HAL
open science

Gros temps sur l'université. Regard d'un juriste sur les CFVU

Lionel Zevounou

To cite this version:

Lionel Zevounou. Gros temps sur l'université. Regard d'un juriste sur les CFVU. Lettre Actualités Droits-Libertés, 2020. hal-02891489

HAL Id: hal-02891489

https://hal.science/hal-02891489v1

Submitted on 6 Jul 2020

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

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

La Revue des droits de l'homme
Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux
Actualités Droits-Libertés | 2020

Gros temps sur l'université. Regard d'un juriste sur les CFVU

Lionel Zevounou

Electronic version
URL: http://journals.openedition.org/revdh/10383
ISSN: 2264-119X

Publisher
Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference
Lionel Zevounou, « Gros temps sur l'université. Regard d'un juriste sur les CFVU », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 06 July 2020, connection on 06 July 2020. URL : http://journals.openedition.org/revdh/10383

This text was automatically generated on 6 July 2020.

Tous droits réservés

Gros temps sur l'université. Regard d'un juriste sur les CFVU[1]

Lionel Zevounou

I/- Éléments de contexte

1. Le contexte universitaire : une verticalité du pouvoir qui gagne du terrain

1 Si penser consiste à raisonner à partir des singularités[2], l'analyse juridique du cas des CFVU des Universités Paris Nanterre et Paris 1 illustre la tendance à un mode de gouvernance[3] caractérisé par une verticalité du pouvoir qui ne cesse de se renforcer[4]. Un tel mode de gouvernance ne peut fonctionner sans le soutien de la communauté universitaire[5] qui contribue, à divers niveaux, à la mise en œuvre de ces politiques. La force de ce mode de gouvernance élaboré depuis 10 ans tient dans le fait qu'il repose sur la volonté, tacite ou explicite, des universitaires eux-mêmes, quelles qu'en soient les raisons — et elles sont nombreuses — qui les poussent à contribuer à cette mise en œuvre[6]. Sa prégnance ne cesse de gagner du terrain, et ce d'autant plus facilement que la rareté organisée des ressources disponibles met en compétition à la fois les enseignants-chercheurs, les personnels administratifs, les laboratoires et les établissements. Dans ce dispositif, le droit ne constitue qu'un instrument au service d'une politique publique plus large[7]. Les conséquences de ce modèle de gouvernance verticale et technocratique dans lequel les destinataires d'une politique (enseignants-chercheurs, étudiants, personnels administratifs) n'ont qu'une prise marginale sur le devenir de leur métier ne doivent nullement être sous-estimées[8].

2 Pilotée par le ministère, en concertation avec les présidences d'université, cette politique contourne, voire ignore, les éventuels résistances ou contre-pouvoirs qui s'y opposent. Lorsque les énoncés juridiques créent les conditions matérielles d'une telle opposition (droit de grève[9], décision collective contraire au sens d'une réforme engagée), ils sont généralement contournés. Autrement dit, nous faisons l'hypothèse

d'une érosion de la contrainte du droit comme « forme » permettant — par l'instauration de contre-pouvoirs ou de procédures offrant un contrôle minimal sur les présidences — d'atténuer la brutalité des rapports de pouvoirs (cas, on va le voir de la délégation de pouvoir à l'Université de Nanterre[10]). La pratique purement instrumentale des énoncés juridiques est assujettie aux objectifs définis par les politiques publiques du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR), mis en œuvre avec des marges de manœuvre variables par les présidents d'université. En interne, les présidences ne peuvent gouverner sans l'appui des directions de composantes (par composantes, il faut entendre ici les UFR, IUT et autres départements disciplinaires[11]). On propose de lire ces transformations à l'aune du modèle Principal-Agent dont le fonctionnement exclut – ou du moins, cherche à réduire sensiblement – l'aléa inhérent aux procédures délibératives.

3 Sans revenir sur les nombreuses interprétations dont il est l'objet en sciences sociales[12], ce modèle met en relation un « Principal » qui délègue à un ou plusieurs « Agents » des tâches complexes. Ce contrôle du « Principal » est réalisé en fonction d'échanges d'informations fournies par les « Agents » — ici les présidents d'universités. Le « Principal » [MESR] peut contraindre les « Agents » « déviants » à satisfaire les objectifs qui leur sont assignés. Pour ce faire, il dispose d'une palette de mesures : contrainte financière importante [reconduction des budgets alloués aux universités], leviers en matière de ressources humaines [création ou suppression de postes], financement de la recherche [ANR] et évaluation des agents [suivi de carrière][13]. La verticalité du pouvoir abordée ici vient précisément du fait que les « Agents » n'ont de comptes à rendre qu'au « Principal ». Les décisions prises par les conseils délibératifs apparaissent accessoires dès l'instant où ils entrent en contradiction avec les intérêts définis par le « Principal »[14].

2. Le contexte sanitaire : de la continuité du service public à la continuité pédagogique

4 Le principe de « continuité du service public » traditionnellement mobilisé à l'encontre de l'exercice du droit de grève dans la fonction publique[15] a été utilisé au sein de l'enseignement supérieur dans un autre contexte, celui de la crise sanitaire. Mais, alors que le jardin bien ordonné du droit administratif français était accoutumé à discuter du principe à la lumière du droit de grève ou des régimes législatifs instaurant un service minimum sans que, par ailleurs, ce principe fasse obstacle à la « mutabilité » du service public — entendue de plus en plus comme suppression dudit service — la crise sanitaire en a bouleversé quelque peu l'étendue. L'ordonnance du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de la covid-19[16], éclairée par le communiqué de presse du conseil des ministres rédigé le même jour, parle de « continuité de l'action administrative ». Quant à l'article 3 de l'ordonnance — sur lequel on reviendra —, il emploie clairement l'expression de continuité du service public s'agissant des modalités d'organisation des examens[17].

5 Cet emploi interroge à plusieurs égards dans la mesure où, en théorie du moins, le régime subséquent au principe de continuité du service public nécessite de réorganiser le service pour faire face à toutes formes possibles de « perturbations ». Dans le cas de l'ESR, le service de l'enseignement devait donc tout à la fois continuer de fonctionner et s'adapter aux nécessités du confinement. À strictement parler, il est tout à fait possible

d'étendre le champ d'application du principe de continuité à des situations imprévisibles, ainsi que l'illustre le contentieux des contrats publics en matière d'imprévision ou de force majeure[18]. Dans le cas présent, le contexte de cette exigence de continuité de l'enseignement imposait au ministère et aux universités de fournir aux étudiants et aux enseignants les moyens matériels nécessaires à la bonne marche du service public, dans le souci d'un autre principe essentiel du service public, le principe d'égalité. Non définies par le législateur, ces exigences de continuité et d'égalité du service public ont reposé sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration[19]. Plusieurs textes réglementaires et infra-réglementaires ont été adoptés à cet effet.

6 Dès lors, l'exigence de continuité s'est transformée en injonction d'assurer les enseignements en ligne et de faire passer les examens universitaires à distance. Elle a aussi pu être brandie — par le MESR via les présidences d'université et les directions de composantes —, comme un garde-fou permettant d'endiguer d'éventuelles velléités de grève liées au manque d'impréparation matérielle et aux inégalités sociales engendrées par la fracture numérique.

7 Tout devait se passer *comme si* le service public de l'ESR fonctionnait normalement, alors même que les agents, confinés à domicile avec souvent des charges familiales accrues du fait du confinement[20], devaient parfois effectuer leurs obligations de service dans des conditions ubuesques.

8 Et de manière insidieuse, les expressions « continuité académique » ou « continuité pédagogique » se sont progressivement substituées à celle de « continuité du service public ». Ce lexique n'est pas anodin. Il fait écho à l'expression anglo-américaine « *academic continuity* » qui renvoie à des régimes universitaires contractuels et non pas statutaires. En effet, dans les universités nord-américaines le terme « *academic continuity* » a acquis un sens précis depuis l'épisode de la grippe « H1N1 » qui s'est propagée sur certains campus californiens dès l'été 2009[21]. D'abord employée pour désigner les dispositifs mis en place pour face aux crises sanitaires traversées par certaines universités, l'expression s'est ensuite élargie pour inciter à l'élaboration de dispositifs institutionnels futurs résilients[22], lesquels sont directement inspirés du management de crise, le *Business Continuity Management*[23].

9 Ce rapide éclairage permet de se faire une idée de la charge idéologique que recouvre l'usage des expressions « continuité académique » ou « continuité pédagogique ». Leur contexte d'origine est celui d'institutions universitaires dans lesquelles l'étudiant n'est pas considéré comme un usager, mais bien comme un client à satisfaire. En contrepartie de frais d'inscription souvent exorbitants, sources d'une réelle autonomie[24], les étudiants-clients doivent recevoir de la part des institutions universitaires nord-américaines et anglaises *tous* les moyens nécessaires. Sous une apparence lexicale proche, on est en réalité bien loin de la logique du service public et donc de son principe continuité. Tout porte à croire qu'en France, l'usage combiné de la continuité du service public et pédagogique a servi de justification à une recentralisation — *via* les présidences d'université — de l'organisation des examens et de la restructuration des universités par le MESR. Ce nouveau lexique managérial s'est greffé sur ce principe, qui, bien que juridiquement mobilisé pour limiter le droit de grève, renvoie politiquement à un héritage républicain fondamental. Un tel mélange des genres permet de mieux saisir les réformes en cours dans l'ESR, en particulier au sein des CFVU. Il éclaire, par la même occasion, les contradictions issues d'un mode de

gouvernance qui se présente encore comme collégial quand bien même cette forme de collégialité est de plus en plus démentie par la pratique.

II/- Deux cas topiques

1. Le cas de la délégation de pouvoir de la CFVU à Nanterre

10 Comme plusieurs autres universités sous tension, l'Université Paris Nanterre comprend un certain nombre de formations dans lesquelles les effectifs étudiants excèdent de loin l'encadrement du corps enseignant et des personnels administratifs. Pour avoir une idée, l'UFR de droit et science politique compte environ 6990 étudiants inscrits pour moins de 120 enseignants-chercheurs titulaires et 43 postes administratifs. D'autres filières, parmi lesquelles STAPS (Sciences et Techniques des Activités sportives), SEGMI (Sciences économiques, Gestion, Mathématiques, Informatique) ou encore le département de psychologie, connaissent ce même problème structurel. La rareté des ressources disponibles (principalement allouées à la masse salariale) crée un contexte très concurrentiel entre UFR dans lequel toute modification, même infime, de l'équilibre précaire est susceptible de générer de fortes tensions sociales. Depuis près de trois ans, ces tensions sont palpables à travers les mouvements sociaux qui font suite aux différentes réformes menées par le ministère ou à des événements structurels sur lesquels il difficile, pour un seul « Agent » pris isolément[25], d'avoir prise (Parcoursup, réforme du doctorat, croissance des effectifs au regard des capacités d'accueil, manque de personnel administratif dans certaines UFR sous tension, etc.). Ces différents mouvements sociaux ont eu pour effet de renforcer la concentration des pouvoirs entre les mains de la présidence et des directeurs de composantes. Une des causes de ce renforcement tient dans la volonté de contourner d'éventuels « blocages » de la part de certains enseignants chercheurs et d'étudiants mobilisés contre les réformes.

11 Les textes pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire n'ont fait qu'accroître cet état de fait comme le montre l'ordonnance du 27 mars 2020 déjà mentionnée, prise sur le fondement de l'article 11 l) de la loi d'urgence du 23 mars 2020[26]. La tenue des examens et la validation de l'année universitaire — quoiqu'il en coûte — sont en effet apparues comme un sujet prioritaire pour la Conférence des Présidents d'Université (CPU) et le MESR[27]. Dès lors les CFVU auraient dû jouer un rôle majeur en tant qu'organe en charge de la formation. Elles auraient aussi dû devenir des enceintes privilégiées pour tenir compte, dans cette organisation, des inégalités sociales auxquelles étaient confrontés les étudiants ou à l'inverse pour faire appliquer les instructions définies par le MESR.

12 La rédaction de l'ordonnance du 27 mars 2020 ne s'est pas faite sans la consultation — pour ne pas dire l'impulsion — des présidents d'universités, directement concernés par son application. L'article 3 prévoyait ainsi : « Lorsque l'autorité compétente mentionnée au premier alinéa de l'article 2 [c'est-à-dire les CFVU] est un organe collégial d'un établissement et qu'il peut délibérer dans des délais compatibles avec la continuité du service, cet organe collégial peut décider de déléguer au chef d'établissement sa compétence pour apporter les adaptations mentionnées au même article. Lorsque cet organe collégial ne peut délibérer dans des délais compatibles avec la continuité du service, les adaptations mentionnées à cet article sont arrêtées par le chef d'établissement. Ce dernier en informe alors, par tout moyen et dans les meilleurs délais, l'organe collégial compétent ».

13 Fort de ce texte, le président de l'Université Paris Nanterre convoquait le 3 avril une CFVU extraordinaire dont l'ordre du jour portait notamment sur la délégation des compétences de la commission à son profit. Un projet très vague de délégation a été présenté aux élus (doc.1)[28]. Se posait la question de l'interprétation de l'article 3 de l'ordonnance précitée. Comment et à quelles conditions octroyer une délégation de compétence au président d'université ? Pouvait-on envisager des modalités plus souples que l'alternative stérile : délégation totale ou rien, c'est-à-dire le chaos ? N'était-il pas possible pour la CFVU d'octroyer des compétences au Président à charge pour la CFVU d'en valider la mise en œuvre *a posteriori* ? Toutes ces questions de « bon sens » ont manqué d'être exposées clairement à l'ensemble des élus. De plus, les débats ont été menés de telle sorte qu'il fut impossible d'aborder la question redoutable des inégalités rencontrées par les étudiants quant aux examens. Le détail des moyens alloués aux examens n'a été qu'effleuré. Pas davantage un débat de fond n'a été engagé sur les risques psychosociaux potentiels engendrés par la crise du COVID-19 s'agissant des étudiants les plus fragiles[29]. Au fil des débats, s'est alors imposée — au nom d'une rhétorique faisant appel à « l'efficacité »[30] et à l'urgence — l'idée d'une délégation totale des compétences de la CFVU au président d'université, avec une consultation éventuelle de son bureau. Cette solution l'a emporté par 13 contre 12, avec 2 abstentions et 2 votes « nuls ». Elle a mis à jour la verticalité du pouvoir, déjà en germe dans la mise en œuvre des lois « LRU » relative aux libertés et responsabilités des universités et « ESR » relative à l'enseignement supérieur et la recherche. Avec du recul, cette volonté de se voir déléguer l'ensemble des compétences a sans doute constitué une « soupape de sécurité » afin de se prémunir d'éventuels blocages syndicaux. On retrouve à nouveau la force explicative du modèle Principal-Agent, dans la mesure où, s'agissant de l'Université Paris Nanterre, le président s'est senti principalement lié par les directives posées par le ministère, en particulier celles de la DGESIP[31]. Cet épisode a aussi révélé le poids prépondérant joué par les directions de composantes au détriment de celui des élus. Un projet de délégation a donc été proposé sans que l'on sache précisément quels en étaient le terme et le contenu précis. Le même jour, et sans que les membres connaissent le projet définitif de délégation, la présidence prenait un arrêté fixant les modalités d'examens dématérialisés du second semestre (doc. 2).

14 Une autre CFVU s'est tenue le 18 mai 2020. Ladite réunion ne peut qu'étonner, quand on sait que celle qui l'a précédée avait précisément pour objectif d'obtenir une forme de « blanc-seing » de la part de la CFVU. D'un point de vue strictement juridique, la situation interrogeait : à quel titre les élus qui s'étaient eux-mêmes désistés de leurs pouvoirs au profit de la présidence pouvaient-ils à nouveau être convoqués ? C'est alors qu'une version actualisée de la délégation CFVU (doc. 3) fut envoyée séance tenante sur la demande de certains élus. Cette nouvelle version, sensiblement différente du projet initial, fixait un terme à la délégation octroyée ; elle précisait aussi les compétences octroyées à la présidence en son article 1 : « La Commission de la Formation et de la Vie universitaire délègue au président de l'université sa compétence pour apporter les adaptations nécessaires à la mise en œuvre des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur dispensées par l'Université Paris Nanterre ainsi que pour la détermination des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur délivrés par l'Université Paris Nanterre. Cette délégation s'assortira de l'information et de la consultation régulières du BCFVU, afin de maintenir la continuité démocratique de l'établissement. S'agissant des épreuves des examens ou concours, ces adaptations

peuvent porter, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats, sur leur nature, leur nombre, leur contenu, leur coefficient ou leurs conditions d'organisation, qui peut notamment s'effectuer de manière dématérialisée. Cette délégation porte également sur les formations dispensées dans le cadre des partenariats établis par l'Université Paris Nanterre avec d'autres établissements ou personnes morales ».

15 Durant cette seconde réunion, il a alors été expliqué aux élus qu'ils avaient mal compris la portée de leur vote concernant la délégation précédente. La version définitive envoyée faisait état d'une délégation sur certains points essentiels, notamment l'organisation des examens. Cette nouvelle réunion a, dès lors, permis de donner une légitimité *a posteriori* de façade aux décisions prises concernant l'organisation des examens. Maître de l'interprétation du contenu de la délégation rédigée par ses services, la présidence s'est sentie libre d'indiquer aux élus les points de l'ordre du jour qui relevaient de la simple consultation ou, au contraire, d'un vote. Logiquement, les questions sensibles liées à l'organisation des examens n'ont pas été soumises au vote.

16 Cette rapide présentation du cas nanterrois témoigne du fait que les instances universitaires élues ne sont qu'un paravent de collégialité venant légitimer *a posteriori* des décisions engageant l'ensemble de la communauté universitaire, mais déjà prises en dehors d'elle. Une telle conception de la collegialité n'implique en effet nullement que les instances élues soient pleinement associées au processus de décision qui détermine tel ou tel choix politique important. Lorsque par extraordinaire, le cas inverse se présente, comme l'illustre l'épisode récent de l'Université Paris 1, le « Principal » n'hésite nullement à user de son influence pour modifier un vote allant frontalement à l'encontre de sa politique.

2. L'exception inattendue de la CFVU de Paris 1

17 À la différence de l'Université Paris Nanterre qui dispose, pour le dire avec humour, d'un avantage compétitif en matière de gestion des examens en ligne[32], la décision « déviante » — aux yeux du MESR — de la CFVU de l'Université Paris 1 n'était pas attendue. Les faits sont connus[33]. Le 16 avril, la CFVU de cette université adoptait une délibération annulant les examens du second semestre et prévoyant « la validation automatique de celui-ci avec comme moyenne pour le second semestre, la moyenne du premier semestre »[34]. Le 17 avril, plusieurs autres composantes, dont l'École de droit de la Sorbonne, réagissaient par une lettre collective demandant le retrait de cette délibération. Cette lettre, qui prend le contre-pied de la délibération de la CFVU, se réclamait clairement des « directives du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ». Diverses dispositions du Code de l'éducation ont été convoquées afin de conforter l'argument du caractère national des modalités de délivrance des diplômes. La disposition la plus convaincante, celle de l'article L. 613-1 du Code de l'éducation, était mobilisée afin de rappeler que seuls les jurys d'examen étaient en mesure de procéder à la validation des diplômes. Les composantes dissidentes ont non seulement contesté la validité de la délibération de la CFVU mais aussi refusé d'en faire application. Sans entrer dans une appréciation juridique des arguments présentés par l'un ou l'autre des protagonistes (composantes *vs* majorité des membres élus CFVU), le modèle Principal-Agent éclaire une fois encore le conflit en présence. Ainsi, une composante se substitue à « l'Agent » défaillant, en l'occurrence la présidence d'université, afin d'exprimer son ralliement aux intérêts du « Principal ».

D'une part, la composante fait de l'organisation dématérialisée des examens un impératif national et, d'autre part, en rappelant le risque de dévalorisation des diplômes — autre manière de prendre acte de la concurrence déjà débridée au sein de plusieurs disciplines, dont le droit — elle s'inscrit parfaitement dans les attentes du « Principal ». Or, deux aspirations apparemment contradictoires émanent de cette action menée par l'École de Droit de la Sorbonne. La première se réclame d'une injonction nationale définie par le MESR tandis que la deuxième fait valoir l'aspect purement local du maintien de l'excellence des diplômes — et, en creux, de la réputation de l'établissement[35]. En réalité, cette contradiction trouve une issue dans la définition de l'autonomie comprise comme : « *Organis [ant] les relations entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, son administration centrale et ses établissements opérateurs* »[36].

18 Le 22 avril, F. Vidal prenait publiquement position contre la décision adoptée par la CFVU de Paris 1. Et le lendemain, le conseil d'administration (ci-après CA) tenta, en vain, de s'octroyer la compétence exercée par la CFVU. Le mélange des genres est sans doute apparu trop flagrant. Mais si maladroite qu'ait été la démarche, elle révèle le rôle hégémonique qu'entendent jouer les présidences d'universités au sein de leurs établissements respectifs. Le 29 avril, une proposition détaillée intitulée « Proposition de cadrage général pour l'organisation du contrôle des connaissances dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 » a été formulée par les élus de la CFVU[37]. Dans le même esprit que la précédente décision, elle a été adoptée le 5 mai par 19 voix pour, 15 contre et 4 abstentions. Le 7 mai, un référé fut introduit devant le Tribunal administratif de Paris à l'initiative des directeurs de composantes opposés à la délibération de la CFVU. Ce référé demandait l'annulation des délibérations des 16 avril et 5 mai 2020. Les moyens avancés formalisaient l'argumentation accompagnant la lettre collective des composantes datée du 16 avril. Au nombre de ceux-ci se trouvait la méconnaissance du « principe d'indépendance des jurys et leur souveraineté ». Par une motivation succincte, le Tribunal rejette en tous points les moyens avancés au soutien du référé-suspension, tant au regard de l'article 2 de l'ordonnance du 27 mars 2020 que des compétences exercées par la CFVU en vertu de l'article L. 712-6-1 du Code de l'éducation[38]. C'est alors qu'un second communiqué de la ministre est paru pour soutenir les « (...) enseignants-chercheurs qui souhaiteront se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État [soulignant qu'] il appartiendra à la plus haute juridiction de dire le droit [*sic*] et de rappeler les uns et les autres à leurs responsabilités devant les étudiants et l'institution universitaire. Le ministère prendra toutes ses responsabilités afin de garantir aux étudiants la qualité de leurs diplômes »[39].

19 Le 23 mai, le recteur de la Région académique d'Ile-de-France introduit à son tour un déféré préfectoral devant le Tribunal administratif de Paris sur le fondement de l'alinéa 1 de l'article L. 719-7 du Code de l'éducation. Et le 26 mai, il prend un arrêté suspendant l'application des décisions de la CFVU pour un délai d'un mois (doc. 4) en attendant que le Tribunal administratif de Paris statue au fond. L'alinéa 2 de l'article L. 719-7 du Code de l'éducation habilite en effet le recteur à suspendre une telle décision : « 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 ». Cet arrêté a permis de suspendre, le temps de la durée effective des examens, les effets de la délibération de la CFVU. Rarement dans les contentieux qui ont jalonné l'ESR, le ministère a fait usage d'autant

de moyens administratifs pour contrecarrer les effets d'une délibération prise par une instance collégiale. Le modèle Principal-Agent éclaire parfaitement la séquence qui s'est jouée à Paris 1. En effet, le « Principal » (MESR) n'a agi que sur demande de plusieurs de ses « Agents » (directions de composantes), ce qui donne l'impression que la mesure de répercussion envisagée n'a pas émané unilatéralement du MESR. À la différence de Nanterre, où la présidence a joué un rôle prépondérant dans la « reprise en main » de l'organisation des examens, le cas de Paris 1 illustre une substitution des « Agents » par rapport au « Principal ». De fait, les directeurs de composantes se sont par la suite fondés sur l'arrêté du recteur — une fois l'échec du référé-suspension acté — pour passer outre les délibérations adoptées par la CFVU[40].

III/- Explication : l'aboutissement des réformes successives

20 Sans refaire ici l'histoire des universités[41] et de la profession universitaire, il faut reconnaître que la France demeure le seul pays occidental où les élites administratives et économiques proviennent principalement des grandes écoles. Les différentes lois sur l'université n'ont jamais fait l'objet — hormis peut-être la timide tentative de la loi « Savary » — d'un débat d'ampleur sous forme de priorité nationale. On caricature à peine en disant qu'une division du travail dans l'enseignement supérieur et la recherche s'est, *de facto*, opérée entre une gestion de la « masse », laissée aux universités, et une gestion des élites lesquelles trouvent dans les grandes écoles, les moyens de se reproduire socialement[42]. Dit autrement, la « question » universitaire ne constitue pas, dans l'agenda politique de la Ve République, un enjeu central[43]. De fait, les politiques publiques se sont bornées, depuis la loi « LRU », à n'aborder l'institution universitaire qu'à l'aune du prisme de la gestion d'une massification étudiante à coût constant.

21 Depuis plus de dix ans et la loi dite « LRU », les réformes se suivent et se ressemblent dans l'enseignement supérieur depuis[44]. L'alternance politique en 2012 dont on aurait pu attendre une inflexion dans la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche[45] n'a fait qu'accentuer cet état du droit avec la loi « ESR » de 2013 (on pense ici aux regroupements universitaires et scientifiques sous forme de COMUE, expérimentations et dispositifs d'excellence : IDEX, LABEX)[46]. Nulle part, le lexique des lois « LRU » ou « ESR » ne convoque les libertés académiques ou le rôle social des universités, comprises comme lieux de production et de diffusion des savoirs ancrés dans des contextes sociaux et culturels prédéfinis. Les récents rapports relatifs à la loi de programmation pluriannuelle sur la recherche (LPPR)[47] — sans doute l'une des dernières étapes de la « modernisation » opérée depuis la « LRU » — ont suscité un vif émoi.

22 La loi « LRU » a opéré une rupture avec l'esprit de loi dite « Faure ». Cette dernière privilégiait en effet l'idée de « cogestion »[48]. Le président d'université devait être élu par les différents corps d'usagers qui composent l'institution universitaire. La loi dite « Savary », votée en 1984[49], a tenté d'approfondir ce système de « cogestion ». Elle introduisait cependant une innovation de taille, en cherchant à rapprocher grandes écoles et universités à travers l'idée d'un « service public unifié », mais en vain. L'emploi du mot « rupture » pour parler de la loi LRU s'avère toutefois excessif. D'un point de vue financier, les bases de « l'autonomie » des universités étaient déjà posées

par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 suivie de plusieurs réformes jusqu'en 2006[50].

23 Les « ruptures » évoquées par rapport à l'esprit de la loi « Faure » — à la fois par la LOLF puis la loi LRU — s'opèrent sur ce point. Elle a engendré un terme « d'autonomie » des universités faisant l'objet de nombreux contresens. Les ambiguïtés générées par la polysémie du terme « autonomie » sont à la source des incompréhensions et des nombreux mouvements sociaux que connaît la communauté universitaire ces dernières années[51]. Si l'on se tourne vers la définition qu'en donnent deux de ses artisans, le terme « autonomie » de la loi « LRU » « *est pris dans son sens juridico-technique en ce qu'il organise les relations entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, son administration centrale et ses établissements opérateurs* »[52]. Très lucides, les auteurs ajoutent plus loin : « *Si l'on se place du point de vue de l'enseignant-chercheur jaloux de sa liberté académique ou de la communauté disciplinaire toujours inquiète du poids qu'elle peut peser au sein d'une communauté universitaire, il n'est pas certain que le renforcement du rôle managérial du président d'université, l'évolution du mode de recrutement ou de promotion des enseignants-chercheurs soient vécus positivement et mis au crédit de l'autonomie. L'adoption de la loi a d'ailleurs été suivie de mouvements de contestation significatifs qui ont duré plusieurs mois et ont été le fait d'une part significative des personnels et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur, voire de certaines instances telles que le Conseil national des universités (CNU)* »[53].

24 Il faut comprendre que, pour ceux qui définissent les politiques publiques universitaires, « autonomie » n'a jamais été synonyme d'autogestion. Pas davantage, l'autonomie ne s'accompagne d'un renforcement des libertés universitaires comme cela a pu être montré[54]. C'est bien ce que semble traduire l'usage du terme « gouvernance » appliqué aux universités. De ce point de vue, les universités sont perçues comme le niveau optimal de coordination d'une politique publique entre l'État (MESR), acteurs européens[55] et personnels universitaires. Les modalités de cette gouvernance trouvent dans certains énoncés législatifs et réglementaires et dans le discours des acteurs dominants du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP, CPU, etc.) une légitimation accrue[56]. Même si aucun débat d'ampleur n'a été entamé sur le devenir de l'université française, il faut reconnaître que les réformes menées depuis une dizaine d'années, dessinent en creux le projet d'une gouvernance technocratique.

25 Des usages volontairement ambigus du terme « autonomie » par les principaux acteurs institutionnels de la recherche résultent maintes ambiguïtés et frustrations entre une partie des enseignants-chercheurs et le MESR. Pour le dire succinctement, le transfert de la gestion de la masse salariale aux universités à coût constant[57], et ce en dépit de l'augmentation croissante des effectifs étudiants, la normalisation progressive de la contractualisation des fonctions académiques (contrats dits « LRU »), les inégalités liées aux politiques d'excellence en matière de recherche (IDEX, LABEX), « l'agencification » de l'évaluation de la recherche (AERES, HCERES) engendrent une profonde recomposition du paysage et de la profession universitaires. La rareté organisée de l'accès aux budgets — qu'il s'agisse de la recherche ou de l'enseignement à travers le contrôle de l'offre de formation — pose les bases d'une compétition généralisée pour leur obtention. Cette recomposition produit des transformations majeures dans le rapport des enseignants-chercheurs à leur métier : qu'il s'agisse du sentiment de dévalorisation symbolique de leur profession, de leur mise en concurrence par la différenciation des statuts — résultant de la raréfaction progressive des postes de

titulaires —, de l'importance grandissante des charges administratives liées au manque de personnel adéquat, du développement des formes de travail peu visibles et peu reconnues[58].

26 Pour un juriste, la difficulté vient précisément du décalage entre l'état du droit positif actuel, formellement héritier de l'esprit « co-gestionnaire » de la loi « Faure », et le nouveau dispositif managérial introduit par la loi « LRU ». La fonction du président d'université — il est inutile de revenir sur le poids considérable acquis par la CPU ces dernières années —[59] constitue l'épine dorsale de ce nouveau régime juridique. À l'exception des contentieux portés devant le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État qui ont attiré l'attention des juristes, tant en ce qui concerne la composition des comités de sélection que la question de l'indépendance des enseignants-chercheurs, plusieurs aspects de la vie universitaire demeurent encore des points aveugles de la discipline. Si les contentieux sont encore peu abondants, les tensions générées par les contraintes budgétaires imposées par le MESR le sont davantage. Et il faut rappeler ici une évidence, à savoir que le contentieux n'épuise nullement la conflictualité générée par les pratiques administratives. Dans le dispositif universitaire de type managérial évoqué ci-dessus, l'interprétation des énoncés législatifs ou réglementaires demeure tributaire de l'usage qu'en font les acteurs dominants.

27 Une illustration peut en être donnée avec l'article L. 712-4 du Code de l'éducation figurant à la section 1 intitulée « Gouvernance » qui institue un Conseil académique. L'article dispose : « Le conseil académique regroupe les membres de la commission de la recherche mentionnée à l'article L. 712-5 et de la commission de la formation et de la vie universitaire mentionnée à l'article L. 712-6. Sont constituées en son sein la section disciplinaire mentionnée à l'article L. 712-6-2 et la section compétente pour l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière des enseignants-chercheurs. Les statuts de l'université prévoient les modalités de désignation du président du conseil académique, qui peut être le président du conseil d'administration de l'université, ainsi que de son vice-président étudiant. Le président du conseil académique, dont le mandat expire à l'échéance du mandat des représentants élus des personnels du conseil académique, préside la commission de la formation et de la vie universitaire et la commission de la recherche ». Il est possible de proposer au moins deux lectures de cette disposition. La première est favorable à la présidence du conseil académique par le président d'université ; la seconde fait du conseil académique un contrepouvoir, organe autonome du conseil d'administration. La seconde lecture a les faveurs de « l'intention » du législateur qui, tout en renforçant les pouvoirs des présidents d'université, mettait en place quelques contrepoids[60]. Force est pourtant de reconnaître que le caractère obscur des textes et des réformes successives ne se prête guère à une telle interprétation. Pour en revenir à l'article L. 712-4 précité, il institue un pouvoir bicéphale peu compatible avec l'idée de gouvernance managériale issue de la loi LRU. Un tel flou[61] laisse place au jeu de rapports de force, lesquels profitent généralement aux présidents élus. La grande diversité des pratiques demeure ce faisant la règle. Ainsi, les conseils académiques des universités de Nanterre, Bordeaux, Rouen sont généralement présidés par les présidents de leurs universités respectives[62].

28 Le modèle Principal-Agent prend ici tout son sens. C'est bien parce que le président d'université en tant qu'« Agent » dépend à plus d'un titre du « Principal » (MESR) qu'il se sent libre de passer outre le sens des énoncés qui sont censés contraindre son action,

dès lors qu'ils n'entrent pas dans les objectifs assignés par le « Principal ». Cette lecture apporte un éclairage sur nombre de comportements « déviants » à l'égard des règles qui s'appliquent aux universités. Les impératifs de gouvernance — entendus ici comme la mise en œuvre des directives prioritaires fixées par le MESR éventuellement en contradiction avec les énoncés — imposent au président de s'appuyer, en interne, sur les acteurs importants. Les composantes prennent alors en pratique plus de poids que les conseils centraux[63].

29 Il pourrait paraître à certains abusif de généraliser la grille de lecture Principal-Agent proposée. Mais ce serait oublier qu'elle trouve déjà matière à s'appliquer depuis l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche[64]. Encore peu commenté par les juristes, ce texte met en œuvre une gouvernance verticale assumée. Comme le montre l'analyse très fouillée de Corine Eyraud[65], ces nouveaux établissements expérimentaux sont composés de conseils d'administration dans lesquels le nombre de personnalités extérieures peut largement excéder celui des élus. Les UFR font place à des écoles universitaires pluridisciplinaires pour le premier cycle et des *graduate schools* à partir du Master. Les directeurs de ces deux types d'établissements sont nommés par le président d'université[66]. L'expérience montre bien souvent que l'expérimental des textes ne constitue qu'une période transitoire avant une généralisation lors de futures réformes. Il y a fort à craindre que la verticalité du pouvoir universitaire que l'on a décrite dans ce texte soit déjà largement ancrée dans les pratiques universitaires et validée par les juges[67].

30 Ce texte a tenté d'analyser les transformations à l'œuvre au sein de l'université exacerbées par la crise du COVID-19. Le cas des délibérations des CFVU de Nanterre et Paris 1 illustre un mode opératoire où le cadre délibératif cède la place à un mode vertical d'exercice du pouvoir.

31 Un des derniers « tabous » du processus amorcé dès 2007 demeure celui de la libéralisation des frais d'inscription[68]. Si le modèle retenu emprunte largement aux modes de fonctionnement britanniques et nord-américains, plusieurs éléments doivent être sur ce point rappelés. La crise du COVID-19 a, du côté de plusieurs universités et colleges américains, été dévastatrice. Largement dépendantes du marché international des étudiants étrangers, les budgets de plusieurs universités vont décroissants[69]. Un certain nombre de contrats de non-titulaires (lesquels représentent une part importante dans les universités américaines et anglaises) n'ont pas été renouvelés, plusieurs *tenure tracks* sont gelées et on parle même dans certains cas de gel des salaires. Ici et là s'élèvent des voix dénonçant les dérives d'une gouvernance universitaire outre-Atlantique jugées par trop managériale et autoritaire[70]. Les réformes entreprises ces dernières années en France se rapprochent de ce modèle dont l'influence se fait déjà sentir en matière de gouvernance, on l'a vu. S'y engager au moment même où le projet de loi LPPR fait l'objet de critiques les plus vives n'est pas souhaitable.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Nous avons tenté de proposer une analyse tirée de notre expérience d'élu CFVU (2016-2020). Le regard proposé est donc externe, au sens où il propose une réflexion générale sur la gouvernance universitaire, mais il est aussi fondé en interne sur notre expérience d'élu.

2. J-C. Passeron, J. Revel, *Penser par cas*, Paris, ed. EHESS, 2005, coll. « Enquête », p. 9-44.

3. Tel qu'employé ici et sans revenir sur les débats dont le concept a pu faire l'objet, la gouvernance universitaire désigne ici la politique publique utilisée depuis la loi LRU. Ce type de politique, on y reviendra, rompt clairement avec la culture autogestionnaire promue par la loi « Faure » après 1968. Le ministère s'appuie dans cette nouvelle configuration sur les présidents d'universités.

4. Outre Nanterre et Paris 1, cette même méthode a prévalu à l'université de Bretagne Sud « Examens à l'université Bretagne-Sud : encore une CFVU bâillonnée » : https://academia.hypotheses.org/23955 Nous nous concentrerons cependant sur les deux cas de région parisienne en raison de notre connaissance du premier pour y siéger et de la situation du second portée à la vue de tous du fait des recours engagés.

5. Entendue ici comme l'ensemble des enseignants-chercheurs et personnels administratifs. L'histoire de l'université française montre à cet égard que les universitaires (du moins certains) ont généralement été associés à la mise en œuvre des politiques menées par le ministère.

6. Ces raisons, qui reposent sur des jugements de valeur variés ne sont pas en cause ici. Ce qui nous intéresse, c'est davantage la manière de mettre en œuvre les politiques définies par le MESR.

7. On renvoie sur ce point à : P. Duran, « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politiques et management public*, 1993, vol. 11, n° 4, p. 1-45.

8. Qu'il s'agisse de l'érosion des engagements syndicaux et de leur diversité ou encore du risque de transformer les élections des présidents d'université en simple comportements opportunistes pour satisfaire des intérêts particuliers dans un contexte où l'équipe présidentielle en place dispose d'une marge de manœuvre réduite.

9. Tel est le cas, en ce qui concerne les ambiguïtés du droit de grève dans la fonction publique dès l'instant où elles sont susceptibles de porter atteinte aux missions essentielles de l'institution (comme lorsqu'une note de service tente de circonscrire le droit de grève des enseignants-chercheurs à un droit purement symbolique) : CE, 12 févr. 2020, 4e et 1ère ch. réunies, n° 421997.

10. Il ne s'agit pas de laisser entendre que l'ensemble des énoncés qui s'appliquent dans l'Enseignement supérieur et la Recherche (ci-après ESR) n'auraient aucune autre utilité que celle de la verticalité du pouvoir que nous nous proposons d'éclairer ici.

11. Une précision s'impose lorsqu'on parle de composante, dans la mesure où ces dernières comprennent aussi des instances collégiales, les conseils d'UFR. Par composantes, nous désignons précisément les directions de composantes. Depuis plusieurs années, en effet, on assiste à la montée en puissance d'une haute administration universitaire dans les divers processus de décision (responsables administratifs de composantes, directeurs généraux des services,

directeurs des ressources humaines). Topique de ce phénomène, le conseil des directeurs de composantes se tient plus fréquemment que les instances collégiales.

12. Utilisé en économie et en sciences politiques, le modèle Principal-Agent permet de rendre compte de situations d'incertitudes où un « Principal » ou donneur d'ordres s'appuie sur un ou plusieurs acteurs appelés « Agents » pour mettre en œuvre une action. Comme le précise A. Vinokur, les « *(...) règles, normes et critères constituent ainsi un ensemble d'outils permettant à un mandant extérieur à l'organisation (...) de contraindre celle-ci à réaliser les objectifs qui lui a assigné. Dans le cas de l'enseignement supérieur, ces principes de bonne gouvernance soumettent la fourniture du service à des règles procédurales permettant aux "stakeholders" extérieur à l'institution de contrôler le processus de production du service (...) et de responsabiliser le producteur de manière à maximiser l'efficience de la fonction de production (...). Dans le cas de l'enseignement supérieur, elles [les procédures de contrôles du Principal] tendent à limiter le pouvoir individuel ou collectif (corporatiste) des enseignants de définir les objectifs, les contenus et les critères d'évaluation de leurs enseignements i. e leur autonomie* » (p. 4-5). Nous utiliserons une version simplifiée de ce modèle comme grille de lecture de l'analyse juridique des CFVU analysées.

13. Décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, Section IV, article 18-1.

14. Il est possible d'affiner le modèle dans la mesure où toutes les décisions prises par une instance centrale contraire aux volontés du MESR ne sont pas systématiquement désavouées : cela dépend du type de décision adopté. Des marges d'appréciation discrétionnaires existent de ce point de vue. Il faut y ajouter un autre facteur de complexité qui tient au fait que le poids des « Agents » varie sensiblement en fonction de leur taille (effectifs étudiants) et réputation disciplinaire, nationale et internationale. Aussi, la marge de manœuvre d'un « Agent » vis-à-vis du MESR dépend-elle de ces différents facteurs.

15. CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909. 3. 145, concl. Tardieu, note Hauriou ; CE, Ass., *Dehaene*, 7 juil. 1950, GAJA, n° 58.

16. Prise sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

17. C'est ce qui ressort aussi de l'exposé des motifs au Sénat concernant le projet de loi censé ratifier cette ordonnance : projet de loi du 13 mai 2020 ratifiant l'ordonnance n° 2020-251 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 (texte n° 431).

18. V. par ex : CE, 15 nov. 2017, 7e et 2e ch., réunies, n° 409728.

19. Les personnes publiques disposent d'une très grande liberté quant au mode d'exploitation du service public : CE, 6 avr. 2007, *Cne d'Aix-en-Provence*, n° 284786, Rec. 2007, p. 155.

20. Aucune étude n'est, à notre connaissance, encore parue sur les effets psychosociaux engendrés par cette situation. Pour un aperçu d'écrits déjà publiés par des universitaires anglophones : R. S. Dieng, « Tired all the time: caring, parenting and home working during Covid-19 » : https://www.coronatimes.net/parenting-home-working-covid-19/ (consulté le 7 juin 2020).

21. Au sens usuel, le terme est défini comme : « *The use of technology-enhanced education and online teaching in the event of crisis or disaster affecting campuses* » in, C. Reghr, S. Nelson, A. Hildyard, « Academic Continuity Planning in Higher Education », *Journal of Business & Emergency Planning*, vol. 11, n°1, p. 73. En matière de gestion de crise sanitaire, les universités nord-américaines ont disposé d'une avance certaine sur les universités françaises, mal préparées à faire face à de telles situations, ce qui explique d'autant mieux les difficultés liées à l'organisation des examens.

22. À savoir, un ensemble de mesures managériales destinées à faire face aux futures catastrophes sanitaires, ce qui passe par le recours massif à l'outil digital.

23. T. Mann, « Strategic and Collaborative crisis Management: A Partenership approach to Large-Scale crisis », *Planning for Higher Education*, 2007, vol. 36, n° 1, p. 54-64.

24. Ce système est lui-même régulièrement mis en cause, voy., par ex : M. J. Sorell, « Colleges Are Deluding Themselves », *The Atlantic*, 15 mai 2020 : https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/colleges-that-reopen-are-making-a-big-mistake/611485/

25. La question dépend aussi de la taille de l'université et de sa capacité de négociation dans le rapport de force avec le ministère. L'existence de la CPU permet d'annihiler par ailleurs les éventuelles volontés de faire cavalier seul. Dans la plupart des cas, les présidences ou directions de composantes présentent les politiques qu'elles mettent en œuvre comme un non-choix, car définies par le ministère. Les choses sont en réalité plus compliquées et une étude formalisant les rapports de négociation entre le MESR et les présidents d'université mériterait d'être entreprise si l'on veut avoir une idée claire des rapports entre MESR et présidences d'université.

26. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id (consulté le 7 juin 2020)

27. https://education.newstank.fr/fr/tour/news/179580/cours-distance-examens-rh-nouvelles-formes-organisation-universites-cpu.html

28. Pour rappel, les compétences de la CFVU sont définies à l'article L. 712-6-1 du Code de l'éducation : Art. L. 712- 6- 1 (L. n° 2013- 660 du 22 juill. 2013, art. 50) I. — La commission de la formation et de la vie universitaire du conseil académique est consultée sur les programmes de formation des composantes. Elle adopte : 1° La répartition de l'enveloppe des moyens destinée à la formation telle qu'allouée par le conseil d'administration et sous réserve du respect du cadre stratégique de sa répartition, tel que défini par le conseil d'administration ; 2° Les règles relatives aux examens ; 3° Les règles d'évaluation des enseignements ; 4° Des mesures recherchant la réussite du plus grand nombre d'étudiants ; 5° Les mesures de nature à permettre la mise en œuvre de l'orientation des étudiants et de la validation des acquis, à faciliter leur entrée dans la vie active et à favoriser les activités culturelles, sportives, sociales ou associatives offertes aux étudiants, ainsi que les mesures de nature à améliorer les conditions de vie et de travail, notamment les mesures relatives aux activités de soutien, aux œuvres universitaires et scolaires, aux services médicaux et sociaux, aux bibliothèques et aux centres de documentation et à l'accès aux ressources numériques ; 6° Des mesures visant à promouvoir et développer des interactions entre sciences et société, initiées et animées par des étudiants ou des enseignants- chercheurs, au sein des établissements comme sur le territoire de rayonnement de l'établissement ; 7° Les mesures nécessaires à l'accueil et à la réussite des étudiants présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé, conformément aux obligations incombant aux établissements d'enseignement supérieur au titre de l'article L. 123- 4- 2. II. — La commission de la recherche du conseil académique répartit l'enveloppe des moyens destinée à la recherche telle qu'allouée par le conseil d'administration et sous réserve du cadre stratégique de sa répartition, tel que défini par le conseil d'administration. Elle fixe les règles de fonctionnement des laboratoires et elle est consultée sur les conventions avec les organismes de recherche. Elle adopte les mesures de nature à permettre aux étudiants de développer les activités de diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle. III. — Le conseil académique en formation plénière est consulté ou peut émettre des vœux sur les orientations des politiques de formation, de recherche, de diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle et de documentation scientifique et technique, sur la qualification à donner aux emplois d'enseignant- chercheur et de chercheur vacants ou demandés, sur la demande d'accréditation mentionnée à l'article L. 613- 1 et sur le contrat d'établissement. Il propose au conseil d'administration un schéma directeur pluriannuel en matière de politique du handicap, qui couvre l'ensemble des domaines concernés par le handicap. Après avis du comité technique mentionné à l'article L. 951- 1- 1 du présent code, ce schéma définit les objectifs que l'établissement poursuit afin de s'acquitter de l'obligation (L. n° 2019- 828 du 6 août 2019, art. 90, en vigueur le 1er janv. 2020) « d'emploi de

travailleurs handicapés prévue à l'article 33 de la loi n° 83- 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ». Il est consulté sur toutes les mesures visant à garantir l'exercice des libertés universitaires et des libertés syndicales et politiques des étudiants. IV. — En formation restreinte aux enseignants-chercheurs, il est l'organe compétent, mentionné à l'article L. 952- 6 du présent code, pour l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière des enseignants-chercheurs. Il délibère sur l'intégration des fonctionnaires des autres corps dans le corps des enseignants- chercheurs et sur le recrutement ou le renouvellement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche. Lorsqu'il examine en formation restreinte des questions individuelles relatives aux enseignants-chercheurs, autres que les professeurs des universités, il est composé à parité d'hommes et de femmes et à parité de représentants des professeurs des universités et des autres enseignants chercheurs, dans des conditions précisées par décret. V. — Les décisions du conseil académique comportant une incidence financière sont soumises à approbation du conseil d'administration.

29. La question n'a été qu'effleurée sans que les élus ne soient en mesure de connaître précisément les moyens alloués et les dispositifs mis en œuvre pour réduire la fracture numérique de ceux des étudiants n'ayant pas accès aux réseaux ou étant dans une situation de fragilité importante.

30. Les élus ont su *a posteriori*, lors de la dernière CFVU, ce qu'il en avait été du bilan des aides apportées aux étudiants. Le terme d'efficacité n'a rien à voir avec le sens que lui attribuent les économistes. Il rend plutôt compte de discours visant à justifier le contournement d'énoncés normatifs jugés trop « tatillons ».

31. Il serait fort intéressant d'éplucher les notes de service et circulaires rédigées par le MESR durant la crise. Celle du 20 avril 2020 sur l'organisation de la fin de l'année dans l'enseignement supérieur adressée par la ministre de l'ESR affirme par exemple s'agissant des examens : « *Si l'attachement à la qualité de nos formations exclut, à mes yeux, toute action d'ensemble visant à neutraliser purement et simplement le semestre en cours ou à prévoir une validation automatique des enseignements, en particulier dans le cadre des diplômes nationaux dont mon ministère a vocation à garantir la qualité, les circonstances exceptionnelles que nous traversons nous obligent cependant à adapter les modalités de ces épreuves. Je vous invite donc à procéder à de telles adaptions autant que nécessaire, dans le cadre des compétences qui vous sont données par l'ordonnance 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise de Covid-19 et sous votre responsabilité juridique (...)* », note DGESIP du 20 avril 2020 *sur l'organisation de la fin d'année dans l'enseignement supérieur* : https://services.dgesip.fr/fichiers/2020_-_message_aux_etablissements.pdf, p. 2 et 3. Cet extrait constitue un indice fort de reprise en main par le MESR de l'organisation des examens de manière centralisée.

32. Du fait de divers mouvements sociaux l'Université de Nanterre a été amenée dans un passé récent à organiser des examens majoritairement en ligne.

33. https://academia.hypotheses.org/tag/universite-de-paris-1-pantheon-sorbonne (consulté le 7 juin 2020).

34. http://www.pantheonsorbonne.fr/fileadmin/EDS/17_avril_2020___Lettre_ouverte_aux_etudiants__personnels_et_enseignants_.pdf

35. Sans y revenir en détail, mentionnons le commentaire d'André Legrand, ancien président d'université et spécialiste des questions juridiques sur l'ESR, qui s'interrogeait sur le fait que la CFVU avait, en annulant les examens du second semestre, outrepassé ses prérogatives estimant qu'une telle annulation relève de la compétence du Conseil académique. Or on a pu mesurer dans le cas de Nanterre, la difficulté, tant des présidents d'université que des CFVU, à définir leurs champs respectifs de compétence. Cette difficulté est elle-même liée au caractère indéterminé du sens des énoncés à appliquer. Sur l'interprétation proposée par A. Legrand, v. https://education.newstank.fr/fr/tour/news/181683/enjeux-interrogations-autour-conflit-examens-paris-1-andre-legrand.html

36. J.-R. Cytermann, P. Aimé, « La loi "Libertés et responsabilités des universités" : origines, apports et bilan de la mise en œuvre », *RFAP*, 2019/1, n° 169, p. 26.
37. « Paris-1 : les propositions de cadrage des semestres pairs adoptées à la CFVU » : https://academia/hypotheses.org/23288
38. TA Paris ord., 20 mai 2020, n° 2006989/1-2
39. Communiqué de presse du 20 mai 2020 de madame F. Vidal : https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid151963/organisation-des-examens-a-l-universite-paris-1-pantheon-sorbonne.html
40. On pourrait encore affiner l'analyse et souligner que, parmi les composantes qui ont joué un rôle prépondérant dans le cas de Paris 1, certaines disciplines semblent davantage imprégnées de l'environnement concurrentiel – que ce soit au niveau national ou international – institué par le ministère ces dernières années (droit, économie, management). Environnement concurrentiel qui comprend de plus « l'effet de réputation » qui s'attache à des établissements comme l'Université Panthéon-Sorbonne.
41. C. Charle, *Histoire des universités*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2012 ; E. Picard, *La profession introuvable ? Les universitaires français de l'université impériale aux universités contemporaines*, HDR, Panthéon-Sorbonne, 2020, T. III.
42. Sur ce point, on ne peut que renvoyer aux travaux encore très pertinents de Bourdieu : P. Bourdieu, J-C. Passeron, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Paris, Les éditions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1964.
43. Le propos ne doit pas laisser croire à une opposition tranchée entre l'élite administrative et la « communauté universitaire », laquelle n'existe d'ailleurs pas comme un corps homogène. Les travaux de C. Musselin ont montré ici encore la longue tradition d'interdépendance entre la haute fonction publique du MESR et une partie des universitaires collaborant en cabinet ministériel (C. Musselin, « Brève histoire des universités », *op.cit.*).
44. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Sur cette question, v. C. Musselin, *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, coll. « Essais ».
45. Au regard des efforts entrepris par la loi du 15 juil. 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique en France.
46. Loi n° 2013-660 du 22 juil. 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche.
47. Un avant-projet dans sa version adressée au CNESER peut être consulté : https://academia.hypotheses.org (consulté le 7 juin 2020).
48. Même si, comme les travaux de C. Musselin l'ont montré, la cogestion voulue par la loi Faure hérite d'un système centralisé et fortement cloisonné d'un point de vue disciplinaire : C. Musselin, « Brève histoire des universités » in, F. Forest (dir.), *Les universités en France. Fonctionnement et enjeux*, PURH, 2012, p. 20-61 ; sur la loi Faure : B. Poucet, D. Valence (dir.), *La loi Edgar Faure. Réformer l'université après 1968*, Rennes, PUR, 2016.
49. Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.
50. S. Kott, « L'université et ses finances », *Gestion & Finances publiques*, vol. 90, 2015, n° 11-12, p. 20-21.
51. Incompréhensions qui ne sont pas anciennes : J.-L. Halpérin, « Les universités au sein de l'enseignement supérieur : perspectives historiques et comparées », *in* C. Fortier (dir.), Université, universités, Dalloz, Thèmes & Commentaires, 2010, p. 229-232.
52. J.-R. Cytermann, P. Aimé, « La loi "Libertés et responsabilités des universités" : origines, apports et bilan de la mise en œuvre », *RFAP*, 2019/1, n° 169, *op.cit.*, p. 26.
53. J-R. Cytermann, P. Aimé, *op.cit.*,
54. O. Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon ?* Paris, Dalloz, 2010, coll. « Les sens du droit ».
55. Agence européenne de la recherche, Association européenne des universités résultant du processus dit de Bologne (European University Association), DG Recherche et innovation.

56. A. Vinokur, « La gouvernance des universités par la qualité », *Recherche et pratiques pédagogiques en langues de spécialité*, 2017, vol. 36, n° 1 2017, mis en ligne le 30 mars 2017, consulté le 27 mai 2020. URL : http://journals.openedition.org/apliut/5571

57. L'autonomie financière des universités a été abordée dans un numéro spécial de la revue *Gestion & Finances publiques*, vol. 90, n° 11-12 consacré aux finances de l'Université sous la direction de S. Kott :
https://archives-gfp.revuesonline.com/resnum.jsp?editionId=3207

58. Il convient de distinguer les tâches peu visibles, voire peu reconnues (ou quand elles le sont, c'est de manière symbolique ou mineure) dans la rémunération des personnels du travail gratuit, lui aussi présent dans l'institution universitaire, principalement chez les non-titulaires, mais pas uniquement. À titre d'exemple, la fonction d'élu et le travail d'évaluation, temps horaire, etc. qu'elle implique, est très peu prise en considération par les instances universitaires. Cela pose question quant à l'élaboration des référentiels dits de charges pour fonction. Le travail gratuit, quant à lui, fut conceptualisé dans les années 70, par plusieurs courants féministes concernant le travail domestique des femmes. Pour le dire vite, cette conceptualisation convoque l'appareil conceptuel de la critique marxiste du capitalisme afin de rendre compte de l'exploitation des femmes dans le processus d'accumulation capitaliste. Christine Delphy déplacera l'analyse du côté des formes d'appropriation patriarcales du travail. V. M. Simonet, *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?* Paris, Textuel, 2018, coll. « Petite encyclopédie critique », p. 18-39. On emploie le terme de travail gratuit pour l'ESR, afin de désigner l'ensemble des multiples tâches attribuées aux personnels universitaires non titulaires et souvent sans contrat à titre de travail « bénévole » : travaux dirigés ou surveillances d'examens non rémunérés.

59. Association régie par la loi 1901, la conférence des présidents d'université réunit dirigeants des universités et présidents des grandes écoles. Pour une analyse empirique de la CPU comme entrepreneur politique. V. I. Guinaudeau, S. Saurugger, « Entrepreneurs politiques et engagement électoral. La loi LRU et le rôle de la conférence des présidents d'université », *RFSP*, 2018/2, vol. 68, p. 319-342.

60. À ce sujet, on peut se référer aux commentaires de M. Debène sous l'article du Code de l'éducation : « (...) La volonté de rééquilibrer les pouvoirs aurait pu être parachevée par une disposition confiant la présidence du conseil académique à une autre personne qu'au président de l'université. Cette solution a été critiquée au nom de la nécessaire efficacité, sinon de l'unité de commandement. Aussi les parlementaires ont-ils décidé de ne pas décider, de laisser le choix aux universités. Les modalités de désignation du président du conseil académique doivent en effet être prévues par les statuts (art. L. 712-4, al. 3) ». L'article 712-2 al. 2 donne un appui à la seconde interprétation : « *(L. n° 2013-660 du 22 juill. 2013, art. 46-2°)* "*Ses fonctions [celles du président] sont incompatibles avec celles de membre élu du conseil académique*". Si l'on part de ce texte, cela voudrait dire au mieux que la présidence du Conseil académique doit faire l'objet d'un vote préalable ».

61. Flou institué par un régime transitoire mis en œuvre par la loi ESR : http://www.cpu.fr/wp-content/uploads/2013/11/FAQ-n-2-remarques-DAJ-2.pdf (p. 3).

62. Les cas sont évidemment variables. Certains présidents n'hésitant pas à déléguer comme c'est le cas à Paris 1.

63. L'essai-programme de C. Musselin tire tant et si bien les conséquences de ce constat qu'il propose de réévaluer le statut des composantes dans la LPPR : C. Musselin, *Propositions d'une chercheuse pour l'université*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, coll. « Hors collection », p. 115-126.

64. Ordonnance prise sur le fondement de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance ».

65. C. Eyraud, « Université française : mort sur ordonnance ? » :
https://ds.hypotheses.org/8080#identifier_10_8080 (consulté le 7 juin 2020)

66. C. Eyraud, *op.cit*. Il faut y ajouter un autre texte, celui du décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui, dans un souci de cohérence territoriale, crée la fonction de recteur délégué à l'ESR, ce qui va dans le sens d'un contrôle spécifique des EPSCP dans les régions à forte densité universitaire.

67. Au moment où nous terminons ces lignes, le Tribunal administratif de Paris vient de valider la décision de suspension du recteur de Paris des deux délibérations adoptées par la CFVU. Le raisonnement développé dans le jugement, reprend à quelques exceptions, les arguments développés par les directeurs de composantes sur l'indépendance des jurys d'examen : TA Paris, 5 juin 2020, 1ère Sect., 3e ch., n° 2007394/1-3.

68. Le Conseil d'État, en reconnaissant la validité d'un arrêté du MESR augmentant les frais d'inscription universitaires, vient d'ouvrir une première brèche quant au principe général de la gratuité des frais d'inscription ; cette augmentation demeure circonscrite, puisqu'elle ne concerne que l'augmentation des frais d'inscription d'une catégorie particulière d'étudiants en « mobilité internationale ». On voit ici comment l'argument de « l'attractivité » (comprenons : comme résultant du jeu de la concurrence universitaire européenne et mondiale) mobilisé par le « Principal » : MESR, CPU et conférence des grandes écoles trouve un écho devant le juge administratif : CE, 4e et 1ère ch., réunies, 1er juil. 2020, *Association UNEDESEP et autres*, n° 430121, 430266, 431133, 431510, 431688. Voy. en ce sens *a priori* contraire : Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019, *UNEDESEP*, §6.

69. L'université de Yale déplore une perte de 300 millions de dollars ; celle de Johns Hopkins une perte de 375 millions de dollars : A. W. June, « A Dramatic and Unprecedent Contraction : A look Inside a $375 Million Budget Shortfall », *The Chronicle of Higher Education*, May, 2020 ; les universités d'État de Boston du Missouri, Ohio State University, City University of New York, University of Massachusetts Boston se séparent d'une partie non négligeable d'enseignants sous contrats. Plusieurs Tenures ont, de surcroît, été gelées : E. Petit, « Faculty Cuts Begin, With Warning of More to Come », *The Chronicle of Higher Education*, 15 May, 2020.

70. F. Furstenberg, « University Leaders Are Failling. The Pandemic reveals the inpetitude at the top. Change is needed », *The Chronicle of Higher Education*, 19 May 2020.

ABSTRACTS

La crise sanitaire a eu un effet inattendu : elle a mis au grand jour le résultat des réformes entamées depuis près de dix ans dans l'Enseignement supérieur et la recherche. L'organisation dématérialisée des examens dans un contexte de confinement de l'ensemble de la population et la volonté dans plusieurs établissements de contourner les instances collégiales que sont les Commissions de la formation et de la vie universitaire (CFVU) a en effet révélé le mode de gouvernance aujourd'hui à l'œuvre dans les universités françaises caractérisé par sa verticalité. Les exemples analysés de Paris Nanterre et Paris 1 interrogent aussi le devenir de cette gouvernance qui, au-delà du cas des CFVU, ne cesse de réduire les espaces collectifs échappant à son contrôle.

AUTHOR

LIONEL ZEVOUNOU

Maître de conférences en droit public (Centre de Théorie et Analyse du droit, UMR 7074).