cité » encore est-il nécessaire d'en dégager le cadre juridique avant l'application de celle-ci.

A/ L'état de « Sorbonne Paris Cité » avant la publication de la loi

Le regroupement d'établissement vers « Sorbonne Paris Cité » s'est constitué tout au long des dix dernières années. Les évolutions sont plus anciennes que beaucoup le pensent. Le rapport du Conseil National d'Evaluation de 2006 notait déjà : « les prémices d'orientations globales en matière d'ouverture internationale et d'engagements à visée stratégique avec d'autres grandes universités parisiennes s'organisent, comme en témoigne la convention

¹⁹ Le parallèle peut être fait, mais avec précaution, avec les communes donc les structures intercommunales sont relativement anciennes. Un déficit démocratique est souvent dénoncé car les représentants dans les établissements publics de coopération ne sont pas élus directement. Il faut aussi certainement ajouter le principe, plus technique, d'exclusivité les communes adhérentes étant totalement dessaisies des compétences transférées (cf. CE, 13 octobre 1978, Commune Vénissieux).

²⁰ Dépêche AEF 190447 du 27 novembre 2013.

²¹ Il est à préciser qu'à l'heure où ces lignes sont écrites un seul décret d'application de la loi a été pris et que les suivants pourront préciser et même changer beaucoup d'interprétations. Le décret publié actuellement est le décret n° 2013-943 du 21 octobre 2013 relatif au Conseil stratégique de la recherche.

²² « Sorbonne Paris Cité » est composé de 4 universités (université Paris-III, université Paris-V, université Paris-VII, université Paris-XIII) et 4 grands établissements : Institut d'études politiques de Paris ; Ecole des hautes études en santé publique ; Institut national des langues et civilisations orientales ; Institut de physique du Globe de Paris.

"Paris Centre Université" avec les universités Paris 1 et Paris 5. Cependant, cette dynamique d'établissement reste encore trop discrète »²³.

Mais c'est après la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche²⁴ que le processus de construction de cet ensemble universitaire a véritablement démarré d'un point de vue juridique. L'exposé des motifs de ce texte mentionnait la nécessité de permettre des collaborations entre acteurs de la recherche : « Le paysage institutionnel de la recherche publique française comporte de multiples acteurs dont la place et le rôle sont propres à notre tradition scientifique. C'est un héritage sur lequel il faut appuyer notre développement afin d'adapter cette organisation aux réalités du monde scientifique et économique. Cela passe en particulier par un mouvement de rapprochements et de partenariats entre ces acteurs, sur la base du volontariat, afin de constituer les masses critiques indispensables à la visibilité et à l'attractivité de nos institutions »²⁵.

Si le législateur a clairement posé le cadre de la stratégie nationale de la recherche il n'a pas voulu imposer ces rapprochements en basant le principe sur le volontariat des établissements et il n'a pas voulu inquiéter la communauté scientifique, et plus particulièrement universitaire, en modifiant par ce texte le Code de la recherche principalement, plutôt que le Code de l'éducation, modifier le Code de la recherche signifiant, implicitement, simplifier la vie des chercheurs, modifier celui de l'éducation signifiant changer la gouvernance des établissements et donc un bouleversement des habitudes. C'est la naissance des pôles de recherche et d'enseignement supérieur.

Le nouvel article L.344-1 du Code de la recherche prévoit alors que « plusieurs établissements ou organismes de recherche ou d'enseignement supérieur et de recherche, publics ou privés, y compris les centres hospitaliers universitaires ainsi que les centres de lutte contre le cancer, et dont au moins un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, peuvent décider de regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur afin de conduire ensemble des projets d'intérêt commun. Ces établissements ou organismes peuvent être français ou européens ».

Deux aspects très symboliques figurent dans cet article. D'une part il s'agit de « regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens (...) en matière de recherche », l'adverbe « notamment », bien connu des juristes, est souvent passé sous silence alors qu'il est essentiel puisque les autres missions, enseignement et diffusion des connaissances peuvent être concernées. D'autre part, les établissements mentionnés « peuvent décider de regrouper... ». L'autonomie des établissements est alors affirmée et leur marge d'action propre confortée. Le législateur insiste en prévoyant que « les pôles de recherche et d'enseignement supérieur sont créés par convention entre les établissements et organismes fondateurs. D'autres partenaires, en particulier des entreprises et des collectivités territoriales ou des associations, peuvent y être associés »²⁶.

²³ L'Université Paris 7 - Denis Diderot. Rapport d'évaluation. CNE, Paris, 2006.

²⁴ JORF n°92 du 19 avril 2006 page 5820.

²⁵ Pour l'ensemble des travaux sur cette loi : site www.legifrance.gouv.fr , Dossiers législatifs - LOI de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

²⁶ Article L.344-1 alinéa 2 du Code de l'éducation.

A vrai dire, ce qu'apportent juridiquement et réellement ces dispositions laisse quelque peu perplexe. En effet, la loi n'apporte rien à ce que pouvaient déjà envisager les établissements publics concernés à savoir passer des conventions et même des contrats entre eux pour mener des projets communs dans le cadre de leurs missions. C'est la liberté contractuelle des personnes publiques²⁷. Le seul apport est de décerner un titre « pôle de recherche et d'enseignement supérieur », légalement reconnu, aux établissements qui passent des conventions en exécution de cet article. Seulement cette démarche n'est perçue dans le projet de loi que comme une étape vers la constitution de PRES plus élaborés : « Le volontariat des acteurs sera le moteur de leur rapprochement. Ce principe permettra à chacun d'avancer à son rythme et à tous de participer. Les partenaires détermineront ensemble la nature des activités et les moyens financiers ou humains qu'ils souhaitent mettre en commun. Ils définiront la structure juridique qu'ils souhaitent retenir. Outre le recours aux statuts existants (tels le groupement d'intérêt public), et en fonction des objectifs spécifiques assignés au PRES, les partenaires pourront constituer ce dernier sous la forme d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS) ou d'une fondation de coopération scientifique, catégories d'établissements créées par le projet de loi »²⁸.

Cette étape a été franchie par les établissements fondateurs de Sorbonne Paris Cité en 2009 et la « convention constitutive du PRES Université Paris Cité - OBJECTIFS PARTAGES ET ACTIONS COMMUNES »²⁹. Le conseil d'administration de l'Université Paris Diderot- Paris 7 a approuvé lors de sa séance du 15 décembre 2009 cette convention. Etrangement, lors de la même séance ce même conseil d'administration approuve les statuts du PRES.

Ces statuts sont ceux qui vont permettre de passer immédiatement à l'étape suivante de constitution de cet ensemble universitaire par la création d'un PRES sous la forme d'un établissement public de coopération scientifique. C'est l'article L.344-4 du Code de la recherche qui définit l'objet d'un tel établissement :

« L'établissement public de coopération scientifique assure la mise en commun des activités et des moyens que les établissements et organismes fondateurs et associés consacrent au pôle de recherche et d'enseignement supérieur mentionné à L.344-1

À cet effet, il assure notamment :

- 1° La mise en place et la gestion des équipements partagés entre les membres fondateurs et associés participant au pôle ;
- 2° La coordination des activités des écoles doctorales ;
- 3° La valorisation des activités de recherche menées en commun ;
- 4° La promotion internationale du pôle ».

Ces établissements sont résolument tournés vers les missions de recherche mais l'adverbe « notamment » continu d'être repris. Il est d'ailleurs à noter qu'un « quasi cavalier législatif »

²⁷ Qu'il faut entendre comme la possibilité de passer des conventions dans le respect du principe de spécialité et plus généralement des règles particulières aux contrats administratifs. Cette liberté contractuelle est plus encadrée que celle des personnes privées qui relève de l'article 1134 du Code civil : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise ».

²⁸ Exposé des motifs déjà cité.

²⁹ Cette convention est consultable sur le site de « Université Sorbonne Paris Cité » dans sa version du 12 novembre 2009.

a en partie levé l'ambiguïté en ajoutant un alinéa supplémentaire en 2010 : « Dans le cadre de la politique contractuelle prévue à l'article L. 711-1 du code de l'éducation, (l'EPCS) peut être habilité à délivrer des diplômes nationaux dans les conditions fixées à l'article L. 613-1 du même code »³⁰. L'ensemble des missions des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est donc concerné.

De 2007 à 2011 plus d'une vingtaine d'établissements de ce type sont créés par décret. Le PRES Université Paris Cité est quant à lui créé par le décret n° 2010-143 du 10 février 2010 portant création de l'Établissement public de coopération scientifique « Université Paris Cité »³¹. Les compétences de l'établissement sont vastes et très générales, l'établissement a alors un rôle de coordination et d'animation essentiellement :

« L'établissement a pour missions :

- l'élaboration et la mise en œuvre du plan stratégique du pôle de recherche et d'enseignement supérieur ;
- la coordination des démarches stratégiques des établissements membres et de leurs relations contractuelles avec l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires institutionnels et les organismes de recherche ;
- la coordination des politiques de formation des établissements, la création et la gestion de formations communes et de diplômes cohabilités, le renforcement de la formation tout au long de la vie ;
- la coordination des écoles doctorales en vue de la délivrance d'un doctorat d'« Université Paris Cité » et la coopération interdisciplinaire en matière de formation doctorale ;
- le renforcement de la coopération en matière de recherche et la mise en œuvre d'une politique de signature commune des publications scientifiques ;
- la mise en place et la conduite d'une politique de valorisation de la recherche ;
- la promotion internationale des activités de recherche et de formation et la facilitation de la mobilité entrante et sortante des étudiants et enseignants ;
- la gestion de l'identité, la promotion de l'image et la mise en œuvre de la politique de communication du pôle de recherche et d'enseignement supérieur ;
- la coordination des politiques de communication des établissements membres ;
- la coordination de la politique de vie étudiante et la mise en œuvre d'actions communes au bénéfice de la vie étudiante ;
- la coopération en matière de suivi des étudiants, de l'orientation active des lycéens jusqu'à l'insertion professionnelle des étudiants ;
- l'harmonisation des politiques et la coopération des services de documentation ;
- l'élaboration d'une stratégie partagée concernant les implantations immobilières des établissements membres en Ile-de-France, la valorisation du patrimoine immobilier des membres ;
- la gestion des financements immobiliers attribués au pôle de recherche et d'enseignement supérieur ;
- l'élaboration d'une stratégie concertée d'évolution des systèmes d'information ;
- la gestion des équipements communs, notamment dans le domaine du traitement des ressources numériques ;
- plus généralement, la mise en œuvre des projets communs à tout ou partie des membres, dans les domaines entrant dans leurs missions »³².

³⁰ 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

³¹ JORF n°0037 du 13 février 2010 page 2739.

³² Article 4 du décret.

L'article 5 du décret montre que la politique menée s'opérera plus au « coup par coup » en prévoyant que « pour exercer ces missions, les établissements fondateurs et associés délèguent à l'établissement des compétences et des moyens, dans les domaines d'intervention cités à l'article 4, selon des modalités décidées par les conseils d'administration des établissements membres ».

Enfin, en 2011, l'établissement public prend le nom de « Sorbonne Paris Cité »³³.

B/ L'état de « Sorbonne Paris Cité » après publication de la loi

A la lecture de la loi, le sort des établissements de coopération scientifique paraît réglé, ils deviennent automatiquement des communautés d'universités. Les choses paraissent donc relativement simples et c'est l'article 117 de la loi qui en fixe le principe : « Les établissements publics de coopération scientifique créés conformément à l'article L. 344-4 du code de la recherche dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi, deviennent des communautés d'universités et établissements à la date de publication de la présente loi ».

Dans le cadre de la politique publique sans cesse poursuivie et réaffirmée de réorganisation de l'enseignement supérieur et le souci de lisibilité du monde de la recherche³⁴, le législateur a donc considéré comme acquis les regroupements existant et ne permet pas de retour en arrière par exemple par la dissolution d'un PRES. C'est aussi un souci de simplicité, en effet, il s'avère toujours nécessaire d'assurer la continuité de la personne publique, « le Roi est mort vive le Roi »³⁵, afin qu'il n'y ait pas de ruptures de droits. L'article 117 – I dernier alinéa prévoit d'ailleurs cette dévolution : « Les biens, droits et obligations, y compris les contrats des personnels, de l'établissement public de coopération scientifique sont transférés à la communauté d'universités et établissements à compter de la date de publication du décret portant approbation de la modification des statuts. Les étudiants inscrits dans l'établissement public de coopération scientifique sont inscrits à la communauté d'universités et établissements à compter de cette même date. La communauté d'universités et établissements délivre les diplômes nationaux à ces étudiants à la fin de leurs études ».

³³ Décret n° 2011-1842 du 7 décembre 2011 modifiant le décret n° 2010-143 du 10 février 2010 portant création de l'établissement public de coopération scientifique « Université Paris Cité ». Il est à noter que le mot « université » disparaît de l'appellation de l'établissement. Pourtant certains établissements portent abusivement le nom d'université alors que ce sont, par exemple, de grands établissements. Par exemple l'université de Lorraine « est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel constitué sous la forme d'un grand établissement » - Article 1 du décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine.

³⁴ La lecture des travaux parlementaires révèle depuis 2006 cette continuité de la politique de l'Etat.

³⁵ Faut-il faire ici référence à Ionesco ?

Il s'agit d'une véritable succession *ab intestat*. Les conditions institutionnelles et d'évolution statutaire sont aussi clairement imposées : « Le conseil d'administration de l'établissement public de coopération scientifique en exercice à la date de publication de la présente loi adopte, dans un délai d'un an à compter de la même date, les nouveaux statuts de l'établissement » poursuit l'article 117. Le législateur semble ici considérer qu'il ne s'agit que d'aménagements techniques auxquels les établissements doivent se soumettre. En droit il est de coutume d'affirmer que le présent de l'indicatif vaut impératif. Si aucune sanction n'est *a priori* prévue, il s'agit cependant d'une obligation juridique, la loi est par elle-même obligatoire. En cas de refus de se conformer au texte, la tutelle pourrait intervenir sur la base de l'article L.719-8 du Code de l'éducation qui permet au ministre de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement d'un tel établissement³⁶.

Ces dispositions heurtent une partie du monde universitaire qui se sentait déjà dépossédée par la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et, aujourd'hui, se voit confisqué sa liberté de choisir parmi les structures proposées par la loi. De plus, la modification des statuts, dans le cadre de l'article 117, n'impose pas de vote des conseils d'administration des établissements membres. Il est nécessaire en cela de distinguer l'article 117 qui fixe la procédure pour les établissements publics de coopération scientifique qui existaient au moment de la publication de la loi et la procédure prévue à l'article 62 de la loi et détermine le nouvel article L.718-8 du Code de l'éducation qui concerne la création d'une communauté d'universités et d'établissements à partir d'autres structures, comme par exemple une fondation, ou même à partir de rien, il s'agit d'une création *ex nihilo*! Dans ces derniers cas « la dénomination et les statuts d'une communauté d'universités et d'établissements sont adoptés par chacun des établissements et organismes ayant décidé d'y participer »³⁷.

D'autres choix étaient possibles et les travaux parlementaires révèlent qu'ils n'ont pas été entérinés par le gouvernement et le parlement. Ainsi l'amendement n°251 présenté au Sénat a proposé que « lors de la transformation des établissements publics de coopération scientifiques en communautés d'universités et établissements, les établissements composant le communauté choisissent le périmètre géographique et les statuts de leur regroupement ». Cet amendement n'a reçu aucun soutien, il ne fallait sans doute pas risquer

³⁶ « En cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances. Pour l'exercice de ces pouvoirs, le ministre informe le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les meilleurs délais. Dans ces mêmes cas, le recteur, chancelier des universités, a qualité pour prendre, à titre provisoire, les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le président ou le directeur de l'établissement ».

³⁷ Et l'alinéa 3 précise bien qu'il s'agit d'une création : « la communauté d'universités et d'établissements est créée par un décret qui en approuve les statuts ».

un retour en arrière, des établissements auraient pu avoir la tentation de revenir vers un simple système d'association³⁸.

Cette liberté de choix de regroupement a cependant été affirmée lors des discussions parlementaires et est la voie qui avait été choisie par le législateur depuis 2006. L'ensemble des dispositions qui permettaient le regroupement d'établissements était, depuis la loi sur la recherche, basé sur le volontariat des institutions. L'étude d'impact de la loi de juillet 2013 montre le respect de cette logique :

« Le choix a été fait d'affirmer le principe d'organisation coordonnée par les établissements de leurs politiques de formation et de recherche (article L. 718-2-1) tout en leur laissant le choix de la formule juridique la mieux adaptée aux caractéristiques du territoire et des établissements qui y sont implantés (article L. 718-2-2) avec trois formules possibles, qui peuvent être combinées : fusion, regroupement dans une communauté d'universités et établissements ou rattachement à un seul établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel »³⁹.

Le nouvel article L.718-3 du Code de l'éducation⁴⁰ détermine les trois possibilités offertes aux établissements :

1° La création d'un nouvel établissement d'enseignement supérieur par la fusion de plusieurs établissements mentionnée à l'article L. 718-6.

2° Le regroupement, qui peut prendre la forme :

- a) De la participation à une communauté d'universités et établissements mentionnée à la section 3 du présent chapitre ;
- b) De l'association d'établissements ou d'organismes publics ou privés concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Il est ici à préciser que l'étude d'impact de la loi précise que les établissements ont une obligation d'action et devront nécessairement choisir un mode de regroupement⁴¹. Cette liberté de choix se concrétise par les procédures mises en place pour créer ces divers

³⁸ Compte rendu intégral des débats du Sénat – Séance du vendredi 21 juin 2013.

³⁹ Etude d'impact du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et la recherche et de poursuivre : « Ce droit d'option entre différents outils juridiques n'est pas nouveau dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'applique ainsi aux universités de technologie, a été utilisé dans la loi de 2006 pour les pôles de recherche et d'enseignement supérieur et est prévu dans le cadre de la loi sur la refondation de l'école pour les écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Cette souplesse dans les possibilités d'organisation se traduit aussi par des adaptations au principe d'une structure de regroupement par académie : est ainsi prévu le cas particulier de la région parisienne déjà structurée en plusieurs pôles de recherche et d'enseignement supérieur et au sein de laquelle, compte tenu de son poids, pourront coexister plusieurs regroupements ».

⁴⁰ Article 62 de la loi du 22 juillet.

⁴¹ Etude d'impact : « Ces principes d'organisation territoriale s'appliquent de manière obligatoire aux établissements publics relevant du ministre de l'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres autorités de tutelle peuvent y participer ».

regroupements qui imposent l'accord des conseils d'administration de chaque futur membre, contrairement aux dispositions prévues à l'article 117 de la loi⁴².

Cette analyse de la loi du 22 juillet 2013 mène donc logiquement à bien distinguer deux situations juridiques :

- D'une part, celle des établissements constitués, avant la loi, en établissement public de coopération scientifique et qui passent en communauté d'universités et d'établissements par la seule volonté du législateur.
- D'autre part, les établissements qui ne faisaient pas partie d'un tel ensemble et qui dès lors ont une obligation de regroupement mais avec les possibilités de choix offertes par la loi.

Une telle analyse est confortée par deux cas particuliers qui concernent des établissements parisiens, Paris II et le Collège de France.

« Le Conseil d'administration de l'université Panthéon-Assas Paris II, réuni le vendredi 13 septembre 2013, a voté à une très forte majorité (24 voix pour et 2 contre) la sortie de "Sorbonne Universités" ». C'est le message lapidaire qui figure sur le site de l'établissement⁴³. Cette décision semble remettre en cause l'analyse précédente. Cependant, cette université n'était pas dans une situation identique à celle de Paris-Diderot par exemple. En effet, « Sorbonne Universités n'est pas un établissement public de coopération scientifique mais une fondation de coopération scientifique créée en 2010, modifiée en 2012⁴⁴. Et l'article 22 du décret fondateur prévoit la possibilité de retrait d'un membre de la fondation : « Les membres de la fondation peuvent s'en retirer. Le membre désirant se retirer de la fondation doit notifier son intention au président de la fondation par courrier recommandé avec demande d'avis de réception. Le retrait prend effet un mois après la réception de la notification écrite ». La loi du 22 juillet 2013 n'a pas transformé ces fondations. Cependant, l'avenir de l'université Paris II reste alors à déterminer.

⁴² Nouvel article L.718-6 du Code de l'éducation : « Les établissements peuvent demander, par délibération statutaire du conseil d'administration prise à la majorité absolue des membres en exercice, leur fusion au sein d'un établissement public nouveau ou déjà constitué. La fusion est approuvée par décret. Elle est compatible avec la création d'une communauté d'universités et établissements dans une même cohérence géographique d'intérêt territorial ».

Nouvel article L.718-8 du Code de l'éducation : « La dénomination et les statuts d'une communauté d'universités et établissements sont adoptés par chacun des établissements et organismes ayant décidé d'y participer »

Nouvel article L.718-16 du Code de l'éducation : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent conclure des conventions de coopération soit entre eux, soit avec d'autres établissements publics ou privés ». Comme il s'agit d'une convention, elle doit être nécessairement approuvée par le conseil d'administration au titre de l'article L.712-3 du même Code.

⁴³ <http://www.u-paris2.fr>

⁴⁴ Décret no 2012-600 du 27 avril 2012 modifiant le décret du 22 juin 2010 portant approbation des statuts de la fondation de coopération scientifique « Sorbonne Universités », JORF 29 avril 2012.

Le Collège de France est un autre exemple de cette liberté de choix et de positionnement au travers d'une dépêche de l'AEF : « Pour l'Aeres, le Collège de France devrait articuler « plus clairement » son positionnement dans le PRES PSL et sa vision stratégique. C'est ce que relève l'agence dans un rapport d'évaluation de l'institution daté d'août 2013 qui souligne à ce titre « l'insuffisance du débat interne sur certains enjeux, notamment sur ceux que recouvre son appartenance au PRES PSL ». Serge Haroche, administrateur du Collège, indique dans sa réponse qu'il ne souhaite pas que l'établissement intègre une CUE sous la forme d'un EPSCP car il entend « préserver son identité statutaire », mais réaffirme « son plein engagement dans les projets partagés de la FCS PSL »⁴⁵ ».

Au terme de cette étude, il ressort donc que « Sorbonne Paris Cité » est d'ores et déjà une communauté d'universités et d'établissements et que ses nouveaux statuts doivent être adoptés avant l'été 2014. Il ressort aussi que les établissements n'ont pas la possibilité juridique de sortir de cette construction sauf à employer d'autres moyens que les voies de droit, peut-être les voies plus sinueuses de la politique.

En tout état de cause, l'étude des rapports entre établissements et avec la tutelle dans ce cadre est déterminante pour comprendre l'impact de cette loi.

II/ Les rapports entre établissements et avec la tutelle

La recomposition du paysage universitaire va nécessairement avoir des conséquences sur les rapports institutionnels et les relations juridiques entre membres d'une communauté, avec les établissements extérieurs à la communauté sous l'attention de la tutelle.

A/ Les rapports entre établissements

Les rapports entre établissements peuvent très largement évoluer en fonction du type de regroupement retenu. L'article L.718-3 du Code de l'éducation a intégré l'idée que la coordination territoriale donc entre établissements « est organisée de manière fédérale ou confédérale ». Ces notions, si elles sont employées dans ce contexte, relèvent plus du « droit souple »⁴⁶ voire de la posture politique que de véritables catégories juridiques. Au sens strictement juridique ces types d'organisation concernent les Etats et la structuration du pouvoir politique avec le plus souvent, pour les personnes publiques concernées, un pouvoir

⁴⁵ Dépêche n°190526 du 29 novembre 2013.

⁴⁶ Et encore pas complètement. Le Conseil d'État propose une définition du droit souple à partir de l'examen des développements concrets du phénomène. Il s'agit de l'ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives : ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit. Conseil d'Etat – Rapport annuel 2013 – Le droit souple – La documentation française.

d'auto-organisation institutionnel ainsi qu'une autonomie qui peut aller jusqu'à la souveraineté dans certains domaines législatifs⁴⁷.

Le premier élément fondamental est que deux types de regroupements sont prévus par la loi.

Le premier est la fusion. Il s'agit alors de dissoudre deux ou plusieurs personnes morales pour n'en constituer qu'une. La fusion est une technique qui avait déjà été proposée par la loi du 10 août 2007 sous le nom de « regroupement », l'ancien article L.711-1 al.5 prévoyait que « les établissements peuvent demander, par délibération statutaire du conseil d'administration prise à la majorité absolue des membres en exercice, le regroupement au sein d'un nouvel établissement ou d'un établissement déjà constitué. Le regroupement est approuvé par décret »⁴⁸. La loi du 22 juillet 2013 propose cette possibilité au nouvel article L.718-2 du Code de l'éducation dans des termes identiques⁴⁹. Le même article précise que la fusion « est compatible avec la création d'une communauté d'universités et établissements dans une même cohérence géographique d'intérêt territorial ». Cette disposition est logique car tous les établissements concernés par un projet territorial ne souhaitent peut-être pas fusionner alors que des universités, du même espace, peuvent en décider ainsi. Il peut donc exister complémentarité des procédures entre fusion et regroupement.

Le second type de regroupement comporte deux possibilités, le regroupement au sein d'une communauté d'universités et d'établissements ou le regroupement par conventions et association. Dans ces modèles les établissements ne perdent aucunement leur personnalité morale, ils conservent donc les droits et obligations liés à leur statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel⁵⁰ ou autre, si une autre catégorie d'établissement est représentée⁵¹. Les établissements continuent de bénéficier de l'autonomie et d'un budget propre.

⁴⁷ Sur les notions de confédération et fédération voir M.BLOCK – Dictionnaire de la politique – Confédération – Paris 1863. L'article débute par : « Confédération – A prendre ce mot dans son sens le plus large, toute association de peuples ou d'Etats qui se forme en vertu d'un traité (*cum faedere*), est une confédération...

⁴⁸ C'est la procédure suivie pour la création, par exemple de l'Université d'Aix-Marseille : Décret n° 2011-1010 du 24 août 2011 portant création de l'université d'Aix-Marseille

⁴⁹ Art. L. 718-6 du Code de l'éducation : « Les établissements peuvent demander, par délibération statutaire du conseil d'administration prise à la majorité absolue des membres en exercice, leur fusion au sein d'un établissement public nouveau ou déjà constitué. La fusion est approuvée par décret (...) Lorsque la fusion comprend au moins un établissement bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3, l'établissement résultant de cette fusion bénéficie de ces mêmes responsabilités et compétences dès l'entrée en vigueur du décret portant approbation de la fusion ».

⁵⁰ Sorbonne Paris Cité n'est constitué que de ce type d'établissements. 4 universités et 4 grands établissements.

⁵¹ Nouvel 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. Les

Cependant, une différence fondamentale existe entre « communauté d'universités et d'établissements » et « conventions et association », dans le premier cas il y a création d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel qui chapeaute le regroupement, c'est la création d'un échelon « supra-établissement », alors qu'il n'y a création d'aucun établissement dans le second cas.

La communauté d'universités et d'établissements relève du même type de constructions que les établissements publics de coopération scientifique. Aux rapports horizontaux entre établissements s'ajoutent des rapports verticaux entre les établissements membres et la communauté. Le rôle de celle-ci est « d'assurer la coordination des politiques de ses membres » et ses statuts « prévoient les compétences que chaque établissement transfère, pour ce qui le concerne, à la communauté d'universités et établissements »⁵². Cet article est décisif car il pose le principe d'un transfert des compétences pour réaliser le « projet partagé » prévu à l'article L.718-2. Les établissements membres confieront donc à un autre établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel certaines de leurs compétences pour lesquelles les moyens pourront être directement attribués par le ministère⁵³, cet établissement étant autonome⁵⁴ et les contributions des établissements membres ne devraient plus être le mode de financement principal⁵⁵.

Un autre point fondamental est qu'il est consacré par l'article L.718-8 que chaque établissement ne sera pas dans l'obligation de transférer les mêmes compétences. Il s'agit en quelque sorte d'un « transfert à la carte » suivant l'investissement que souhaite l'un ou l'autre établissement membre dans la communauté⁵⁶. Un noyau dur de compétence sera

établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres autorités de tutelle peuvent participer à cette coordination et à ces regroupements.

« Lorsqu'un établissement public d'enseignement supérieur est structuré en plusieurs implantations régionales, il doit appartenir à au moins un regroupement mentionné au 2° de l'article L. 718-3. Il peut conclure pour chacune de ses implantations une convention d'association avec une communauté d'universités et établissements ».

⁵² Nouvel article L.718-8 du Code de l'éducation et les statuts fixent aussi « les compétences des instances mentionnées à l'article L. 718-9 qui ne sont pas prévues à la présente section ».

⁵³ Cf. Infra et notamment leur sera applicable l'article L.719-4 du Code de l'éducation.

⁵⁴ Cette autonomie est affirmée à l'article L.718-8 du Code qui prévoit qu' « Une fois adoptés, (les) statuts sont modifiés par délibération du conseil d'administration de la communauté d'universités et établissements, après un avis favorable du conseil des membres rendu à la majorité des deux tiers. » Il ne sera donc plus nécessaire d'avoir l'accord des conseils des établissements membres.

⁵⁵ Il est à noter que les communautés d'universités et d'établissements pourront percevoir directement les droits d'inscription, article L. 718-15 du code de l'éducation : « Outre les ressources prévues à l'article L. 719-4, les ressources de la communauté d'universités et établissements proviennent des contributions de toute nature apportées par les membres. La communauté d'universités et établissements peut percevoir directement les droits d'inscription aux formations pour lesquelles elle est accréditée ». Sans doute se posera la question de la répartition de ces droits notamment en ce qui concerne les services de documentation.

⁵⁶ En cela il est à noter encore une différence fondamentale avec l'organisation des collectivités territoriales. A Paris, par exemple, comme la municipalité est une structure politique, une égalité de traitement doit exister entre arrondissements.

certainement nécessaire à transférer pour que le « projet partagé » ne soit pas vidé de sa substance, pour le reste chacun suivant ses spécificités sera relativement libre. La culture d'établissement pourra alors jouer à plein⁵⁷. La répartition des compétences peut alors s'opérer de la façon suivante :

- Un transfert complet de certaines compétences pour réaliser le « projet partagé » dont la réalité sera vérifiée par le ministère. Ces compétences pourraient être alors considérées comme exclusives⁵⁸ et les membres de la communauté perdent alors tout contrôle direct sur leur réalisation. Ce transfert peut s'accompagner, pour certains établissements, de transferts supplémentaires et voulus.
- Les établissements gardent les autres compétences comme actuellement.
- Une dernière hypothèse serait celle de compétences partagées. En d'autres termes, des compétences qui seraient dévolues à la fois aux établissements et à la communauté. Si cette vision peut paraître séduisante, elle ne résisterait sans doute pas au temps. En effet, en cas de compétences partagées la question des moyens se posera inmanquablement et les dotations du ministère décideront sans doute rapidement vers quel établissement ils seront attribués.

Enfin les compétences des communautés d'universités pourront éventuellement être élargies par la création de composantes internes à la communauté. Il est en effet envisageable que des composantes des établissements membres désirent fusionner et que la nouvelle composante soit rattachée à la communauté.

Un enjeu majeur dans la création d'un tel établissement est donc celui du transfert des compétences. Cependant lorsqu'une communauté est créée suite à la transformation d'un établissement public de coopération scientifique au titre de l'article 117 ce débat n'a pas nécessairement à se produire sauf volonté des acteurs. De plus, par la suite les modifications de la répartition des compétences peuvent poser difficultés. En effet, l'article L.718-2 nouveau du Code de l'éducation prévoit que « une fois adoptés, ces statuts sont modifiés par délibération du conseil d'administration de la communauté d'universités et établissements, après un avis favorable du conseil des membres rendu à la majorité des deux tiers. Ces modifications sont approuvées par décret ». Les statuts comprennent la répartition des compétences⁵⁹, aussi, en cas de nouvelles compétences transférées les conseils des établissements membres ne seraient, à la lettre du texte, pas nécessairement

⁵⁷ Un simple exemple peut être pris dans la vie étudiante. Un étudiant de sciences po. n'a sans doute pas les mêmes avantages, la même vision de la vie étudiante qu'un étudiant de Paris 13 ou Paris 7 et les établissements n'ont pas les mêmes politiques.

⁵⁸ Cf. Supra

⁵⁹ L'article L.718-8 du Code de l'éducation prévoit que « (les statuts) comprennent la répartition des compétences... »

consultés ! En d'autres termes les établissements membres pourraient voir leurs compétences leur échapper sans qu'ils puissent directement se prononcer. Seul le conseil des membres doit être consulté. Le tout sera alors de déterminer si cette garantie peut être jugée suffisante, la composition de ce conseil est donc fondamentale. L'article L.718-13 du Code de l'éducation précise que « le conseil des membres réunit un représentant de chacun des établissements ». Il devrait donc s'agir d'un « conseil de chefs d'établissement » pour être cohérent ! Enfin, dernière précision, aucune majorité qualifiée n'est exigée pour rendre cet avis. En d'autres termes, dans le contexte de « Sorbonne Paris Cité » une majorité simple, quatre universités plus un grand établissement, peut permettre au conseil d'administration de transférer des compétences.

En cas de désaccord, il ne restera que l'arbitrage de la tutelle⁶⁰ ou encore le recours au juge administratif. Un argument pourrait porter, celui de l'autonomie reconnue à tous les établissements publics à caractères scientifique, culturel et professionnel et un débat passionnant sur l'autonomie réelle d'un établissement membre d'une communauté d'universités et d'établissements serait à trancher⁶¹.

Bien évidemment, il ne s'agit pas de diaboliser ces constructions institutionnelles et de faire des procès d'intention, pourtant force est de constater que la communauté universitaire a le sentiment que les politiques poursuivies ces dernières années sont menées à marche forcée sans véritable concertation. Aussi ces dispositions peuvent poser question surtout dans la perspective où la tutelle de l'Etat est réaffirmée et immanquablement va contribuer fortement à déterminer les politiques des établissements.

En cas de désaccord entre les établissements, reste la question de la sortie de la communauté. En d'autres termes, un établissement, peut-il par sa seule volonté, choisir de quitter une communauté d'universités et d'établissements ? Juridiquement, la réponse est non. En effet, la loi ne prévoit aucune procédure de sortie fondée par exemple sur le vote d'un conseil d'établissement. Dès lors, comme c'est un décret qui approuve les statuts de la communauté et en fixe la liste des membres, seul un décret, au nom du parallélisme des formes et compétences⁶², pourra approuver le départ d'un établissement.

Enfin, les établissements membres restent, sur le principe, libres de construire des rapports juridiques entre eux ou avec des partenaires extérieurs, la communauté n'est pas exclusive,

⁶⁰ Les modifications statutaires doivent être « approuvées par décret ».

⁶¹ La question d'une hiérarchie entre établissements peut se poser alors que le principe est qu'il ne peut exister de tutelle d'un EPCSCP sur un autre à moins peut-être qu'elle ne soit prévue par la loi ce qui n'est pas le cas.

⁶² Parallélisme des compétences : lorsque l'autorité compétente pour modifier ou abroger un acte administratif n'a pas été désignée par les textes, cette autorité est la même que celle à laquelle ces textes ont attribué compétence pour édicter l'acte. Parallélisme des formes : un acte contraire ne peut être pris que dans les mêmes formes que celles imposées pour l'édition de l'acte qu'il supprime ou modifie. Cf. Notamment G. CORNU – Vocabulaire juridique – PUF – V° Parallélisme.

mais à condition de ne pas empiéter sur le champ des compétences transférées⁶³. Là encore les frontières risquent difficiles d'être dessinées.

L'autre mode de regroupement des établissements concerne l'association.

La logique de cette autre structure de regroupement « conventions et association » est un peu différente et se rapporte plus aux « relations extérieures » tel que l'article L.719-10 du Code de l'éducation⁶⁴ les déterminait : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent conclure des conventions de coopération soit entre eux, soit avec d'autres établissements publics ou privés (...)»⁶⁵ En cas de rattachement, les établissements conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière ».

A nouveau le législateur a distingué deux catégories d'établissements. La première est celle des établissements qui avaient déjà procédé à des rapprochements par « conventions de coopération ». L'article 118 de la loi prévoit alors que « les décrets pris pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 719-10 du code de l'éducation, dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi, sont modifiés dans un délai de deux ans à compter de cette même publication pour mentionner les compétences mises en commun entre l'établissement de rattachement et les établissements rattachés conformément à l'article L. 718-16 du même code ». A nouveau la préoccupation est de limiter d'éventuels retours en arrière. Il y aura une simple modification des décrets déjà publiés, et donc non une création mais une « mise à jour » des rapports juridiques au sein de ces structures.

Par contre, c'est l'article L.718-16 du Code de l'éducation qui s'applique pour la création d'une nouvelle association. Le premier temps de cette création est une convention entre un ou plusieurs établissements publics à caractères scientifique, culturel et professionnel et d'autres établissements publics ou privés. L'objet de la convention est de mettre en œuvre le « projet partagé » de l'article L.718-2 du Code de l'éducation et le regroupement des établissements qui peut porter une « dénomination spécifique »⁶⁶. Cette convention détermine les compétences partagées ainsi que les modalités d'approbation du volet commun du contrat pluriannuel passé avec le ministère. Le législateur a ainsi, sur le mode conventionnel et par principe égalitaire, laissé aux établissements en grande partie le choix

⁶³ Ce qui peut s'avérer difficile à déterminer !

⁶⁴ Article abrogé et remplacé par l'article nouveau L.718-16 du Code de l'éducation.

⁶⁵ Partie tronquée : « Un établissement ou un organisme public ou privé concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche peut être rattaché à un ou plusieurs établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, par décret, sur sa demande et sur proposition du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé, après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Un établissement ou un organisme public ou privé concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche peut être intégré à un établissement public scientifique, culturel et professionnel, dans les conditions fixées au deuxième alinéa ».

⁶⁶ Il est alors nécessaire de modifier les statuts des membres pour y intégrer cette dénomination.

et les modalités⁶⁷ des coopérations à mener. En grande partie car ces regroupements au même titre que les communautés d'universités et d'établissements doivent poursuivre les objectifs fondamentaux de coordination de l'offre de formation et de stratégie de recherche et de transfert. De même, si les établissements conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière, ils perdent à l'issue du processus une grande marge de manœuvre car « le décret prévoit les compétences mises en commun entre les établissements ayant conclu une convention d'association ». A nouveau, il appartiendra donc au gouvernement et plus particulièrement au ministre de l'enseignement supérieur de valider, ou pas, la réalité du regroupement pour mener le « projet partagé ».

A remarquer aussi que l'association devrait, dans sa logique exister autour d'un établissement « chef de file ». C'est ce qui ressort du dernier alinéa de l'article L.718-3 du Code de l'éducation : « 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 ». Dans le cadre de la fusion cet établissement leader ne pose pas problèmes, il s'agit de celui nouvellement créé. Dans le cadre de la communauté d'université, il s'agit de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel qu'est la communauté d'universités et d'établissements. Dans le cadre de l'association la question est plus difficile à régler. En effet, si plusieurs universités sont parties à la convention, c'est l'une d'elle, avec l'accord des autres qui devra jouer ce rôle et peut-être même au détriment des autres. Le législateur n'a pas réglé la question complètement et n'a pas tranché. En dehors des académies de Paris, Créteil et Versailles, il semble faire confiance aux acteurs qui trouveront certainement des terrains d'entente qui devraient figurer dans la convention. Sans doute moins optimiste pour les académies précitées, le législateur, pensant sans doute que des désaccords seraient persistants déroge au principe et prévoit que « plusieurs établissements peuvent assurer la coordination territoriale ». Il ne s'agit cependant que d'une dérogation et certainement la politique publique étant clairement de simplifier le paysage de l'enseignement supérieur elle sera reconnue avec parcimonie. Devant ces difficultés, il apparaît que l'association a pour logique d'intégrer un établissement dominant et s'il en existe plusieurs et pour éviter des montages juridiques conventionnels et réglementaires complexes le mieux serait d'inciter à fusionner les universités présentes dans ce type de regroupements.

La fusion est le premier mode de regroupement cité par le législateur et donc sans doute privilégié par lui mais c'est un mode devenu relativement courant ces dernières années. L'article L.718-6 prévoit qu'elle doit être demandée par délibération statutaire à la majorité absolue des membres en exercice et règle le problème du passage aux responsabilités et

⁶⁷ Notamment le dernier alinéa de l'article L.718-16 du Code de l'éducation prévoit que « le conseil académique peut être commun à l'ensemble des établissements sous convention ».

compétences élargies⁶⁸. A nouveau, mais c'est le principe général de droit, le nouvel établissement né de la fusion est approuvé par décret.

Quelque soit le modèle de regroupement prévu de nombreuses question se posent quant aux moyens lors de la création d'un nouvel établissement ou d'une association tant budgétaires que financiers et surtout la place du contrat pluriannuel d'établissement, ce qui revient à aborder les relations avec la tutelle.

B/ Les rapports à la tutelle

Les établissements publics administratifs nationaux se caractérisent par l'existence d'une tutelle ministérielle, pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, il s'agit de celle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En 1864, Maurice Block définissait la tutelle administrative de la façon suivante : « la centralisation attire toutes les décisions à la capitale, la tutelle n'est que l'immixtion du gouvernement dans l'administration municipale ou départementale »⁶⁹. Le propos est déjà dur lorsque « s'immiscer » est défini en 2014 par Le Robert comme « intervenir mal à propos ou sans en avoir le droit ». Mais la formule semble juste à nombre de personnes dans la communauté universitaire. En quoi le ministère est-il légitime à influencer directement sur la vie institutionnelle des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et notamment les universités ou encore à déterminer plus ou moins directement les politiques publiques conduites par ces mêmes établissements ? C'est le plus souvent la confusion entre les nécessaires libertés et indépendances de l'enseignement et de la recherche reconnues aux enseignants-chercheurs et les règles de fonctionnement de l'institution universitaire qui crée le trouble. Si l'enseignant-chercheur n'est en principe pas sous tutelle, son établissement d'affectation l'est bel et bien. Mais cette tutelle est de deux ordres. L'une est *a posteriori* et laisse des marges de manœuvres aux établissements, l'autre est *a priori* encadre beaucoup plus les politiques d'enseignement et de recherche des établissements, leurs projets.

La tutelle *a posteriori*

Le contrôle *a posteriori* des actes des sujets de droit est considéré traditionnellement comme le moins liberticide. Les personnes peuvent agir et ce n'est qu'après qu'intervient une autorité plus ou moins systématiquement. Cette forme de tutelle a été emblématique de la décentralisation territoriale au début des années 1980. Le Préfet ne pouvait plus

⁶⁸ Lorsque la fusion comprend au moins un établissement bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3, l'établissement résultant de cette fusion bénéficie de ces mêmes responsabilités et compétences dès l'entrée en vigueur du décret portant approbation de la fusion.

⁶⁹ Dictionnaire de la politique – V° Tutelle administrative.

s'immiscer dans les affaires des communes, il ne pouvait plus qu'exercer un contrôle de légalité de leurs actes⁷⁰. C'est aussi l'évolution qui a été voulu par le législateur pour les universités. Le Code de l'éducation, en son article L.711-8, prévoit que « le recteur d'académie, chancelier des universités, assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il reçoit sans délai communication de leurs délibérations ainsi que des décisions des présidents et directeurs, lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire » et l'article L.719-7 ajoute que « les décisions et délibérations qui présentent un caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur, chancelier des universités » et que « le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité. Le tribunal statue d'urgence. Au cas où l'exécution de la mesure attaquée serait de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement, le chancelier peut en suspendre l'application pour un délai de trois mois ». En d'autres termes, le contrôle des actes de gestion de la personne publique est avant toute chose un contrôle de légalité et une grande autonomie semble être laissée sur le contenu des décisions dès lors qu'il respecte l'ordre juridique⁷¹. Ce contrôle *a posteriori* est réaffirmé à l'article 719-9 en ce qui concerne les contrôles administratif et financier. Il est exercé par l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche pour l'un et par l'inspection générale des finances ainsi que celui juridictionnel de la Cour des comptes⁷². Mais les actes concernés par ce contrôle sont essentiellement les actes de gestion courante.

⁷⁰ La procédure est connue sous l'appellation de « déféré préfectoral »

⁷¹ La loi de 2007 a prévu la publicité de ce contrôle en son article L.711-8 CE : « Le rapport établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public ».

⁷² L.719-9 CE : « Les établissements sont soumis au contrôle administratif de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Le contrôle financier s'exerce *a posteriori* ; les établissements sont soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances ; leurs comptes sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes, contrôle portant notamment sur la politique de ressources humaines des établissements.

L'agent comptable exerce ses fonctions conformément aux règles de la comptabilité publique et dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 719-5.

Ce même décret précise les cas et les conditions dans lesquels les budgets des établissements sont soumis à approbation ainsi que les mesures exceptionnelles prises en cas de déséquilibre ».

Deux remarques : c'est la loi de 2013 qui a inséré le contrôle sur les ressources humaines et il est à préciser que le contrôle budgétaire s'opère *a priori* puisque l'article R719-65 CE prévoit que « le projet de budget est communiqué par le président ou le directeur de l'établissement au recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'enseignement supérieur, quinze jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration de l'établissement ».

Un autre contrôle de la tutelle *a posteriori* peut être exercé en cas de difficultés graves. En effet, lorsque « le fonctionnement des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances. Pour l'exercice de ces pouvoirs, le ministre informe le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les meilleurs délais. Dans ces mêmes cas, le recteur, chancelier des universités, a qualité pour prendre, à titre provisoire, les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le président ou le directeur de l'établissement »⁷³. Ces dispositions permettent la mise en œuvre de « pouvoirs exceptionnels » en cas de « circonstances exceptionnelles » et les mesures prises doivent être par nature provisoires et doivent, normalement, permettre un retour le plus rapide possible au fonctionnement normal de l'établissement⁷⁴. Ces dispositions sont appliquées de temps à autres lorsqu'une crise grave secoue un établissement⁷⁵.

Ces dispositions permettent à la fois au ministère de veiller au fonctionnement régulier du service public tout en laissant une marge d'autonomie aux établissements pour développer les missions d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances. La loi du 22 juillet 2013, sur ce point n'a pas fondamentalement impacté ces moyens de contrôle. Cependant, la tutelle s'exerce aussi *a priori*.

La tutelle *a priori*

Dans l'exercice de la tutelle *a priori* « l'immixtion » du ministère ne se justifie que par le respect des dispositions juridiques et par le fonctionnement régulier du service public. Il ressort que la tutelle *a priori* mène non plus seulement à une « immixtion » dans la gestion courante des établissements mais bien dans la définition de leurs missions et de leur propre politique universitaire. Ce phénomène n'est pas nouveau, il a même été intégré dans le système institutionnel actuel, dès sa création, par la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968⁷⁶.

L'exemple parfait de cette tutelle trouve sa source dans l'article L.613-1 du Code de l'éducation :

⁷³ Article L.719-8 du Code de l'éducation.

⁷⁴ C'est la même logique que celle de l'article 16 de la constitution du 4 octobre 1958.

⁷⁵ Ces mesures peuvent aller jusqu'à la suspension d'un chef d'établissement et de la nomination d'un administrateur provisoire. Par exemple le président de l'université de Toulon avait été relevé de ses fonctions. La ministre chargée de l'enseignement supérieur a pris cette décision après avoir pris connaissance du rapport complémentaire de la mission de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche qu'elle a diligentée suite à des "présomptions de dysfonctionnements consécutifs à la décision de lancement d'une procédure disciplinaire" contre le président de l'université de Toulon dans le cadre d'une enquête sur un éventuel trafic de diplômes dans l'université, révélée par *Le Monde*, le 26 mars 2009.

⁷⁶ Bien entendu il est possible de remonter bien plus avant, cependant c'est la loi du 12 novembre 1968 qui a créé la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Loi n°68-978 du 12 novembre 1968 dite Edgar Faure – JORF du 13 novembre 1968, p.10579.

« L'Etat a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires.

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 ».

De ce monopole est née la procédure d'habilitation des diplômes qui a été transformée en procédure d'accréditation par la loi du 22 juillet 2013. Ces dispositions signifient que les diplômes nationaux ne peuvent être délivrés que dans le cadre réglementaire fixé nationalement et que les établissements peuvent même se voir privés de cette délégation d'agir au nom de l'Etat. Plus encore, le Conseil d'Etat a reconnu qu'il s'agit d'une procédure permettant au ministère de déterminer la politique publique de formation dans le cadre du service public de l'enseignement supérieur et que pour se faire il jouit d'une large marge d'appréciation : « Considérant que pour statuer sur les demandes d'habilitation présentées par chaque établissement, il appartient au ministre de tenir compte des "critères nationaux", tout comme des moyens et des besoins de service public, des habilitations en cours de validité dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de toutes les demandes d'habilitation dont il est saisi par ces établissements ; qu'il ne ressort pas des pièces versées au dossier que, dans l'appréciation à laquelle il s'est livré pour rejeter au terme de cette confrontation générale des besoins exprimés et des moyens disponibles, certaines demandes d'habilitation présentées par l'université requérante, le ministre ait commis une erreur manifeste d'appréciation »⁷⁷.

La loi du 22 juillet 2013 vient donc substituer l'accréditation à l'habilitation, il ne s'agit pas seulement d'une substitution des termes mais bien d'une évolution notoire d'une tutelle qui s'affirme sur les établissements⁷⁸. C'est un encadrement de l'autonomie pédagogique qui est opéré⁷⁹.

Une disposition emblématique figure dans un des nouveaux alinéas de l'article L.613-1 du Code de l'éducation : « 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. L'arrêté d'accréditation de l'établissement emporte habilitation de ce dernier à délivrer, dans le respect du cadre national des formations, les diplômes nationaux dont la liste est annexée à l'arrêté ». Si l'arrêté du 1^{er} août 2011 relatif à la licence⁸⁰ avait initié ce mouvement d'encadrement plus minutieux des diplômes, les nouvelles dispositions reconnaissent au

⁷⁷ Conseil d'Etat - 12 février 1982 - Université Paris 7

⁷⁸ La définition même d'accréditation montre cette évolution : « donner à quelqu'un l'autorité nécessaire pour agir en qualité de. – Accréditer un ambassadeur auprès d'un chef d'Etat – Accréditation : Rendre quelque chose croyable, plausible » Le Robert.

⁷⁹ Cette autonomie qui doit permettre la liberté dans l'enseignement.

⁸⁰ Article 3 de l'arrêté du 1^{er} août 2011 relatif à la licence : « Des référentiels de compétences sont définis pour une discipline ou un ensemble de disciplines à l'initiative du ministre chargé de l'enseignement supérieur, qui associe les conférences mentionnées à l'article L. 233-1 du code de l'éducation, les associations mentionnées à l'article L. 811-3 du code de l'éducation, les communautés scientifiques et les professionnels des secteurs concernés, et sollicite l'avis du comité mentionné à l'article 24. La mise en œuvre des référentiels fait, au moins une fois tous les cinq ans, l'objet d'un examen par le comité mentionné à l'article 24 du présent arrêté. Cet examen contribue à l'évolution desdits référentiels. La licence s'appuie sur des objectifs nationaux établis par les référentiels. Ceux-ci déclinent les compétences disciplinaires, linguistiques, transversales et préprofessionnelles que doivent acquérir les titulaires de la licence »- LORF 11 août 2011.

ministre et par la loi la possibilité de définir, en allant jusqu'au bout de la logique, des programmes quasi-nationaux. De plus, alors que précédemment ce mouvement n'avait été réglementairement initié que pour la licence, il s'étend aujourd'hui au diplôme de master.

Le même mouvement est en cours pour la recherche. Le nouvel article L.111-6 du Code de la recherche cette fois. Après avoir affirmé qu'une « stratégie nationale de recherche, comportant une programmation pluriannuelle des moyens, est élaborée et révisée tous les cinq ans sous la coordination du ministre chargé de la recherche en concertation avec la société civile », l'alinéa suivant met au centre du système le ministre chargé de la recherche qui « veille à la cohérence de la stratégie nationale avec celle élaborée dans le cadre de l'Union européenne et à ce que des informations sensibles à caractère stratégique pour la compétitivité ou la défense des intérêts nationaux soient préservées »⁸¹. Mais, il ne s'agit que de l'aboutissement d'une politique publique menée par les différents gouvernements qui vise à déterminer les axes nationaux d'investissements. Les divers appels d'offres ont depuis quelques années, et le phénomène s'est accentué, recherché cette cohérence⁸².

Le législateur a préservé un moyen fondamental d'action de l'Etat, l'agence nationale de la recherche, créée en 2006⁸³, elle a pour mission « dans le cadre de la politique de recherche définie par le Gouvernement (...) de financer et de promouvoir le développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques et le partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Elle met en œuvre la programmation définie par sa tutelle... »⁸⁴.

La loi du 22 juillet 2013 renforce le rôle d'un acteur, la région, toujours plus présent dans le paysage institutionnel de l'enseignement supérieur. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un acte de décentralisation, qui donnerait compétence à la région dans ce domaine et aurait pour conséquence l'application du principe de libre administration, mais bien faire apparaître une complémentarité entre la stratégie nationale et la stratégie régionale. Le nouvel article L.214-2 alinéa 3 du Code de l'éducation montre cette complémentarité : « En cohérence avec les stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de recherche, la région définit un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui détermine les principes et les priorités de ses interventions »⁸⁵. Et c'est la

⁸¹ La loi crée le conseil stratégique de la recherche à l'article L.120-1 du Code de la recherche. Il est d'ailleurs significatif que le décret l'organisant est le seul pris en application de la loi à ce jour : Décret n° 2013-943 du 21 octobre 2013 relatif au Conseil stratégique de la recherche.

⁸² Les investissements d'avenir et initiatives d'excellences en sont les exemples parfaits.

⁸³ En passant d'un groupement d'intérêt public à un établissement public dénommé agence.

⁸⁴ Article 2 du décret n°2006-963 du 1 août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de la recherche.

⁸⁵ Art. L. 214-2 CE : La région coordonne, sous réserve des missions de l'Etat et dans le cadre de la stratégie nationale de recherche, les initiatives territoriales visant à développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle, notamment auprès des jeunes publics, et participe à leur financement.

L'Etat transfère aux régions les crédits qu'il accordait à ces initiatives.

En cohérence avec les stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de recherche, la région définit un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui détermine les principes et les priorités de ses interventions.

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui accueillent des sites universitaires ou des établissements de recherche sont associés à l'élaboration du schéma régional.

transformation, à la fin de l'article 19 de la loi du 22 juillet 2013 d'un « ou » en « et » qui montre que la régionalisation de nombreuses missions liées au service public de l'enseignement supérieur est en cours au-delà de la compétence traditionnelle de cette collectivité en matière de formation continue et professionnelle : « Les pouvoirs publics prennent les mesures indispensables à la cohésion du service public de l'enseignement supérieur, dans le cadre de la planification nationale (version antérieure à la loi OU) ET régionale, et du respect des engagements européens »⁸⁶. L'idée pour l'Etat est de trouver de nouveaux partenaires financiers qui n'accepteront d'investir qu'à condition d'obtenir des contreparties en termes de développement du territoire.

Les dispositions de la loi du 22 juillet ne représentent qu'une continuité des actions des différents gouvernements et l'outil principal qui s'impose est le contrat pluriannuel d'établissement. La contractualisation des rapports entre la tutelle et les établissements a débuté à la fin des années 80 et c'est par une simple circulaire que cette politique de projet a été lancée. La circulaire du 24 mars 1989 avait pour ambition de créer cet outil avec pour objectif de définir « un nouveau et réel contenu à l'autonomie des universités et de permettre à l'Etat d'exercer pleinement ses responsabilités d'impulsion et de mise en cohérence »⁸⁷. Depuis lors le législateur n'a eu de cesse d'intégrer dans le corpus juridique le contrat d'établissement. La loi du 10 août 2007 a conforté ce mode de gestion des rapports avec la tutelle et dispose à l'article L.711-1 du Code de l'éducation⁸⁸ que ces contrats « prévoient (...) le cas échéant, les modalités de la participation de l'établissement à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur ». La loi du 22 juillet va plus loin et par une disposition qui paraît anodine en qualifiant d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel les communautés d'universités et d'établissements⁸⁹. Dès lors, cette nouvelle sous catégorie, à côté des universités et autres grands établissements, bénéficie d'un même type de gouvernance et d'attributs de la personnalité juridique

La région fixe les objectifs des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche et détermine les investissements qui y concourent. Les orientations du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sont prises en compte par les autres schémas établis par la région en matière de formation, d'innovation et de développement économique. La région est consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche.

⁸⁶ Article L.614-1 du Code de l'éducation. La question du rôle des régions est récurrente depuis plus d'une dizaine d'années. Cf. par exemple : Le patrimoine immobilier universitaire - Rapport d'information n°213 (2002 – 2003) par M. Jean-Léonce DUPONT au nom de la commission des affaires culturelles.

⁸⁷ Sur les premières appréciations de ce nouvel outil : Daniel Renoult - Vers de nouveaux rapports entre l'État et l'Université - bbf 1990 - t. 35, n° 2, dossier : La décentralisation.

⁸⁸ Cet article est fondamental car il définit les principes communs relatifs à l'autonomie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui « 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 ».

⁸⁹ Article L.711-2 du Code de l'éducation : Le présent titre fixe les principes applicables à l'organisation et au fonctionnement de chacun des types d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui sont :

- 1° Les universités auxquelles sont assimilés les instituts nationaux polytechniques ;
- 2° Les écoles et instituts extérieurs aux universités ;
- 3° Les écoles normales supérieures, les écoles françaises à l'étranger et les grands établissements ;
- 4° Les communautés d'universités et établissements.

La liste et la classification des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont établies par décret.

identiques, notamment la possibilité d'être accréditée directement et de passer un contrat pluriannuel d'établissement. Dès lors, il devenait nécessaire d'articuler le contrat de cet établissement avec ceux de ses membres.

Deux options s'ouvraient au législateur.

La première consistait à conserver l'ensemble des contrats des divers établissements et, lors du dialogue contractuel le ministère pouvait s'assurer de la cohérence entre ces divers actes juridiques. Si une telle disposition reconnaissait l'autonomie conservée par chaque établissement membre, elle comportait deux handicaps majeurs. D'une part, l'objectif de simplification du paysage institutionnel de l'enseignement supérieur n'était pas atteint et au contraire, aurait été ajouté un document juridique supplémentaire. D'autre part, le ministère, dans ce schéma, aurait dû mener un dialogue contractuel supplémentaire lors duquel il aurait non seulement dû veiller à la cohérence entre la stratégie nationale et le projet de chaque établissement et en plus entre les différents contrats eux-mêmes, ce qui aurait pu ouvrir la voie à de nombreux conflits.

La seconde option, retenue par le législateur⁹⁰ est de regrouper les différents contrats en un seul. Dès lors un seul dialogue contractuel et une seule signature principale, c'est une simplification fondamentale pour le ministère qui ne « voit qu'une seule tête ». De plus, en prévoyant un volet commun et des volets spécifiques, le ministère renvoie aux établissements le soin de gérer leurs éventuelles différences, lui se contentant d'un dialogue global⁹¹. La conséquence figure déjà en toutes lettres au dernier alinéa de l'article L.718-5 du Code de l'éducation : « L'Etat peut attribuer, pour l'ensemble des établissements regroupés, des moyens en crédits et en emplois aux établissements chargés de la coordination territoriale, qui les répartissent entre leurs membres ou établissements et organismes associés »⁹².

L'ensemble de ces dispositions ont un double objectif clairement affirmé par la loi : « Les contrats de site prévus dans la loi permettront aux établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et aux organismes de recherche partenaires de ces établissements d'organiser de façon coordonnée leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert.(...) Ainsi, tout en réaffirmant l'exercice de la tutelle des établissements au niveau national, avec une responsabilité renforcée de l'État garant de l'égalité des ressources, la loi les met en mesure d'établir au niveau régional les collaborations les plus efficaces ». Il s'agit donc à la fois de développer les interactions régionales mais surtout de les développer en fonction de la stratégie déterminée par le ministre en charge de l'enseignement supérieur ce qui est réaffirmé avec force un peu plus loin dans l'exposé des motifs de la loi : « Une trentaine de contrats de site devraient à l'avenir être signés avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'engage à jouer ainsi pleinement et avec une efficacité

⁹⁰ Nouvel article L.718-5 du Code de l'éducation. Et cf ; exposé des motifs de la loi – p.28 : «L'article L. 718-2-3 prévoit que, dans toutes les hypothèses, l'État conclut, sur la base d'un projet partagé, un seul contrat pluriannuel, tel que mentionné à l'article L. 711-1, avec la structure qui porte le regroupement ».

⁹¹ Les termes de « dialogue contractuel » sont employés car il ne s'agit pas d'une négociation qui emporte égalité entre les parties et liberté contractuelle - le service en charge d'élaborer les contrats pluriannuels des établissements s'appelle « Sous-direction de l'analyse de la performance et du dialogue contractuel » -.

⁹² L'unilatéralité est ici bien marqué : l'Etat peut ou pas selon la stratégie nationale.

renforcée son rôle régulateur, garant de l'émergence d'universités complètes, cohérentes et adaptées à chaque territoire »⁹³.

Cette politique, dans la continuité des pôles de recherche et d'enseignement supérieur mais aussi des pôles de compétitivité ou encore des fameux IDEX, est justifiée et doit être menée autour d'un « projet partagé ».

Le premier alinéa de l'article L.718-2 CE prévoit : « 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 ». Et c'est sur la base de ce projet partagé que le contrat pluriannuel d'établissement est conclu spécifie l'article L.718-5 du Code. Un pas supplémentaire est ici franchi, alors que les pôles de recherche et d'enseignement supérieur devaient essentiellement servir au rapprochement des projets de recherche, les nouvelles structures mises en place par la loi du 22 juillet 2013 permettent d'embrasser l'ensemble des missions du service public de l'enseignement supérieur : l'enseignement, la recherche et la diffusion du savoir⁹⁴.

La dimension « enseignement » était auparavant mal ou peu intégrée dans les politiques de regroupement⁹⁵. L'Etat ne procédait que par incitation par les différents plans⁹⁶, par les évaluations⁹⁷ et parfois par le biais des pôles de recherche et d'enseignement supérieur dont les organes délibérants n'avaient pas pour mission initiale la carte des formations et qui, sous la pression des dossiers d'habilitation, s'en sont emparés. Cet état de fait a été mal accepté par une grande partie de la communauté universitaire qui s'est sentie unilatéralement dépossédée de cette mission fondamentale qu'est l'enseignement⁹⁸. Aussi, afin de donner les moyens d'actions et de lever ces ambiguïtés, la loi du 22 juillet 2013 introduit dans le projet partagé l'offre de formation.

La notion de projet partagé, c'est-à-dire de coordination de l'offre de formation et des stratégies de recherche et de transfert, sera à l'avenir la grille de lecture fondamentale du ministère tant pour apprécier la validité des statuts des deux types de regroupements, que ce soit la communauté d'universités et d'établissements que ce soit l'association, car les compétences transférées au nouvel établissement public à caractère culturel, scientifique et

⁹³ Exposé des motifs p.28 et suivantes.

⁹⁴ La diffusion du savoir consiste à la fois en sa publication et en sa valorisation.

⁹⁵ La loi de 2006 n'abordait pas directement cette dimension.

⁹⁶ Plan campus, réussite en licence...

⁹⁷ Le rapport d'évaluation des licences de l'AERES de l'université Paris-Diderot est tout à fait éloquent, par exemple p.3 : « La création encore trop récente du PRES n'a pas permis de profiter d'un périmètre plus large pour améliorer la cohérence et enrichir encore une offre calquée sur les spécificités et la structuration de l'Université Paris-Diderot. Un certain nombre de mentions semblent isolées, (sciences du vivant, sciences économiques et sociales, psychologie, géographie), impression renforcée par le fait que nombre de dossiers ne situent leur mention qu'au sein de l'offre de Paris Diderot, sans évoquer ni les établissements du PRES SPC, ni le contexte général ».

⁹⁸ La lettre de démission du Vice-président du Conseil des études et de la vie universitaire adressée au président de Paris Diderot le 20 septembre 2012 montre ce rejet : Je vous prie de prendre acte par la présente de ma démission de la vice-présidence du Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire. Je démissionne également de ce conseil dont je pense qu'il n'a plus de raison d'être dans les circonstances actuelles où le PRES décide de l'avenir des universités sans avoir aucun mandat l'y autorisant.

professionnel, pour l'un, ou mises en communs par décret⁹⁹, pour l'autre, devront être suffisantes pour mener le projet partagé. Reste à savoir comment seront appréciées ces répartitions de compétence par le ministère¹⁰⁰.

Pour conclure, ces mutations sont-elles surprenantes ? Force est de constater qu'il s'agit d'un mouvement continue d'évolution de l'enseignement supérieur et il ne date pas du classement de Shangai ou encore des investissements d'avenir¹⁰¹. Pour s'en convaincre il est nécessaire de reprendre la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 qui modernise l'institution universitaire, mais plus encore, la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dont les missions sont définies en ses articles 1 à 5 notamment. Elles restent d'actualité. Mais surtout cette loi a globalement cherché à rendre cohérent le paysage de l'enseignement supérieur, à l'unifier et à le rendre plus lisible dans la construction d'un grand service public national, autant de termes utilisés en 2013.

C'est ce que rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1984 en différenciant l'institution publique des enseignants-chercheurs : « Considérant que les dispositions critiquées ne touchent pas à la liberté de l'enseignement mais sont relatives à l'organisation d'un service public et aux droits et obligations des enseignants et chercheurs chargés de l'exécution de ce service et associés à sa gestion et, comme tels, relevant d'un statut différent de celui des personnes privées ; que cependant ce statut ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause »¹⁰².

La loi du 22 juillet 2013 organise la vie institutionnelle et ce n'est que par ricochet qu'elle intervient sur le statut les missions des fonctionnaires que sont les enseignants-chercheurs. Dès lors, il faut lire cette loi pour ce qu'elle est, une loi d'organisation des institutions publiques et les universités « ne sont que » des établissements publics administratifs donc sous la tutelle d'un ministre à qui il appartient, comme tout autre chef de service, de mettre

⁹⁹ Pour mémoire si l'association est supposée plus souple pour une partie de la communauté universitaire, il n'en demeure pas moins qu'un décret doit intervenir pour acter ce regroupement et prévoir « les compétences mises en commun entre les établissements ayant conclu une convention d'association » Art.L.718-16 alinéa 3 du Code de l'éducation.

¹⁰⁰ La fusion n'est pas ici abordée car l'établissement né d'une fusion détient automatiquement, par exemple s'il s'agit d'une université, de l'ensemble des compétences d'un tel établissement. A noter que la loi limite considérablement la possibilité de créer de grands établissements qui a été un procédé de regroupement usité ces dernières années, par exemple l'Université de Lorraine n'est pas une université mais un grand établissement. Article L.717-1 du Code de l'éducation : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 711-3, la qualification de grand établissement peut être reconnue, à compter de la publication de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, soit à des établissements de fondation ancienne et présentant des spécificités liées à leur histoire, soit à des établissements dont l'offre de formation ne comporte pas la délivrance de diplômes pour les trois cycles de l'enseignement supérieur ».

¹⁰¹ Pour mémoire le premier classement de Shangai date de 2003 et les investissements d'avenir de 2010.

¹⁰² Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.

en œuvre les moyens en « hommes et matériels » pour mener une politique publique qui répond normalement aux besoins supposés de la société et déterminée par le parlement.

La loi naît des sources du droit c'est-à-dire « de l'ensemble des données morales, économiques, sociales, politiques, etc., qui suscitent l'évolution du Droit, considérations de base, causes historiques, « forces créatrices » (G. Ripert), sources brutes dites réelles que captent et filtrent les sciences auxiliaires de la législation pour alimenter la politique législative »¹⁰³. Alors la question peut être posée de savoir si les enseignants-chercheurs ne sont pas pour partie responsables de ces évolutions en acceptant la course aux financements et aux classements qui structurent la gouvernance des universités ? Les IDEX sont topiques à cet effet¹⁰⁴. Au-delà des aspects financiers, des engagements ont été pris sur le fonctionnement du service public, or n'est-ce pas à la loi et aux représentants de la nation de fixer les règles d'organisation de l'Etat, plutôt qu'à des jurys même internationaux avec les membres les plus imminents de l'Académie ? Et ne faut-il pas reconnaître que cette course effrénée fait office de politique d'établissement ?

La loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur montre que le législateur a continué à construire la politique publique de resserrement de l'enseignement supérieur en donnant au pouvoir exécutif des moyens juridiques qui peuvent aller jusqu'à la contrainte voire la sanction, même si elle n'est pas avouée. L'objectif est la réalisation d'une stratégie nationale qui consiste à amener 50% d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur, d'être reconnu internationalement dans les classements tout en limitant les coûts. Cependant, en ne réaménageant pas les « responsabilité et compétences élargies », le législateur est resté en lisière des réalités de l'enseignement supérieur. Il a entendu laisser la responsabilité de l'intendance aux seules universités qui n'en ont sans doute pas tous les moyens¹⁰⁵. L'autonomie des établissements est bien celle « du quotidien » et non celle des grands projets d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances.

¹⁰³ V° Source de droit – Vocabulaire juridique – G. Cornu.

¹⁰⁴ Un courrier du 6 juin 2012 du Président de Sorbonne Paris Cité est tout à fait éloquent à ce sujet : « La construction d'une université unifiée, impulsée par le projet Idex, donnera une cohérence institutionnelle à notre projet commun d'amélioration du service public de l'enseignement supérieur et de recherche... »

¹⁰⁵ Et pas seulement financiers !