



**HAL**  
open science

## A propos de la gouvernance universitaire

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. A propos de la gouvernance universitaire. L'Etat, Le Droit, le Politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard, Dalloz, 2014, 978 2 247 13714 5 5766650. hal-03021248

**HAL Id: hal-03021248**

**<https://hal.science/hal-03021248>**

Submitted on 24 Nov 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.

## A PROPOS DE LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE

Jacques Chevallier

*Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)*

*CERSA-CNRS*

*In L'État, le Droit, la Politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard, Dalloz, 2014, pp. 397-410*

Si elles diffèrent par leur contenu, les dernières lois relatives aux universités, celle du 10 août 2007 sur les “ libertés et responsabilités des universités ” (LRU) — que Jean-Claude COLLIARD a eu la responsabilité de mettre en œuvre en tant que président de Paris 1 —, et celle de juillet 2013 sur “ l'enseignement supérieur et la recherche ” (ESR), s'inscrivent dans la même perspective de rénovation de la “ gouvernance des universités ” : l'objectif est, selon l'exposé des motifs de la première, de “ les rendre plus réactives ” par la simplification des procédures, la clarification des missions et l'élargissement de leurs capacités d'initiative, selon celui de la seconde de “ garantir la collégialité et l'efficacité ”. La gestion des universités est ainsi, elle aussi, envisagée par référence à la notion de “ gouvernance ” qui a fait l'objet, depuis quelques années d'une diffusion dans tous les domaines de la vie sociale, en se substituant à celle de “ gouvernement ”<sup>1</sup> : tout se passe comme si la gestion de toute entreprise collective ne pouvait être désormais pensée qu'en termes de “ gouvernance ”, mot fétiche, mot magique par lequel la question du pouvoir se trouve euphémisée<sup>2</sup>. La question est dès lors de savoir s'il s'agit d'une simple facilité de langage, parler de gouvernance plutôt que de gouvernement permettant de capter les connotations positives qui s'attachent au vocable, ou si ce glissement sémantique recouvre un réel changement dans les modes d'exercice du pouvoir. L'exemple des universités tend à montrer que la référence à la notion, si elle comporte une part d'artifice, n'est pas pour autant dénuée d'implications : derrière elle se profile une conception nouvelle de l'organisation et du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, qui s'inscrit dans une perspective plus globale.

La singularité que présentent les universités en tant qu'organisations a été depuis longtemps mise en évidence.

D'une part, les universités relèveraient d'un type particulier d'organisation, qualifiées de “ bureaucraties professionnelles ” : dans ces organisations, constituées notamment en vue de produire et/ou d'appliquer des connaissances, ce sont des “ professionnels, détenteurs du savoir, qui disposent de l'autorité suprême<sup>3</sup> ; les structures administratives sont mises au service de la réalisation des missions qui leur sont confiées. On est donc en présence de deux principes d'autorité différents, l'un de type professionnel, l'autre de type administratif, qui peuvent être superposés, les responsabilités administratives étant assurées par les professionnels eux-

<sup>1</sup> Yves Jégouzo pouvait encore parler en 2004 du “ gouvernement des universités ”, in *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, pp. 377 sq.

<sup>2</sup> J. Chevallier, “ La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? ”, *RFAP*, n° 105-106, 2003, pp. 204-206.

<sup>3</sup> A. Etzioni, *Les organisations modernes*, 1964, Duculot, 1971, p. 148. Pour H. Mintzberg (*Structure et dynamique des organisations*, 1982, Editions d'organisation, 1983), la caractéristique des bureaucraties professionnelles serait la position-clé qu'occupe en leur sein le “ cœur opérationnel ”, c'est-à-dire les membres qui sont chargés d'assurer directement la production.

mêmes, confusion qui supprime toute possibilité de conflit, ou séparés, en relevant d'administrateurs spécialisés, au risque de générer certaines tensions : alors que la gestion hospitalière illustre le second cas de figure, l'administration dans les hôpitaux étant placée sous l'autorité d'un directeur distinct du corps médical, la gestion universitaire relève en France du premier modèle, la direction des établissements étant confiée à des enseignants-chercheurs<sup>4</sup> ; visant toutes les deux à une “ meilleure gouvernance ” des établissements concernés, les réformes hospitalière du 21 juillet 2009 et la loi LRU operont ainsi, la première pour le renforcement du rôle du directeur administratif chargé de “ conduire la politique générale de l'établissement ”, la seconde pour le renforcement des missions et prérogatives du président élu parmi les personnels enseignants.

D'autre part, les universités ont été considérées comme l'illustration de ces “ *anarchies organisées* ”<sup>5</sup>, caractérisées par l'absence d'objectifs clairs, une technologie floue et une participation fluctuante, ce qui entraînerait une large incertitude des processus décisionnels<sup>6</sup>. Même si ces particularismes de la gestion universitaire ont pu être relativisés<sup>7</sup>, des modes de décisionnels réguliers et stabilisés existant aussi dans les universités, et si les réformes récentes sont sous-tendues par l'objectif de réduire, à défaut de les éradiquer, les éléments d'irrationalité, il n'en reste pas moins que le style de décision présente dans les universités d'évidents particularismes, liés à la diversité des missions et au poids des traditions.

1968 a été en France le point de départ d'une profonde évolution du système universitaire : la proclamation de l' "autonomie ", d'abord " financière " (1968) puis plus largement “ pédagogique et scientifique, administrative et financière ” (1984), d'universités qui avaient été conçues depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle comme un simple regroupement de facultés<sup>8</sup>, modifie tout l'équilibre du système universitaire, en donnant à la question du "gouvernement ” de ces établissements une importance nouvelle : si ce gouvernement restera au début faible, des “ modes de gouvernement anoniques ” caractérisés par une capacité décisionnelle réduite des responsables universitaires, prévalant en raison de l'existence de forces centrifuges internes et de la forte emprise de la tutelle, l'essor de la politique de contractualisation à partir de la fin des années 1980 changera les perspectives, en contraignant les universités à élaborer une " politique d'établissement ”, passant par l'adoption de priorités<sup>9</sup> ; le renforcement consécutif du gouvernement des universités se traduira par l'affirmation du *leadership* des présidents, entourés de véritables équipes<sup>10</sup>. Le " pouvoir central de l'université est devenu le seul ayant la capacité de maîtriser l'ensemble de l'information et de réaliser un pilotage de l'institution ”<sup>11</sup>. A première vue, les réformes de 2007 et 2013 ne font ainsi que prolonger le mouvement de renforcement du gouvernement des universités, déjà envisagé en 2003 : l'introduction du thème de la “ gouvernance ” ne serait qu'un habillage nouveau donné à une démarche ancienne. Ce serait cependant ignorer la portée d'une

<sup>4</sup> S'interrogeant sur la motivation des professionnels à exercer de telles responsabilités, A. Etzioni relève que “ ceux qui aspirent à des fonctions administratives sont souvent moins engagés vis-à-vis des valeurs professionnelles que leurs collègues ” et “ estiment qu'ils sont relativement plus qualifiés pour les activités administratives ” (ibid., pp. 150-152).

<sup>5</sup> J.G. March, *Décisions et organisations*, Editions d'organisation, 1991.

<sup>6</sup> D'où le “ modèle de la poubelle ” (M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen, “ *A Garbage Can Model of Organizational Choice* ”, *Administrative Science Quarterly*, 1972, 17, pp. 1-25).

<sup>7</sup> E. Friedberg, C. Musselin, *En quête d'universités*, L'Harmattan, 1989 ; C. Musselin, “ Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes ”, *Revue française de sociologie*, 1990, n° 3, pp. 439 sq et “ Les universités sont-elles des anarchies organisées ? ”, CURAPPP, *Désordre(s)*, PUF, 1997, pp. 292 sa

<sup>8</sup> Y. Gaudemet, “ Propos généraux sur la réforme universitaire, RDP, n° 4, 2009, pp. 992 sq ; C. Musselin parle de “ République des facultés ” (*La longue marche des universités françaises*, PUF, Coll. Sciences sociales et sociétés, 2001).

<sup>9</sup> En ce sens, C. Musselin, *op. cit.* p. 135.

<sup>10</sup> E. Friedberg, C. Musselin (dir.), *Le gouvernement des universités. Perspectives comparatives*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1992, pp. 25 sq.

<sup>11</sup> Y. Jégouzo, préc., p. 384.

notion qui renvoie à une problématique plus large : l'inflexion du système de gouvernance interne des universités (II) est en réalité indissociable du souci de meilleure performance du système universitaire (I).

## I / LA GOUVERNANCE DU SYSTEME UNIVERSITAIRE

Le thème de la gouvernance est étroitement lié à l'idée de performance, qui a envahi toute la vie sociale : les entreprises sont sommées de devenir toujours plus rentables, plus compétitives ; et les institutions publiques elles-mêmes sont tenues, quel que soit leur secteur d'activité (enseignement, recherche, justice, santé, culture...), de se plier à cet impératif. La performance est ainsi devenue, notamment à la faveur de l'adoption de la LOLF qui l'érige en clé d'allocation et de répartition des moyens financiers de l'État, le principe qui est censé guider la gestion publique et conditionner sa légitimité. Désormais tenu lui aussi d'être " performant ", en dépit des équivoques voire des apories que recèle cette notion, le système universitaire va être amené à infléchir son organisation traditionnelle en vue d'une plus grande efficacité.

### A) *L'autonomie au service de la performance*

L'exigence de performance a conduit à remodeler l'architecture du système d'enseignement supérieur conformément aux préceptes du *New Public Management* (NPM) : distinguant " fonctions stratégiques " et " fonctions opérationnelles ", la " nouvelle gouvernance publique " préconisée par le NPM implique en effet que les services en charge de la mise en œuvre des politiques publiques soient dotés d'une réelle autonomie de gestion<sup>12</sup> ; en contrepartie des engagements qu'ils sont invités à prendre en matière d'objectifs et d'une évaluation périodique des résultats obtenus, les gestionnaires doivent se voir accorder des " marges de manoeuvre " leur permettant de prendre les initiatives de nature à améliorer les performances publiques. L'application de cette logique aux universités va orienter la dynamique de réforme vers des voies nouvelles : l'autonomie " renforcée " dont bénéficient les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de la loi LRU va être assortie de la mise en place d'un nouveau cadre contractuel et de mécanismes nouveaux de pilotage par la performance étrangers au monde académique.

Le renforcement de l'autonomie des universités a été présentée en 2007 comme la condition indispensable pour améliorer les performances du système d'enseignement supérieur : il s'agissait de faire " le pari de la responsabilisation des acteurs ", en permettant aux universités de " remplir mieux et plus complètement les missions de formation, et recherche et d'insertion professionnelle ". Les universités sont invitées à se doter d'une stratégie, à travers l'élaboration d'un projet d'établissement autour duquel pourront se reconnaître leurs différentes composantes : elles seront ainsi amenées à effectuer des choix, définir des orientations, fixer des priorités, en vue d'utiliser au mieux les ressources dont elles disposent ; et l'autonomie financière qui leur est reconnue, via l'existence d'un budget global, intégrant la rémunération des personnels, et la liberté d'utilisation des crédits, dans le cadre des possibilités offertes par la LOLF<sup>13</sup>, les dote de marges de manoeuvre nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie. Parallèlement, les compétences qu'elles obtiennent pour la gestion des ressources humaines, et éventuellement en matière immobilière, sont justifiées par la croyance dans les vertus présumées d'une gestion de proximité. Cependant, si l'équilibre du système d'enseignement supérieur se déplace vers les universités<sup>14</sup>, les pressions exercées en faveur de regroupements, dans le cadre des pôles de

<sup>12</sup> J. Chevallier, " Agencification et gouvernance ", Rapport public du Conseil d'État 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », *Etudes et documents*, n° 63, 2012, pp. 239-250 ;

<sup>13</sup> V. Boyer, " L'autonomie financière des universités après la loi LRU ", *AJDA*, n° 6, 2010, pp. 316 sq.

<sup>14</sup> C. Fortier (dir.), *Université, universités*, Dalloz, 2012, p. 11.

recherche et d'enseignement supérieur (PRES)<sup>15</sup>, voire de fusions, révèle l'existence d'une interrogation sur le bon niveau de gouvernance au regard de l'impératif de performance.

Les marges de manœuvre dont disposent les universités sont cependant encadrées, conformément aux préceptes du NPM, par le renforcement de la contractualisation : alors que celle-ci était de portée limitée et ne concernait qu'une faible part des ressources des universités (20 %), les “ contrats pluriannuels d'établissement ”, devenus obligatoires, couvrent désormais l'ensemble des activités ; fixant les objectifs que les universités s'engagent à atteindre et leur assignant certaines obligations, ils prévoient “ les moyens et emplois correspondants ” alloués par l'État — calculés en fonction de “ la performance ” et de “ l'activité ” ( système SYMPA succédant à SAN REMO). Le contrat devient ainsi, comme pour tous les opérateurs publics<sup>16</sup>, un “ instrument de pilotage stratégique ”<sup>17</sup> destiné à améliorer les performances des universités : contraignant celles-ci à définir un projet d'établissement, il implique encore que celui-ci soit validé par l'État ; les documents apparaissent dès lors indissociables et de fait confondus. La mise en place de procédures de suivi, puis d'évaluation au terme du contrat — évaluation à laquelle la création en 2006 de l'AERES donne une nouvelle portée —, est le corollaire de la logique de contractualisation.

La gestion des universités va dès lors, comme celle de l'État et de l'ensemble des opérateurs publics, être dominée par l'idée de performance<sup>18</sup>: comme les programmes budgétaires de l'État, le budget des universités doit ainsi comporter en annexe “ un projet annuel de performance ” (art. 2 du décret du 27 juin 2008) présentant les objectifs et comportant des “ indicateurs d'efficacité, d'efficacités et de qualité du service rendu ” ; et, conformément à l'exigence posée par la loi (art. 17), de mise en place d'un “ outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision”, les universités sont tenues de se doter d' “ instruments d'analyse rétrospective et prévisionnelle ”, ainsi que d' “ outils de restitution et de valorisation de l'information financière ”, en vue d'un “ pilotage financier et patrimonial ” (art. 52). Les universités sont ainsi amenées à se plier à la nouvelle rationalité managériale qui désormais commande la gestion publique, en se traduisant par la définition d'objectifs chiffrés, le contrôle permanent des résultats et la mise en œuvre éventuelle de dispositifs de correction : cette rationalité est radicalement nouvelle pour elles et suppose un apprentissage par leurs composantes de valeurs et techniques qui leur étaient étrangères.

### ***B) Un basculement durable***

S'il ne s'est pas effectué sans difficultés ni résistances, à vrai dire inévitables dès l'instant où il s'agissait bien d'un changement en profondeur<sup>19</sup>, voire selon certains d'un “ big-bang administratif ”, le basculement des universités vers une logique managériale, sous-tendue par l'idée de performance, apparaît irréversible.

Sans doute, le bilan de l'autonomie renforcée donnée aux universités par la loi LRU est-il pour le moins contrasté. Si la réforme a été présentée comme une étape nouvelle dans le long processus de conquête par les universités de leur autonomie, mettant fin à un certain archaïsme du système français d'enseignement supérieur, et si les responsables universitaires se sont en général félicités des marges de décision qui leur étaient données, de lourdes hypothèques ont pesé sur son application. L'autonomie financière est apparue dans une large mesure comme un

<sup>15</sup> J. Aust, C. Crespy, “ Napoléon renversé ? Institutionnalisation des PRES et réforme du système académique français ”, *RFSP*, n° 5, 2009, pp. 915 sq.

<sup>16</sup> La circulaire du 26 mars 2010 a prévu l'institution d'un “ contrat de performance ”, précisant les objectifs et les modalités du suivi, ainsi qu'une évaluation régulière des résultats.

<sup>17</sup> Rapport D. Gillot, A. Dupont sur “ la mise en œuvre de la loi LRU ”, Sénat, 26 mars 2013.

<sup>18</sup> F. Dupont-Marillia, in C. Fortier, *op. cit.*, p. 389.

<sup>19</sup> P. Ravinet, “ La politique d'enseignement supérieur : réforme par amplification et rupture de la méthode ”, in J. de Maillard, Y. Surel (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses SciencesPo, 2012, p. 372.

trompe-l'œil, le transfert de la gestion de la masse salariale ayant constitué une très lourde charge insuffisamment compensée par l'État, alors qu'elles n'avaient pas par ailleurs la maîtrise de leurs ressources, dépendant pour l'essentiel des dotations de l'État : en dépit de l'augmentation des crédits alloués aux universités, la plupart d'entre elles ont dès lors été confrontées à une situation financière difficile, voire à un grave déficit<sup>20</sup>. Les obstacles au transfert du patrimoine immobilier, l'attachement des personnels à un espace de carrière national<sup>21</sup> et les restrictions apportées à l'autonomie pédagogique témoignent des limites du principe d'autonomie. Si l'exercice de la contractualisation a bien contraint les universités à définir une stratégie, il a été aussi vécu comme un moyen pour le ministère de s'immiscer davantage dans la gestion des établissements. Enfin, l'apprentissage par les universités de nouveaux principes de gestion a été difficile, en “ l'absence de culture de la gouvernance opérationnelle, de la gestion prospective et du pilotage budgétaire et financier ”<sup>22</sup> : les instruments et outils requis ont été construits dans un certain désordre, faute d'un accompagnement suffisant de l'État et des compétences requises en interne ; le pilotage désormais exigé est perçu comme un exercice imposé, dont le bien-fondé reste controversé.

Les principes de la nouvelle gouvernance du système universitaire posés par la loi LRU n'ont pas été remis en cause par la loi ESR de juillet 2013. Le parti socialiste, en mai 2011, puis la candidat socialiste à l'élection présidentielle en mars 2012 avaient en effet d'emblée exclu toute remise en cause d'un “ principe d'autonomie porté par la gauche depuis longtemps ”, mais seulement la façon dont celle-ci avait été mise en oeuvre. Suite aux assises de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>23</sup>, le rapport de synthèse (17 décembre 2012) s'inscrivait dans la même logique, en préconisant cependant la transformation des PRES en “ grandes universités démocratiques dotées de conseils élus ”. Le projet de loi présenté le 20 mars 2013 entendait ainsi “ rétablir et approfondir les conditions d'une autonomie réelle ”, considérant qu'il s'agissait là d'un “ bon principe de gestion ”, en tant qu'elle “ rapproche les lieux de décision des acteurs ”, “ s'appuie sur la confiance ” et “ respecte la diversité ” : le contenu de cette autonomie, la logique de contractualisation et les modalités de gestion résultant de la loi LRU ne sont donc pas modifiés et le remplacement de l'AERES par un “ Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ” ne modifie qu'à la marge le système d'évaluation.

En revanche, estimant que la “ régulation nationale ” était la “ contrepartie de l'autonomie ”, la loi redonne toute son importance au niveau national : investi d'une fonction de “ coordination”, le ministre chargé de l'enseignement supérieur est en effet responsable de l'élaboration, puis de la mise en oeuvre, d'une “ stratégie nationale ” arrêtée tous les cinq ans : élaborée en concertation avec tous les acteurs concernés et après débat au Parlement<sup>24</sup>, cette stratégie définit “ les principes de répartition des moyens ” entre les établissements ; l'autonomie des universités est ainsi encadrée par une politique conçue au niveau central. Parallèlement, elle sera encadrée par les schémas de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation élaborés par les régions. Par ailleurs, le mouvement de déplacement du niveau de gouvernance amorcé depuis 2007 doit s'amplifier, les universités étant invitées, soit à fusionner, soit à se regrouper au sein de “ communautés ”, établissements publics à part entière administrés par un conseil d'administration assisté d'un conseil académique et d'un conseil des membres, qui sont

<sup>20</sup> Rapport de la Cour des comptes, juillet 2010. 15 universités étaient en déficit en 2012, 16 en 2013, les autres universités étant obligées de puiser dans leurs réserves pour boucler leur budget.

<sup>21</sup> Voir la fronde des universitaires début 2009 par rapport au projet de réforme de leur statut.

<sup>22</sup> Rapport Gillot-Dupont, précité. M. Bollecker, "Pourquoi le contrôle de gestion à l'université est-il un échec ?", *PMP*, n° 2, 2013, pp. 221 sq.

<sup>23</sup> Après les larges auditions effectuées par le comité de pilotage nommé en juillet, les assises territoriales et les ateliers spécialisés organisés ont été suivis d'assises nationales les 26 et 27 novembre 2012.

<sup>24</sup> Un rapport biennal sera ultérieurement présenté au Parlement sur cette stratégie et les conditions de sa mise en oeuvre.

appelées à devenir le point d'appui de la politique de contractualisation : des “ conventions de site pluriannuelles ”, complétées par des contrats d'objectifs conclu avec les collectivités territoriales, organiseront les politiques de formation et les stratégies de recherche de ces nouvelles entités.

La nouvelle gouvernance du système universitaire, transposant les préceptes du NPM, apparaît ainsi comme une innovation durable. Elle repose sur une logique de performance qui, très étrangère au monde universitaire, comporte bien des équivoques, tant en ce qui concerne ses finalités, ses instruments de mesure que ses effets<sup>25</sup>. Cette logique conduit par ailleurs à une transformation en profondeur de l'organisation des établissements.

## II / LE SYSTEME DE GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE

Le système de gouvernance des universités a été, on l'a vu, bouleversé en 1968 : alors qu'il s'agissait d'un gouvernement “ de type aristocratique ”<sup>26</sup>, dominé par le corps professoral, tous les acteurs concernés vont se trouver associés, de près ou de loin, à la gestion des établissements, via la consécration du principe de participation, avant que le *leadership* présidentiel ne s'affirme progressivement. La substitution du thème de la “ gouvernance ” à celui du “ gouvernement ” est concomitante à la consécration de la logique de performance : dans les universités aussi, les procédés classique de gouvernement ne répondraient pas à l'exigence d'efficacité ; mais alors que la problématique de la gouvernance relève d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective, que le modèle construit en 1968 illustre en fin de compte assez bien<sup>27</sup> en dépit de certains dysfonctionnements, elle va se traduire paradoxalement par un processus de concentration du pouvoir au sein des universités ; la réforme de 2013 tend à opérer un prudent mouvement de rééquilibrage.

### A) *La concentration du pouvoir*

Tout en maintenant l'architecture institutionnelle héritée des lois précédentes, la loi LRU a entendu doter les universités d'un “ pilotage stratégique renforcé autour de son président et d'un conseil d'administration resserré ”<sup>28</sup> : l'ambition était de “ créer un pouvoir fort ”<sup>29</sup>, capable d'exercer pleinement les nouvelles responsabilités de gestion dévolues aux universités ; ce faisant, le schéma retenu s'inspire du modèle traditionnel de gestion des entreprises. D'une part, les pouvoirs essentiels de décision sont confiés dans tous les domaines à un conseil d'administration de taille restreinte, conçu comme le seul organe à vocation délibérative : les autres conseils se voient relégués dans un rôle purement consultatif et la centralisation des processus décisionnelles réduit le poids des composantes. D'autre part, le président voit ses compétences considérablement renforcées, notamment en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines : porteur du projet d'établissement, il apparaît comme détenteur de l'autorité au sein de l'université. On voit ainsi se profiler l'image d'une “ université-entreprise ”, dirigée par un “ manager ”, appuyé par le conseil d'administration qui l'a élu et entouré par l'équipe dirigeante qu'il a choisie.

Une telle acception de la gouvernance universitaire, endossée par maints responsables d'établissements, est aux antipodes de la conception traditionnelle de la gestion universitaire qui avait survécu, au prix de sensibles inflexions, au séisme de 1968 : la principe de collégialité,

<sup>25</sup> J. Chevallier, “ Performance et gestion publique ”, *Mélanges Hertzog*, Economica, 2010, pp. 90 sq.

<sup>26</sup> Y. Jegouzo, préc. ; C. Musselin, *op.cit.*

<sup>27</sup> Si tant est que la participation constitue un des principes de la gouvernance (en ce sens P. de Montalivet, dir., *Gouvernance et participation*, Bruylant, 2011).

<sup>28</sup> Exposé des motifs, p. 6.

<sup>29</sup> J. Waline, “ l'autonomie des universités : une bouteille à l'encre ? ”, *RDP*, n° 6, 2008, pp. 1467 sq.

impliquant que les différentes catégories d'acteurs soient associés à la prise des décisions, fait place à une “ démocratie de délégation ”<sup>30</sup> dans laquelle un cercle restreint détient la réalité du pouvoir ; la “ culture du débat et de la recherche du consensus ”<sup>31</sup>, s'efforçant de concilier les points de points, s'efface au profit de la construction d'un “ projet d'établissement ” reposant sur une hiérarchie de priorités ; les libertés universitaires, passant par les garanties d'indépendance reconnues aux enseignants, sont compromises par la “ concentration induite du pouvoir gestionnaire et du pouvoir académique ”<sup>32</sup> et la vision des intéressés comme de “ simples personnels ” de l'établissement<sup>33</sup>. Elle est demeurant peu compatible avec la logique de la “ gouvernance d'entreprise ” (*Corporate Governance*) qui, rompant avec le dogme de la toute puissance du chef d'entreprise, a entendu au contraire construire un management reposant sur l'interaction entre les divers pouvoirs existant au sein de l'entreprise. L'application de la loi montrera que cette concentration des pouvoirs, dont les effets seront atténués par la persistance de certaines traditions universitaires, n'en sera pas moins génératrice de tensions internes ainsi que d'une césure au sein des universités liée au processus de professionnalisation croissante de la gestion des établissements. La loi de 2013 a entendu quant à elle promouvoir une gouvernance plus équilibrée.

### **B) Le rééquilibrage des pouvoirs**

Les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche avaient préconisé de “ réviser la gouvernance des universités vers davantage de collégialité et de démocratie ” : si le conseil d'administration était appelé à conserver son rôle en matière de stratégie et de budget, il était proposé de déléguer, dans le cadre arrêté par lui, le pouvoir de décision en matière de recherche et de formation respectivement au conseil scientifique (CS) et au conseil des études et de la vie universitaire (CEVU), en prévoyant la possibilité de réunions communes ; parallèlement, l'élargissement de la composition du conseil d'administration et surtout l'inflexion du système électoral devaient permettre d'améliorer sa représentativité.

Constatant que “ le mode de gouvernance très centralisé ” retenu en 2007, “ au détriment de la collégialité consubstantielle à la vie académique ”, n'avait pas donné satisfaction, le projet de loi ESR s'est donné pour ambition de “ remédier aux dysfonctionnements constatés ”, en progressant “ vers davantage de démocratie et de collégialité ”. La principale innovation réside dans la création d'un conseil académique, doté de compétences tantôt délibérantes, tantôt consultatives, à la place du CS et du CEVU : la dualité dont les assises préconisaient le maintien, est donc supprimée, tout en réapparaissant cependant à l'intérieur même de ce conseil puisque celui-ci est formé de la réunion de deux commissions, l'une compétente pour toutes les questions de recherche, l'autre compétente en matière de formation et de vie universitaire, dont la composition est calquée sur celle des conseils actuels : le conseil académique exerce également les compétences en matière disciplinaire, par l'intermédiaire d'une section créée en son sein, et traite des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière des enseignants-chercheurs par l'intermédiaire d'une section formée des seuls représentants de ceux-ci. D'autres modifications répondent à l'objectif d'une plus large ouverture des processus décisionnels, d'une part par la modification des règles relatives à la composition des deux conseils centraux (élargissement de la composition du conseil d'administration, comprise entre vingt-quatre et trente-six membres, scrutin de liste à deux tours, atténuation de la prime majoritaire, obligation de parité), d'autre part par l'association plus étroite des composantes

<sup>30</sup> A. Legrand, *AJDA*, n° 39, 2007, p. 2143.

<sup>31</sup> Rapport Gillot-Dupont, préc., p. 60.

<sup>32</sup> O. Beaud, *Les libertés universitaires à l'abandon*, Dalloz, 2010, p. 250.

<sup>33</sup> O. Dord, “ Réforme du statut des enseignants-chercheurs : université versus universitaires ? ”, *AJDA*, n° 6, 2010, p. 323.



(création d'un conseil des directeurs et organisation du dialogue de gestion entre le président et les composantes).

Le véritable changement devait résider dans le fait que le conseil académique était appelé à disposer d'un président à part entière, distinct du président d'université : la gouvernance des universités tendait par-là même à devenir bicéphale, conformément au modèle dominant dans les pays européens et aux États-Unis<sup>34</sup>, où les responsabilités gestionnaires et académiques sont séparées : on retrouvait pour les universités un modèle en fin de compte assez proche de celui qui existait, on l'a vu, en matière hospitalière. Devaient ainsi coexister au sein des établissements deux légitimités différentes : la “ légitimité administrative ”, incarnée par le conseil d'administration, ouvert à des personnalités extérieures qui désormais voteront elles aussi pour l'élection du président ; la “ légitimité académique ”, incarnée par le conseil académique représentant la communauté universitaire. Vivement dénoncée par l'opposition qui y voyait un risque de paralysie des universités, cette dualité a été en définitive remise en cause au terme des débats parlementaires, le texte adopté par la commission mixte paritaire permettant que le président du conseil académique soit “ le président du conseil d'administration de l'université ” : il reviendra dès lors aux universités de définir, dans leurs statuts, le système de gouvernance qu'elles entendent en fin de compte adopter.

L'accent mis récemment sur le thème de la gouvernance universitaire n'est donc pas dépourvu de signification : il montre que l'enseignement supérieur est à son tour gagné par la logique de performance qui s'étend à tous les domaines de la vie sociale ; sur ce point, la loi de 2013 ne se démarque pas de celle de 2007. Néanmoins, pour atteindre cet objectif de performance, les voies empruntées peuvent être conçues de manière différente : au modèle de gouvernance de la loi LRY, reposant sur la concentration du pouvoir au profit du président, la loi ESR a entendu substituer un autre modèle, passant par un meilleur équilibre des pouvoirs ; l'avenir dira comment les universités auront intériorisé cette nouvelle règle du jeu et quels en seront les effets sur le fonctionnement universitaire.

---

<sup>34</sup> Rapport Feltesse, Ass. Nat., n° 1042, 16 mars 2013, p. 37