

Chapitre 1

Mise en perspective institutionnelle et historique

1. L'université : son appartenance et sa relation à l'institution publique

L'université se situe clairement au sein de l'institution publique qui est en charge de l'enseignement public, et non dans une position isolée comme il est parfois tentant de l'imaginer.

L'enseignement public, sa place, son organisation

- 006** En France, l'État définit par la loi les principes fondamentaux de l'enseignement (Constitution de la v^e République du 4 octobre 1958, art. 34) et organise l'enseignement public à tous ses niveaux – préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 renvoyant au préambule de la Constitution de 1946, repris par l'article L. 141-1 :

La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.

À ce titre, il s'affirme le garant du bon fonctionnement de l'enseignement et de sa cohérence d'ensemble (circulaire interministérielle du 23 avril 1983 pour l'application de la décentralisation, JO du 24 avril 1983).

Le rappel de ces fonctions régaliennes et régulatrices se justifie d'autant plus qu'établissements publics d'enseignement d'une part, collectivités territoriales d'autre part, se sont vu confier au fil du temps des compétences propres dans l'organisation – par l'État – du service public.

- 007** En bref, l'État a et conserve à l'égard de l'enseignement un rôle primordial, mais il ne prétend pas au monopole, ainsi qu'en témoignent deux législations significatives : la liberté de l'enseignement et le pluralisme des acteurs institutionnels de l'enseignement public :
- à côté de l'enseignement public, la place laissée à un enseignement libre : « L'État proclame et respecte la liberté de l'enseignement et en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts » (art. L. 151-1), et plus précisément encore : « L'enseignement supérieur est libre » (art. L. 151-6) ;
 - la part confiée à des institutions publiques distinctes de l'État dans l'organisation de l'enseignement public, par transfert de ses compétences originelles : établissements publics d'enseignement (tels que, pour l'enseignement supé-

rieur, les universités, à la personnalité morale autonome [art. L. 711-1, 1^{er} al.)] : c'est la décentralisation fonctionnelle, et collectivités territoriales (art. L. 211-1 et s.) : c'est la décentralisation territoriale.

Le pluralisme des acteurs institutionnels de l'enseignement public est ainsi organisé par le législateur. La part d'autonomie de tous les établissements publics d'enseignement relève donc d'un principe fondamental et non pas d'une idée « dans l'air », il n'est pas inutile de le souligner d'emblée. Les universités, comme les autres EPCSCP, « jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière », édicte la loi (art. L. 711-1). Pour autant l'autonomie s'inscrit d'une façon précise mais complexe dans un ensemble institutionnel plus vaste : en particulier l'administration de l'Éducation nationale.

L'administration de l'Éducation nationale

UNE GRANDE ADMINISTRATION ORIGINALE

008 L'administration de l'Éducation nationale contemporaine trouve ses racines dans l'histoire de notre pays. Elle s'est bâtie depuis la Révolution, avec l'État dont elle fait intimement partie, selon une inspiration jacobine, puis napoléonienne (l'Université impériale, sur laquelle on reviendra, et son grand maître), marquée par les mêmes caractères, depuis un siècle, pour assumer l'enseignement de masse, la généralisation de l'Instruction « publique » jusqu'à douze ans d'abord, la généralisation de l'éducation « nationale » jusqu'à seize ans ensuite, toujours poussée par de fortes ambitions politiques qui lui ont fait assumer aussi la généralisation de l'enseignement supérieur à la fin du xx^e siècle, bien loin du paysage médiéval... Elle s'est construite contre l'Église, mais a comme modèle l'Église du xix^e siècle et ses structures hiérarchiques, bureaucratiques et assez efficaces. Elle n'est pas seulement bureaucratique par nature, trait inévitable d'une grande organisation nationale, elle l'est d'origine, par contagion.

Elle se veut et est l'instrument d'un pouvoir central. C'est sa première originalité ; la seconde en découle : l'importance, pour le pouvoir central, de l'administration de l'Éducation nationale, a conduit à en inscrire les fondements dans la Constitution et la loi ; elle procède d'en haut, d'idéaux, d'objectifs et d'exigences solennellement proclamés par la collectivité nationale. L'enfant ou l'adulte attend son instruction, sa formation professionnelle, sa culture, de la Nation, qui les lui garantit et organise l'enseignement public. À l'origine, l'impulsion bénéfique est attendue de l'autorité centrale plus que des acteurs du terrain, même si la première confère de plus en plus d'autonomie et de responsabilités aux seconds, notamment aux universités... Telle est la seconde originalité.

UNITÉ ET HIÉRARCHIE

009 Ces fondements historiques et constitutionnels expliquent le caractère exceptionnellement unitaire et hiérarchique de l'administration de l'Éducation nationale, qui continue à primer dans l'esprit de beaucoup d'acteurs et de l'opinion publique, laquelle évolue peu malgré tous les efforts de déconcentration, de décentralisation et de développement de l'autonomie.

En vérité, l'administration de l'Éducation nationale dépasse le ministère du même nom : les autorités et services centraux ou locaux d'autres ministères y participent largement, en particulier celui de l'Intérieur (et des collectivités territoriales) et celui des Finances. Dans l'environnement de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les ministères de la Jeunesse et des Sports et de la Culture sont souvent impliqués. Ceux du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de l'Agriculture et de la Pêche ont des responsabilités propres en la matière, ainsi que pour l'enseignement supérieur et la recherche, les ministères de la Défense et de l'Industrie. Des collaborations étroites sont nécessaires avec les administrations des Affaires sociales, de la Santé, de la Ville, de l'Équipement dans des domaines précis. Au total, c'est une administration en grande partie interministérielle, qui intéresse aussi le Premier ministre : il y a là un facteur de centralisation fort.

Mais le principal facteur de centralisation est dans le ministère de l'Éducation nationale proprement dit¹, son organisation traditionnelle et ses réalités massives et pesantes, comme le montrent ses dimensions :

- 15 000 000 d'élèves, étudiants et apprentis ;
- 1 220 000 agents, dont 900 000 enseignants ;
- 64,6 milliards d'euros pour 2004 inscrits au budget de l'État (23 % du total) ;
- quelque 73 000 établissements, 93 universités et EPCSCP assimilés.

Il faut mesurer le poids des personnels et de leur représentation syndicale, et avoir conscience de la fixation sur la « rentrée » et de l'obsession du quantitatif.

L'administration est perçue comme une énorme pyramide, avec :

- au sommet un ministre, assisté de son cabinet, interpellé et valorisé par les implications politiques, sociales, culturelles, de tout ce qui se passe dans le monde éducatif et scientifique et leurs résonances médiatiques ;
- une grosse administration centrale, organisée depuis 1998 en onze directions et services autonomes et comportant plus de 4 000 agents (cf. les organigrammes, voir ci-après), sans compter plusieurs grands établissements publics nationaux qui en sont des démembrements ;
- deux inspections générales à la disposition directe du ministre pour l'informer et le conseiller, observer et contrôler en son nom :
 - l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, constituée en 1965, partie d'un ensemble plus vaste : celui des corps chargés dans chaque ministère du contrôle supérieur de l'administration de l'État, qui exerce ses missions dans l'ensemble du domaine de compétence du ministre de l'Éducation nationale, y compris naturellement l'enseignement supérieur et la recherche, officiellement même depuis 1999 au-delà du domaine de compétence du ministre de l'Éducation nationale, dans celui du ministre chargé de la Recherche,

1. Le partage des responsabilités dans ce domaine entre plusieurs ministres – le plus fréquemment avec un ministre distinct pour l'Enseignement supérieur – n'affecte pas le phénomène, quand il ne l'accroît pas, de même que lorsqu'il arrive que la recherche soit rattachée à l'Éducation nationale.

- l'inspection générale de l'Éducation nationale, corps le plus ancien et le plus conséquent, spécifique au ministère de l'Éducation nationale et aux enseignements scolaires (des premier et second degrés, et postbaccalauréat pour les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs), qui exerce ses missions dans les domaines pédagogique et éducatif, et, par voie de conséquence, à l'égard de tous les personnels enseignants des écoles, collèges et lycées participant à « l'acte pédagogique » – mais sans compétence sur les universités ou autres établissements d'enseignement supérieur.

Ces deux inspections générales, distinctes mais complémentaires, organisées et fonctionnant en conséquence, agissent pour le compte du ministre. Elles contribuent donc à la cohésion de l'ensemble, travaillant parfois conjointement.

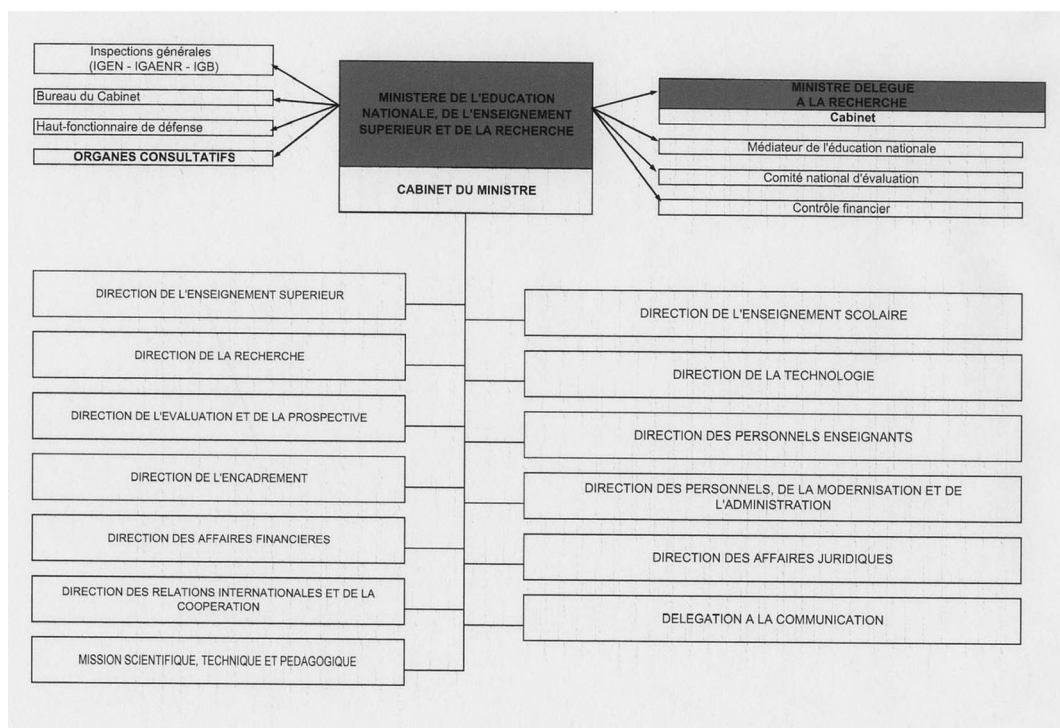
Par ailleurs une Inspection générale des bibliothèques, commune aux ministères chargés de la Culture, et de l'Éducation nationale, est chargée d'une mission de contrôle et de conseil auprès des bibliothèques universitaires, et de lecture publique, ainsi que de la formation des cadres, et de l'organisation des concours de recrutement des personnels des corps des bibliothèques. Cette troisième inspection générale, créée en 1822, mais refondue à la faveur du décret statutaire n° 92-26 du 9 janvier 1992, est constituée de conservateurs généraux des bibliothèques, chargés de mission d'inspection générale par les deux ministres dont ils relèvent.

S'agissant des universités, un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche assure la représentation, d'une part, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, et, d'autre part, des grands intérêts nationaux, notamment éducatifs, culturels, scientifiques, économiques et sociaux. Il est présidé par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur et donne son avis sur les questions relatives aux missions confiées aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (art. L. 232-1 et s.).

Sur le territoire, se déploie une trame de services « déconcentrés », selon le langage administratif courant, « académiques » au sein du ministère de l'Éducation nationale : 30 rectorats d'académie, assortis d'une chancellerie des universités (*cf.* l'organigramme d'un rectorat, voir ci-dessous) et 100 « inspections académiques – directions des services départementaux de l'Éducation nationale » : ce sont tous des services placés dans une ligne hiérarchique et organisés de façon hiérarchique pour relayer l'administration centrale de façon cohérente, avec une part de pouvoirs délégués qui, s'ils le déconcentrent, renforcent la présence du pouvoir central sur place.

Enfin, tout à fait à la base, là où se situent les élèves ou étudiants et les enseignants, l'essentiel en somme, le réseau des établissements d'enseignement public des divers niveaux qui constituent, avec leurs agents sous statut de fonctionnaires publics de l'État, les unités opérationnelles, dotées parfois, s'agissant « d'établissements publics », collectivités décentralisées, d'une part d'autonomie conférée – transférée – dans des conditions qui n'en facilitent ni la perception ni l'exercice, et de toute façon sous un contrôle dont, par exemple, est chargé, pour chacune des universités de son académie, le « recteur, chancelier ».

C'est ainsi qu'est entretenue l'apparence trompeuse d'une grande armée (l'armée Rouge, un temps...) ou d'une grande entreprise (la General Motors...).



PLURALITÉ DE CENTRES DE DÉCISION ET DE RESPONSABILITÉ POUR L'ACTIVITÉ D'ENSEIGNEMENT

- 010** Mais l'organisation institutionnelle elle-même, et plus encore la réalité de l'administration de l'Éducation nationale, c'est tout autant une pluralité de centres de décision et de responsabilités.

Ministère en apparence comme les autres, on l'a vu, il n'est pas vraiment comme les autres – et déjà parce qu'il n'a pas le monopole de l'enseignement. Son passé (les « franchises universitaires » sur lesquelles on reviendra), son présent (l'exception de « l'action pédagogique et éducative » réaffirmée depuis trente ans dans tous les textes organisant l'administration locale, déconcentrée [les préfets] ou décentralisée [les collectivités territoriales de rattachement des lycées et des collèges]), sa vérité fondamentale (la grande liberté de l'enseignant dans sa classe, l'indépendance affirmée et authentique de l'enseignant-chercheur), la pesanteur sociologique du monde éducatif, au niveau de l'enseignement scolaire la hiérarchie oblique des corps d'inspection qui sont issus du corps enseignant et en tirent la légitimité d'une participation complexe à l'administration active, au niveau de l'enseignement supérieur les exigences expérimentales de la recherche et l'inaccessibilité d'un contrôle pédagogique, tous ces facteurs ont contribué à dénaturer les modes de fonctionnement de cette singulière administration.

Enfin, facteur suprême, la volonté d'assumer un enseignement de masse a enclenché depuis plus d'un siècle un processus inévitable de gigantisme et, tout naturellement, de fractionnement de l'effort, accéléré depuis l'explosion scolaire,

puis universitaire des dernières décennies : « nécessité faisant loi », à la lettre, la décentralisation s'est imposée depuis longtemps, en direction tant des collectivités territoriales (les communes, à l'origine, pour la généralisation de l'enseignement primaire, puis du premier cycle du second degré) que d'établissements publics, tels que les universités.

2. L'université : un statut complexe d'établissement public

Définition

L'université est un « établissement public », « national », « administratif », « d'enseignement supérieur et de recherche », « à caractère scientifique, culturel et professionnel ».

- 011** Parmi les établissements d'enseignement public, l'université a un statut, très affirmé, d'établissement public, d'établissement public national, d'établissement public administratif, d'établissement public d'enseignement (de même que les lycées et les collèges, mais pas les écoles du premier degré), et plus précisément, à leur niveau, d'établissement public d'enseignement supérieur et de recherche, et plus précisément encore d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (art. L. 711-1).

Cet emboîtement de statuts juridiques doit être bien connu et compris, faute de quoi les responsables et acteurs de l'établissement public risquent de commettre des erreurs de jugement et de comportement lourdes de conséquence.

La qualification juridique d'établissement public constitue pour l'université l'affirmation et la reconnaissance de sa part d'autonomie propre, dans l'exercice de laquelle elle n'est pas dépendante de l'État – elle n'en est plus en tout cas dépendante comme elle l'est en tant qu'établissement d'enseignement public – sauf quant au respect de la légalité dont l'État est, en effet, toujours l'auteur et le garant, et des engagements contractuels (la « contractualisation ») qu'elle peut avoir pris avec lui.

C'est en ce sens que l'autonomie n'est pas l'indépendance. Un établissement public, autonome par vocation, n'est pas par nature indépendant.

Organismes « publics » d'abord, les établissements publics procèdent en effet de l'État, pour leur concept et les règles de création de leurs différentes catégories, qui relèvent de la loi aux termes de l'article 34 de la Constitution. C'est ainsi que le législateur a créé en 1984 la catégorie d'établissement public « à caractère scientifique, culturel et professionnel », dans laquelle entrent dorénavant les universités.

Rappelons à cette occasion que les collèges et les lycées publics relèvent de la catégorie des « établissements publics locaux » : régionaux, départementaux ou communaux, régis par la loi du 2 mars 1982 comme les collectivités territoriales auxquelles ils sont rattachés, mais, par différence, de la sous-catégorie spécifique des « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL, cf. loi du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi de décentralisation du 22 juillet 1983).

L'université reste, quant à elle, un établissement public national (art. L. 711-1). Mais il faut préciser que les universités sont des établissements publics « administratifs » (EPA) qui se distinguent des établissements publics « industriels et commerciaux » (EPIC).

La distinction entre EPA et EPIC selon la M 9-3 de la comptabilité publique

Une autre classification que celle prévue à l'article 34 de la Constitution oppose les établissements publics administratifs (EPA) aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Pour une bonne compréhension de ce qu'est l'établissement public « université », il n'est pas indifférent de préciser ce point.

1. Les bases juridiques de la distinction EPA/EPIC

Cette distinction entre EPA et EPIC découle d'une distinction plus ancienne entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

Le tribunal des conflits dans un arrêt du 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, plus connu sous le nom de « bac d'Eloka », a en effet reconnu la notion de service public industriel et commercial fonctionnant dans des conditions analogues à celles des entreprises privées similaires et relevant, quant à son contentieux, de la compétence des tribunaux judiciaires.

Par la suite, cette distinction a été consacrée par plusieurs textes de niveau législatif ou réglementaire, au rang desquels le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique paraît fondamental, puisqu'il dispose expressément en son article 151 : « Selon l'objet de leur activité ou les nécessités de leur gestion, les établissements publics nationaux sont dits à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial. » S'ensuivent deux séries distinctes d'articles définissant le régime applicable à chaque catégorie.

Par ailleurs, la pratique s'est développée de ranger l'établissement dans l'une ou l'autre catégorie dans le texte même qui l'institue. À défaut, la jurisprudence opère le classement à partir de ses critères habituels (méthode du faisceau d'indices).

2. Les différences de régime juridique, administratif et financier

Cette approche conduit à considérer tous les établissements comme relevant de l'une ou l'autre catégorie, quitte à en constituer une variété plus ou moins dérogatoire.

Il en résulte des différences de régime juridique, administratif et financier qui peuvent se résumer comme suit :

- Droit applicable et compétence juridictionnelle

Les EPA sont par principe soumis au droit public et relèvent des juridictions administratives. Ils n'agissent selon le droit privé que dans quelques rares domaines (gestion privée, contrats privés...), et l'intervention du juge judiciaire demeure exceptionnelle.

Les EPIC sont également des personnes morales de droit public mais s'opposent aux EPA en ce que la part de droit privé et de compétence judiciaire est beaucoup plus importante, jusqu'à devenir prédominante dans le triple domaine des rapports avec le personnel, les usagers et les tiers.

- Statut du personnel

Ici se situe une différence majeure entre les EPA et les EPIC. Les premiers sont,

en effet, essentiellement dotés de fonctionnaires relevant du Statut général de la fonction publique ou de statuts particuliers. Dans les seconds, seuls le directeur et le comptable ont cette qualité, le reste du personnel ayant la qualité d'agents de droit privé relevant du droit du travail. Il s'agit là toutefois d'un principe général nuancé par de nombreux cas particuliers.

• Tutelle et contrôle économique et financier

Pour les EPA, l'exercice de la tutelle est en général strict, pouvant aller parfois jusqu'à se confondre avec celui du pouvoir hiérarchique. Il est plus discret dans les EPIC et s'exerce habituellement par l'entremise d'un commissaire du gouvernement désigné par le ministère dont relève l'établissement.

De même, le contrôle d'État, exercé *a posteriori* dans les EPIC, est-il moins contraignant que le contrôle financier *a priori* mis en place dans nombre d'EPA. Mais les établissements des deux catégories sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et des corps de contrôle compétents dans le domaine où ils exercent leur activité, et rendent également leur compte financier à la Cour des comptes qui le juge et l'apure.

Enfin, à cette série de distinctions notables entre EPIC et EPA, s'ajoutent encore des différences diverses touchant les règles d'organisation et de fonctionnement. Au regard des principes rappelés ci-dessus, il apparaît que les EPCSCP constituent :

- une catégorie particulière d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution ;
- dans le cadre de la distinction binaire EPA/EPIC, une variété d'établissements publics administratifs bénéficiant d'un régime dérogatoire.

Ainsi le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPCSCP (annexe 8) prévoit que ces établissements sont soumis au régime budgétaire, financier et comptable des EPA sous réserve des dérogations instituées par la loi du 26 janvier 1984 et par ce texte. Ces dérogations concernent notamment :

- l'exercice du contrôle financier *a posteriori* ;
- la reconnaissance au sein du budget des universités et des INP de budgets propres intégrés ;
- la procédure d'élaboration du budget ;
- la possibilité de recruter du personnel sur ressources propres.

Une personne de droit public qui gère un service public

Quelle qu'en soit la catégorie, l'établissement public peut être défini comme une personne de droit public qui gère un service public (cf. G. Vedel, *Droit administratif*, PUF).

PERSONNE MORALE

« Le droit considère certains groupements comme des personnes juridiques uniques, distinctes des membres la composant et titulaires de droits et d'obligations. Ces groupements sont dénommés personnes morales pour les différencier des personnes physiques, ou individus. » (cf. G. Vedel, *op. cit.*). Les unes et les autres sont des « centres d'intérêt juridiquement protégés » (M. Waline, *Droit administratif*, Sirey). Toutefois, ce sont nécessairement des personnes physiques

qui ont qualité pour agir au nom des personnes morales : pour une université, il ne doit pas être fait de confusion, comme cela arrive, entre l'établissement public d'enseignement lui-même et ces personnes physiques, tels le président, ou, ensemble, les membres du conseil d'administration ou du bureau, ou les fonctionnaires.

PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC

Parmi les personnes morales, les personnes morales de droit public sont aussi à distinguer des personnes morales de droit privé. Les secondes, telles les sociétés, mais également les syndicats, les associations, ne peuvent imposer leur adhésion aux personnes physiques qu'elles entendent regrouper ni des obligations à des tiers, alors que les personnes morales de droit public peuvent englober des personnes physiques sans leur consentement et détiennent des prérogatives de puissance publique, étant soumises corrélativement aux sujétions correspondantes.

À titre d'exemple, l'établissement public peut prendre des décisions exécutoires ; mais il est soumis au respect du droit administratif et à des contrôles, tels que ceux de « la tutelle » et des juridictions administratives, toutes caractéristiques exorbitantes du droit commun, lequel s'applique aux personnes morales de droit privé.

S'agissant d'une université, il ne doit pas y avoir de confusion, on en voit l'intérêt, entre l'établissement public et quelque association que ce soit qui peut relayer les activités de celle-ci dans des domaines de l'enseignement, de la recherche ou du sport.

GÉRANT UN SERVICE PUBLIC

Cette mission paraît aller de soi pour une université. Encore faut-il être attentif aux précisions suivantes :

- l'établissement public d'enseignement est une collectivité publique décentralisée, c'est-à-dire distincte de l'État : étant de statut « national », il participe en son nom et avec lui, mais à sa place, à la gestion du service public de l'enseignement supérieur. À l'origine de la décentralisation comme à celle de la déconcentration, il y a le centralisme français. Mais alors que la déconcentration l'aménage et, d'une certaine manière, le renforce (*cf. supra*), la décentralisation le tempère, se définissant comme le transfert, ou le résultat du transfert de compétence (et donc de pouvoir) de l'autorité de l'État (centrale par nature), à des autorités distinctes de l'État, c'est-à-dire à des personnes morales de droit public autres que l'État, la collectivité territoriale (décentralisation territoriale) ou l'établissement public spécialisé (décentralisation technique) ;
- l'établissement public d'enseignement est chargé d'exercer des compétences qui lui sont confiées par l'État, par voie de transfert, en propre, donc de façon exclusive. C'est sa part dans la gestion du service public.

Dans cette gestion, il ne doit pas être fait de confusion, ni par l'établissement public d'enseignement, même national, ni par les services de l'État, entre les responsabilités conférées à l'un et celles conservées par l'autre.

Pour qu'elles soient effectivement et correctement exercées, la connaissance précise des compétences de l'un et de l'autre est donc extrêmement importante.

Toute personne morale – publique ou privée – relève du principe de « spécialité », à l'exception de l'État. L'établissement public gère un service public « spécial », en l'occurrence : un établissement public d'enseignement gère une part délimitée du service public de l'enseignement, et l'université, plus précisément, de l'enseignement supérieur. Il ne peut légalement accomplir d'actes ne se rapportant pas à l'objet qui est le sien et qui, pour l'essentiel, est défini par son statut et ses compétences.

L'université, cet établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, est donc, en bref, astreinte à se tenir dans les limites du contenant de son autonomie, comme aussi à lui donner le contenu qui en est attendu, à savoir :

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements publics nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière.

Ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures.

Ils sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession.

Ils sont autonomes. Exerçant les missions qui leur sont conférées par la loi, ils définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels.

Leurs activités de formation, de recherche et de documentation peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels dans le cadre de la carte des formations supérieures définies à l'article L. 614-3. Ces contrats fixent certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'État. [...] (Art. L. 711-1)

3. L'université : un établissement d'enseignement public et de recherche publique

012 Établissement public d'enseignement, autonome, l'université n'en reste encore pas moins un établissement d'enseignement public, intégré à un service public de l'État.

Par nature, l'établissement d'enseignement public procède de l'État, il est une partie de l'État, dans l'organisation d'un service public – « l'enseignement public » – dont il constitue le service local, l'échelon opérationnel. Les fonctionnaires publics de l'État qui y servent sont tous soumis à une autorité hiérarchique. Ils ont à en suivre les instructions et directives, dans le respect des lois et règlements relatifs, notamment, aux principes généraux de l'éducation et missions du service public, aux objectifs et missions de l'enseignement en général, et plus particulièrement pour notre propos, aux objectifs, missions et organisation de l'enseignement supérieur (formation initiale en continu, recherche scientifique et technique, valorisation, diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique, coopérations internationales).

L'établissement d'enseignement public se situe donc pour une part encore primordiale de ses activités dans la dépendance de l'État.

Il peut être aussi dans la dépendance d'une ou plusieurs collectivités territoriales, sollicitées par l'État pour assumer des compétences précises de caractère logistique : la commune depuis plus d'un siècle pour les écoles du premier degré, le département pour les collèges, et la région pour les lycées depuis les lois de décentralisation de 1983.

L'État fixe, après consultation des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, l'implantation et les aménagements des établissements d'enseignement supérieur. (Art. L. 211-6)

Dans le respect de la carte des formations supérieures instituées par l'article L. 614-3*, l'État peut confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'Enseignement supérieur ou du ministre de l'Agriculture. [...] (Art. L. 211-7)

* La carte des formations supérieures et de la recherche qui est liée aux établissements d'enseignement supérieur est arrêtée et révisée par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur, compte tenu des orientations du plan et après consultation des établissements, des conseils régionaux, du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. (Art. L. 614-3)

Dans le cadre des orientations du plan national, la région peut définir des plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur et déterminer des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche. La région est consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche. (Art. L. 214-2)

À l'égard de l'État, la dépendance de tout établissement d'enseignement public se traduit par quatre instruments : le statut de fonctionnaire ou agents de l'État de ses personnels, le pouvoir hiérarchique, la déconcentration, le contrôle.

Le statut des personnels

- 013** Le plus puissant des instruments par lesquels l'État garantit la dépendance de l'établissement d'enseignement public à son égard réside dans le statut de fonctionnaire public de l'État (titre II du Statut général des fonctionnaires) ou d'agent de l'État, de ses personnels, pratiquement tous ceux des universités, comme des lycées et des collèges (*cf.* chapitre 9 qui traite du Statut de la fonction publique de l'État).

On soulignera ici que les personnels enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, comme les personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de service, sociaux, de santé ou de soin (IATOS), ainsi que les personnels ingénieurs, techniques, administratifs, de recherche et de formation (ITARF), relèvent aussi du titre I^{er} du Statut général des fonctionnaires, dispositif de nature législative qui définit de façon générale les droits et obligations de ceux-ci, organise leurs modes de recrutement et d'avancement, et précise les différentes positions et garanties qui s'attachent à la condition de fonctionnaire. C'est aussi l'administration de l'État, en l'occurrence celle de l'Éducation nationale, qui les gère, les affecte et les paye directement (art. L. 211-8).

S'agissant d'une université, « l'établissement public » (EPCSCP), qui fonctionne en symbiose avec l'établissement d'enseignement public de l'État, sans problème notable puisque « national », dispose de fonctionnaires de l'État. Il diffère en cela des « établissements publics locaux d'enseignement » (EPL) que sont les collèges et les lycées ; ces établissements, en effet, n'ont pas de personnels relevant du statut approprié à la législation de base qui les régit fondamentalement : celle s'appliquant aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux – c'est-à-dire celui de fonctionnaires territoriaux – ou bien un statut spécifique, concevable, de fonctionnaires des établissements d'enseignement, à l'image des fonctionnaires des établissements hospitaliers, mais continuent de disposer, par dérogation, de fonctionnaires de l'État.

La mise en œuvre du pouvoir hiérarchique

- 014** Le pouvoir qu'un chef exerce sur ses subordonnés est le second instrument de dépendance de l'État. Le ministre exerce le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents de ses services. Le pouvoir hiérarchique est un « pouvoir inconditionné » : sous réserve de ne pas commettre ou prescrire d'illégalité, le supérieur a le droit de donner à ses inférieurs tels « ordres » qu'il juge bons ; il a toujours, sauf texte contraire, le pouvoir de réformer ou d'annuler les décisions de ses subordonnés. Aux « ordres » on peut assimiler les « instructions », « directives » ; avant de « réformer » (modifier), il est possible de « suspendre » une décision.

Mais le principe reste que le supérieur hiérarchique ne peut pas empiéter sur les attributions du fonctionnaire inférieur et, par suite, ne peut se substituer à lui *de plano* pour prendre une mesure qui lui revient aux termes de la loi ou du règlement (*cf. Traité de droit administratif*, A. de Laubadère, LGDJ – G. Vedel, PUF).

Tous les fonctionnaires servant dans une université – comme dans un lycée, un collège, ou une école – s'inscrivent dans la ligne hiérarchique, soumis à l'autorité supérieure mais exerçant aussi la leur à l'égard de leurs subordonnés.

Toutefois, dans la mesure où l'université dispose de compétences propres, transférées de l'État à l'établissement public national autonome qu'il reconnaît, les fonctionnaires qui y servent se situent dans une ligne qui remonte au seul président de l'université pour l'exercice des compétences en question. Pour les compétences que l'État a conservées, notamment quant à la gestion des ressources humaines, les mêmes fonctionnaires, s'ils demeurent incontestablement dans une ligne qui remonte encore au ministre, s'y inscrivent d'une façon moins directe que précédemment, puisque par l'intermédiaire du président. Mais surtout, s'agissant des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, il est explicitement affirmé :

- d'abord parmi les « principes généraux de l'éducation », à propos des « objectifs et missions du service public de l'enseignement », que « les universités et les établissements d'enseignement supérieur doivent assurer les moyens d'exercer leur activité d'enseignement et de recherche dans les conditions d'indépendance et de sérénité indispensables à la réflexion et à la création intellectuelle » (art. L. 123-9) ;
- et d'autre part, dans les dispositions communes aux personnels de l'enseignement supérieur, que ces mêmes enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs « jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'ex-

pression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité » (art. L. 952-2).

La déconcentration

- 015** Elle est un autre instrument par lequel l'établissement d'enseignement public reste dépendant de l'État.

La déconcentration est un mode d'organisation administrative qui s'applique au pouvoir central exécutif, constitué par le président de la République, le Premier ministre et les ministres. Elle est opérée par des mesures de délégation de pouvoir et/ou de signature, à des autorités subordonnées placées à la tête des diverses circonscriptions administratives (déconcentration territoriale) ou des divers services spécialisés (déconcentration technique).

Le recteur à la tête de l'académie, l'inspecteur d'académie à la tête des services départementaux de l'Éducation nationale, le chef d'établissement à la tête du lycée, du collège ou de l'école, sont délégataires de tels pouvoirs, comme par ailleurs le préfet de région et le préfet du département, hormis pour ces derniers le domaine du contenu ou de l'organisation de l'action éducatrice. Le président de l'université est dans la même situation pour les pouvoirs qui lui sont délégués en matière de recrutement et de gestion de personnels de l'État qui relèvent de son autorité dans la limite des emplois inscrits dans la loi de finances et attribués à l'établissement.

C'est d'ailleurs par le jeu des délégations que le pouvoir hiérarchique se répand à tous les niveaux.

En droit public, le titulaire d'une compétence n'en dispose pas comme d'un droit mais doit l'exercer lui-même sans pouvoir le transmettre ; il n'en va autrement que si la délégation a été prévue par les textes mêmes qui ont organisé la compétence en question. Mais inspiré par cette idée générale, le régime des délégations comporte, à côté des règles communes, des règles distinctes selon qu'il s'agit de délégations dites « délégations de pouvoirs » (ou délégations de compétences *stricto sensu*) ou de « délégations de signature ».

La « délégation de pouvoir » vise et aboutit à modifier l'ordre des compétences entre les autorités administratives intéressées en transférant la compétence de l'une à l'autre ; au contraire la « délégation de signature » vise seulement à décharger le délégant d'une partie de sa tâche matérielle en lui permettant de désigner une sorte de « fondé de pouvoir » qui prendra la décision au nom du délégant (*cf.* A. de Laubadère, *op. cit.*).

Par exemple, le président d'université peut ainsi déléguer sa signature, lorsqu'il agit au nom de l'État et dans le cadre des pouvoirs que le ministre de l'Éducation nationale lui a délégués, au secrétaire général de l'établissement et, en cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général, à un fonctionnaire de catégorie A placé directement sous l'autorité de ce dernier.

On notera que lorsque le même président agit au nom de son université elle-même et en tant que chargé de diriger cet établissement public, il existe une autre possibilité de délégation de sa signature, nettement distincte quant à son cadre et différente quant aux délégataires prévus : dans ce cas, les vice-présidents des trois conseils, le secrétaire général, et, pour les affaires concernant les unités de formation et de recherche, les instituts, les écoles et les services communs, leurs directeurs respectifs.

On ajoutera que toute délégation ne peut être que partielle et donc assez précise, et que l'acte la conférant – un arrêté – doit avoir été régulièrement publié.

Les deux types de délégation – de pouvoir ou de signature – se distinguent essentiellement par leurs conséquences juridiques.

Opérant une modification de l'ordre des compétences, la délégation de pouvoir dessaisit l'autorité déléguante, laquelle, tant que dure la délégation, ne peut plus exercer sa compétence sur le domaine délégué – encore que son pouvoir hiérarchique lui laisse la faculté de donner des ordres, des instructions, des directives ; au contraire, la délégation de signature ne fait pas perdre à son auteur l'exercice de sa compétence (il peut encore, à l'occasion, l'exercer lui-même).

La délégation de pouvoir vise, quant à son bénéficiaire, le titulaire d'un poste *in abstracto* ; si le titulaire change, la délégation n'en subsiste pas moins ; au contraire, la délégation de signature est personnelle ; elle tombe s'il se produit un changement soit dans la personne du délégant, soit dans celle du délégataire (et doit donc être renouvelée s'il y a lieu, dans ces deux cas).

Selon qu'il s'agit de délégation de pouvoir ou de délégation de signature, la décision prise sur délégation a une nature formelle et un rang dans la hiérarchie des actes correspondant au premier cas à la situation administrative du délégataire, au second, à celle du délégant (au nom de qui le délégataire de signature est censé agir).

Le contrôle que l'État exerce sur l'établissement d'enseignement public est le dernier instrument par lequel il le maintient dans sa dépendance. Il prend deux formes : le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel.

Le contrôle administratif ou contrôle hiérarchique

016 Il est consubstantiel au pouvoir hiérarchique s'exerçant sur les fonctionnaires. Il ne doit pas être confondu avec les contrôles organisés sur l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui relèvent du principe de tutelle et se limitent à veiller au respect de la légalité par cet établissement public dans l'exercice de ses compétences propres.

Il est normalement exercé par les autorités administratives supérieures, d'abord le supérieur immédiat de l'auteur de l'acte, mais il incombe aussi à toute la ligne hiérarchique, jusqu'au ministre au sommet.

Étant proche, le premier doit savoir. Le dernier et les autorités intermédiaires doivent être en mesure de savoir : c'est la raison d'être des inspections générales administratives – en l'occurrence, l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche et l'Inspection générale des finances – dont les hauts fonctionnaires inspectent, contrôlent, évaluent, au nom et pour le compte

des ministres, auxquels ils rendent comptent directement de leurs observations et qui peuvent, lorsque le fonctionnement est insatisfaisant, exercer, pour l'améliorer, leurs pouvoirs hiérarchiques sur leurs subordonnés.

Mais, le contrôle par inspection ne dispense pas l'autorité administrative supérieure de ses propres obligations non seulement de savoir mais aussi de mettre en œuvre son pouvoir à l'égard de ses subordonnés, notamment par des comptes rendus, la communication de documents, l'évocation de certaines affaires, des décisions de réformer ou d'annuler certains actes.

Exercé par l'autorité administrative, ce contrôle se distingue en cela d'abord du contrôle juridictionnel, qui est exercé par un juge.

Le contrôle juridictionnel

017 Le contrôle juridictionnel est nécessairement provoqué par un recours d'un administré, ou « recours contentieux », car c'est un principe fondamental qu'un tribunal ne peut se saisir lui-même. Le contrôle administratif peut, lui aussi, être provoqué par un recours, dit « recours administratif », mais il ne l'est pas nécessairement : l'autorité administrative peut l'exercer spontanément.

Le contrôle juridictionnel ne peut s'exercer que pour illégalité, le rôle d'un juge étant uniquement de dire le droit, et ne peut aboutir qu'à écarter ou annuler l'acte illégal. Le contrôle administratif peut, lui aussi, être une sanction de la légalité, mais il peut aussi s'exercer pour inopportunité et porter sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration ; par ailleurs, dans le contrôle administratif, l'administration peut non seulement détruire les effets de l'acte en l'annulant, en le retirant, mais aussi le modifier, le réformer.

Le contrôle administratif n'est pas assujéti aux règles de forme du contrôle juridictionnel. La décision à laquelle aboutit le contrôle administratif ne comporte pas l'effet propre à tout acte juridictionnel, à savoir l'autorité de la chose jugée ; il s'ensuit que, après que le contrôle administratif s'est exercé, le contrôle juridictionnel peut s'exercer à son tour (*cf. A. de Laubadère, op. cit.*).

On notera enfin que si le contrôle administratif est normalement exercé par le supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision critiquée, éventuellement sur « recours hiérarchique » d'un administré, il peut aussi s'exercer sur un « recours gracieux » auprès de l'auteur de l'acte lui-même lui demandant de revenir sur sa décision (appel de « l'administrateur mal informé à l'administrateur mieux informé »).

L'auteur de l'acte peut, ou bien révoquer sa décision, c'est-à-dire l'abroger pour l'avenir, ou la retirer, ce qui fait disparaître rétroactivement ses effets passés (*cf. A. de Laubadère, op. cit.*).

Aucune autorité administrative – ni le chef d'établissement, ni les autorités administratives supérieures – n'a l'obligation de maintenir un acte dont elle serait *a posteriori* convenue ou consciente qu'il est illégal, voire inopportun. Il vaut parfois mieux éviter un recours juridictionnel perdu d'avance et coûteux, ou une mauvaise querelle. Des consultations préalables à la décision finale sont, le cas échéant, recommandables.

4. L'université : une longue et riche histoire

018 Il est utile à la compréhension de l'institution universitaire contemporaine – établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel – de la replacer dans cette histoire, non pas tant qu'elle en soit la simple résultante, loin de là, mais parce qu'un certain nombre de ses caractéristiques, réelles ou simplement communément reçues, ont leurs racines dans telle ou telle période de cette histoire.

Dans le cadre modeste de ce guide pratique, et donc en simplifiant, on retiendra quatre grandes périodes :

- l'institution originelle : l'université de Paris et le suivi de son exemple dans les provinces françaises, du Moyen Âge à la fin de l'Ancien Régime ;
- le monopole de l'université de France au ^{xix}^e siècle ;
- le retour au pluralisme des universités françaises sous les trois dernières républiques ;
- les institutions universitaires contemporaines depuis 1968.

L'université de Paris et les universités provinciales du Moyen Âge à la fin de l'Ancien Régime

À l'origine, le terme d'université désignait simplement l'université de Paris, la première en date des universités qui ont été fondées en France (sur le fondement d'une décision du troisième concile du Latran, en 1179, prescrivant que toute église cathédrale devait entretenir un maître chargé d'instruire les clercs de l'Église). Sur l'initiative de leurs maîtres et élèves, les premières écoles avaient gagné la montagne Sainte-Geneviève pour échapper à la tutelle trop directe, à Notre-Dame, de l'évêque et de son chancelier.

Paris est déjà devenu le rendez-vous de la jeunesse studieuse, qui y afflue de toute l'Europe pour y suivre les cours de maîtres célèbres, lorsque, en 1200, Philippe Auguste regroupe les nombreuses écoles de sa capitale, dans une corporation ecclésiastique, institution qu'il dote de privilèges, d'abord placée sous la juridiction de l'évêque de Paris, puis, en 1213, sous l'autorité du Saint-Siège, ce qui confirme l'autorité internationale de celui-ci. Ses statuts seront rédigés par le théologien et cardinal Robert de Courçon (1160-1219), son premier chancelier. Elle reçoit l'appellation d'université, soit parce qu'elle embrasse l'universalité des arts et des sciences, soit parce qu'elle comprend l'universalité des maîtres et des étudiants. La faculté d'enseigner n'est plus dès lors accordée qu'aux titulaires d'une « licence » (*licencia docendi*). Ces écoles, placées entre les mains du clergé, bénéficient de la protection du pape et de privilèges dont il les comble et que confirment les rois : en particulier, outre le monopole de l'enseignement, l'exemption des charges de l'État, et l'envoi de députés aux conciles et aux états généraux, celui, dont jouissait l'Église, pour les écoliers, d'être soustraits à la justice séculière dans les affaires criminelles – lointaine origine de l'idée encore présente des franchises universitaires.

Avant la théologie, son summum (enseignée principalement à la Sorbonne, collège fondé en 1257 par Robert de Sorbon), l'université enseigne les sept « arts libéraux » (grammaire, rhétorique, logique, arithmétique, musique, astronomie, géométrie), au sein d'une seconde faculté qui couvre en fait les lettres et les sciences. Deux autres

facultés s'y ajoutent : celle de droit canon et de droit civil, et la faculté de médecine. Chacune des facultés confère les grades de bachelier, de licencié et de docteur. À la tête de chacune se trouve un professeur appelé « doyen », et à la tête de l'université est le « recteur », élu par les facultés. L'ensemble des docteurs y désigne parmi eux ceux qui vont faire les cours.

Possédant des propriétés et très indépendante, l'université de Paris eut longtemps une grande influence politique et religieuse, mais elle connut des péripéties diverses. Elle a assumé sans interruption ses fonctions pendant six siècles dans un ensemble fort hétérogène de collèges, jouissant chacun d'une grande autonomie. Ses statuts furent réformés au milieu du xv^e siècle ; cependant, malgré la confirmation des privilèges, la qualité des études, ainsi que la condition et la discipline des étudiants se dégradèrent. Du xvi^e siècle au xviii^e siècle, on note l'absence de l'université du grand mouvement des idées qui a marqué cette période, de la Renaissance aux Lumières, d'où, par exemple, la création par François I^{er}, en dehors d'elle, en 1530, du « Collège du Roy », futur Collège de France. À partir de cette époque, tout en conservant ses privilèges, l'université cessa d'être, à proprement parler, un corps politique, pour se réduire au rôle plus modeste de corps enseignant, qui dut bientôt se garder de la concurrence des Jésuites ; l'université refusa de les y agréger, mais, libres d'ouvrir des établissements d'éducation, ils créèrent notamment le célèbre collège de Clermont (à l'emplacement de l'actuel lycée Louis-le-Grand). Cette rivalité connut aussi des péripéties en fonction de la propre histoire des Jésuites, plusieurs fois bannis puis réintégrés. De son côté, l'université déclina, malgré plusieurs réformes. Une partie de l'enseignement passe à l'extérieur, son champ disciplinaire étant trop restreint. Ainsi son inaptitude à former les cadres de l'État explique la création, en dehors d'elle aussi, en 1747, de l'École des ponts et chaussées.

La « fille aînée des rois de France » ne survécut pas à la fin de l'Ancien Régime, supprimée, avec les universités provinciales, par un décret de la Convention du 15 septembre 1793.

Les universités provinciales étaient établies à Toulouse (fondée en 1233), Montpellier (1289), Orléans (1312), Cahors (fondée par un pape qui en était natif en 1332), Angers (1364), Orange (1364, avant le rattachement à la France), Perpignan (1340, avant le rattachement), Aix-en-Provence (1409), Poitiers (1431), Caen (fondée par les Anglais, reconnue en 1450), Valence (1442), Nantes (1460), Dole (1464, transférée ensuite à Besançon), Bourges (1465), Bordeaux (1473), Angoulême (vers la même époque), Reims (1550), Douai (1572), Pont-à-Mousson (1572), Rennes (1548), Strasbourg (confirmée en 1681, après le rattachement), Pau (1723), Nancy (confirmée en 1789, après le rattachement), soit vingt-quatre au total, auxquelles s'ajoute celle d'Avignon, qui appartenait au pape. Ces universités présentaient de grandes diversités dans leur constitution et leur enseignement. Les rois tentèrent par plusieurs mesures de les rattacher à l'autorité centrale, et, en 1579, une ordonnance de Blois déclara qu'à l'avenir, les universités seraient soumises à des inspections dirigées par l'autorité royale et qui devaient porter sur la nature de l'enseignement, la discipline des collèges, l'élection et les devoirs des recteurs, la collation des grades universitaires, le temps d'études pour y parvenir, etc.

Les premières universités à l'étranger

À l'étranger, où elles trouvèrent leur origine dans des corporations intellectuelles dont les membres appartenant à une même discipline s'associent pour enseigner, les premières universités apparurent dans l'Italie à la civilisation éclatante du Moyen Âge : celle de Salerne d'abord (médecine) à la fin du XI^e siècle, celle de Bologne en 1158, modèles de toutes les autres, avec leurs cinq facultés (théologie, droit, médecine et chirurgie, philosophie, beaux-arts) : Naples, Padoue, Rome au XIII^e siècle, Pérouse, Pise, Pavie, Sienne, Palerme au XIV^e, Turin, Florence, Catane, Parme au XV^e.

Les premières universités allemandes n'ont été créées, après celle de Prague, en 1348 (dont le modèle fut l'université de Paris, et qui fut en 1409 à l'origine de l'université de Leipzig), qu'à la fin du XIV^e siècle : Vienne, Cologne, Heidelberg, Erfurt, puis beaucoup d'autres suivirent, en particulier dans le sillage du mouvement intellectuel dû à Luther, favorisées par l'empereur et les princes électeurs comme remparts contre les exigences du Saint-Siège.

En Grande-Bretagne, les premières universités virent le jour à Oxford vers 1206, Cambridge en 1229 (sur le modèle de Paris), bien plus tard Saint-André, Glasgow, Aberdeen, Édimbourg.

Les plus anciennes universités espagnoles sont celles de Valence (1209) et Salamanque (1239). Au Portugal, l'université de Lisbonne remonte à 1290 (elle fut transférée à Coimbra en 1308).

Dans les autres pays d'Europe, les premières des universités du même type se développèrent à partir de la fin du XIV^e siècle (Louvain, en Belgique en 1445, Leyde, en Hollande en 1575), et au cours des trois siècles suivants.

Quelques caractéristiques pérennes

Bien qu'il n'y ait aucun lien de nature institutionnelle entre cette première génération d'universités nées au début du deuxième millénaire et les universités françaises contemporaines, on aurait tort de ne pas y relever des caractéristiques qui marquent celles-ci au début du troisième millénaire encore. On s'essaiera à dégager sommairement quelques-unes de ces caractéristiques pérennes.

Premièrement, le statut des universités n'est certes plus de nos jours ni ecclésiastique, ni pontifical, ni royal, mais il reste des origines :

- la reconnaissance d'une collectivité « corporative » composée du corps enseignant et du corps étudiant, l'un et l'autre étroitement liés même s'ils peuvent s'opposer dans l'ordre interne ;
- un statut public, ou agréé par l'autorité publique, qui assure à cette collectivité une autonomie répondant à une exigence en quelque sorte ontologique : « L'idée d'université est ambiguë depuis l'origine. Une communauté de savants administrant eux-mêmes la totalité du savoir évoque en effet une défense de prérogatives par des réflexes corporatifs. Mais l'intention première était autre : la science n'est la science que si elle se gère elle-même, si elle est libre. Dans ce sens, université et autonomie sont synonymes », comme l'a écrit H. Duméry dans l'*Encyclopaedia Universalis*. Il poursuit : « Toutefois, cette autonomie n'est justifiée que si elle est

féconde et créatrice, apte à se contester autant qu'à se défendre. » Même si les privilèges qui confortaient cette autonomie, par le jeu classique d'une sorte de surenchère entre les deux autorités de tutélaires, royale et ecclésiastique, ont toujours été battus en brèche et ont finalement disparu, subsiste aujourd'hui sinon la réalité du moins l'idée de « franchises », c'est-à-dire d'exemption – exemption de la règle commune ou de l'application de la règle commune ;

- la propension de l'autorité publique, en contrepartie, à vouloir faire contrôler les établissements par le pouvoir central et à les soumettre périodiquement à des réformes, destinées le plus souvent à remédier à la détérioration de la qualité des enseignements, ou parfois de la discipline des étudiants, démarches toujours mal reçues et contestées par les communautés qu'elles affectent ; toutes les tentatives en ce sens avaient échoué, entre 1760 et 1789, du fait de l'opposition de l'Église, hostile à la laïcisation du corps enseignant, du monde universitaire, attaché à la cooptation corporatiste, et, pour le pouvoir monarchique, à cause d'une contradiction entre ses besoins de disposer de bons juristes et la pratique de la vénalité des offices, devenue une ressource importante. La dernière des réformes, en 1793, fut tout à fait radicale, puisqu'elle supprima des institutions de l'Ancien Régime, inefficaces, largement déconsidérées, et finalement perçues comme non réformables.

Deuxièmement, la prétention au double monopole de l'enseignement et de la collation des grades et titres universitaires survit aussi ; ce dernier – le monopole de la collation des grades – reste intact à notre époque, protégé par la loi (art. L. 613-1), même si des établissements peuvent délivrer d'autres diplômes sanctionnant les connaissances, les compétences ou les éléments de formation professionnelle acquis en leur sein (art. L. 612-1). En revanche le monopole de l'enseignement, qui n'a cessé d'être battu en brèche depuis le début du xvi^e siècle, par l'autorité royale elle-même et par les initiatives des jésuites, va finalement disparaître sur la fin du xix^e (après un retour en force en ses débuts, avec, on va le voir, l'Université impériale).

Troisièmement, l'antique appellation de « facultés » pour distinguer les grandes composantes des universités réussit à survivre à toutes les réformes tendant à changer jusqu'à la terminologie, de même que les titres de « doyen » et de « recteur », alors que les fonctions en cause ne sont plus les mêmes.

Enfin, le réseau des universités françaises s'est enrichi, mais celles-ci doivent souvent beaucoup aux institutions qui les ont précédées, bénéficiant de plusieurs siècles de notoriété et de tradition, souvent honorées et stimulées par la conscience de leur ancienneté.

L'Université de France et son monopole

1793 : il n'y a plus d'universités en France ! Supprimées parce que « corporatistes, élitistes et religieuses », selon l'explication ramassée d'Alain Renaut (*Les Révolutions de l'université*). Mais la Convention crée le Conservatoire des arts et métiers, l'École centrale des travaux publics, future École polytechnique, et une première version de l'École normale supérieure, qui ne durera que trois mois..., et ne supprime pas les grands établissements, ni le Collège de France, ni le Muséum d'histoire naturelle (l'ancien jardin du roi), ni l'observatoire de Paris, ni les

écoles spéciales. Elle crée même trois écoles de santé pour remplacer les facultés de médecine.

Après cette véritable rupture, Napoléon I^{er} institue par la loi du 10 mai 1806 l'Université de France, à sa création « l'Université impériale » de France.

Le décret du 17 mars 1808 dispose de façon lapidaire :

L'enseignement public, dans tout l'Empire, est confié exclusivement à l'Université.
(Art. I^{er})

Aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'Université impériale, et sans l'autorisation de son Chef. (Art. 2)

Il s'agit, en bref, d'une grande institution nationale, unitaire et laïque, dont tous les membres sont nommés par le gouvernement et qui dispose sur l'ensemble du territoire d'un monopole pour tous les degrés d'enseignement. Subsistent deux dérogations : les grands séminaires, où est enseignée la théologie, et les quelques écoles primaires où des corporations religieuses étaient admises à assurer l'enseignement, concurremment avec les instituteurs nommés par l'État – seuls compromis au regard du refus de voir se reconstituer des corps intermédiaires et la puissance des congrégations. Son chef porte le titre de « grand maître » et est assisté par un conseil de l'Université, composé de dix membres à vie et de vingt membres renouvelés chaque année et pris parmi les membres de l'Université. Des « inspecteurs généraux » sont chargés de visiter les académies « pour reconnaître l'état des études et de la discipline dans les facultés, les lycées et les collèges ; pour s'assurer de l'exactitude et des talents des professeurs [...] ; pour examiner les élèves ; enfin pour surveiller l'administration et la comptabilité ». À côté des facultés traditionnelles, les facultés des sciences et des lettres remplacent celle des arts.

Cette organisation est profondément modifiée par l'ordonnance de Louis XVIII du 17 février 1815, motivée, du moins officiellement, de façon très intéressante : « Il nous a paru que le régime d'une autorité unique et absolue était incompatible avec nos intentions paternelles et avec l'esprit libéral de notre gouvernement ; que cette autorité, essentiellement occupée à la direction de l'ensemble, était en quelque sorte condamnée à ignorer ou à négliger ces détails et cette surveillance journalière qui ne peuvent être confiés qu'à des autorités locales, mieux informées des besoins et plus directement intéressées à la prospérité des établissements placés sous leurs yeux ; que le droit de nommer à toutes les places, concentré dans les mains d'un seul homme, en laissant trop de chances à l'erreur et trop d'influence à la faveur, affaiblissait le ressort de l'émulation et réduisait aussi les maîtres à une dépendance mal assortie à l'honneur de leur état et à l'importance de leurs fonctions... » La charge de grand maître est supprimée, et l'administration, confiée à un organe collégial, le conseil de l'Instruction publique. Les vingt-sept académies sont remplacées par dix-sept universités composées chacune d'un conseil présidé par le recteur, de facultés, de collèges royaux et de collèges communaux.

Mais cette organisation pluraliste, intéressante en ce qu'elle s'inspire d'idées qui plus tard fonderont la décentralisation et « l'autonomisation », ne dure qu'un instant, les Cent-Jours provoquant un retour à l'organisation antérieure, légèrement remaniée avec le maintien d'un conseil à la tête de l'Université (commission de l'Instruction publique, qui deviendra en 1820 le conseil royal). La charge de grand maître elle-même sera rétablie en 1822, et, après un rattachement au ministère des Cultes,

l'Instruction publique obtiendra son ministère en 1828. Sur le territoire, les vingt-sept académies sont rétablies, administrées chacune par le recteur (assisté d'un conseil) sous l'autorité de qui fonctionnent les facultés, simples services de l'Université.

Il est à noter que le terme utilisé tout au long du XIX^e siècle : « Université », au singulier et avec un U majuscule, est, comme le relève Alain Renaut, à la fois la traduction d'une conception spécifiquement française, se rapportant, à « une immense organisation étatique englobant et hiérarchisant, sous la tutelle d'une administration centrale, les divers ordres d'enseignement, des écoles élémentaires aux établissements les plus élevés », et la cause d'une « équivoque, non innocente d'ailleurs, puisque clairement dictée par la logique politique de la centralisation administrative [et] non dépourvue d'effets durables plus pervers qu'on ne saurait le croire : la terminologie française, fixée par cet épisode, allait ainsi régulièrement dissoudre les universités dans l'Université comme ensemble de l'appareil éducatif... » (Alain Renaut, *Les Révolutions de l'université*).

Finalement, l'organisation unitaire de l'Université de France se prolongera avec quelques variantes jusqu'au commencement de la III^e République. Son monopole est encore entamé, sous la II^e République, par la loi Falloux du 15 mars 1850, loi qui établit et organise la liberté de l'enseignement secondaire, et simultanément ouvre les conseils à des personnalités extérieures, ministres des cultes, catholiques et non catholiques, magistrats, représentants de l'enseignement privé, etc. ; ramené à vingt en 1848, le nombre des académies est alors porté à quatre-vingt-six – une par département. Sous le second Empire, un décret de 1852 remplace l'élection des membres des conseils universitaires par une nomination par le gouvernement, et il donne en outre à celui-ci des pouvoirs disciplinaires sans contrôle. Mais, en 1863, Victor Duruy redonnera à l'Université quelques-unes des garanties d'indépendance perdues.

Nouveaux traits notables

Cette phase de l'histoire universitaire fait apparaître de nouveaux traits notables, s'ajoutant aux précédents ou les corrigeant :

- la tentation endémique du centralisme, voire du totalitarisme, institutionnel, qui, toujours niée bien sûr (une autre constante), est néanmoins encore présente dans les esprits de beaucoup de responsables, comme en témoignent la pérennité de l'autorité ministérielle sur les établissements et la gestion encore en grande partie centralisée des personnels universitaires, ainsi que les comportements expéditifs observés lors des différentes crises que connaîtront les universités à la fin du XX^e siècle : des réformes d'inspiration idéologique seront imposées d'en haut, selon une vision uniforme, tranchant dans le vif sans ménagement ; et, liée à cet état d'esprit, la longue résistance du monopole, entamé mais conservé pour l'enseignement supérieur, et farouchement défendu encore au début de la III^e République ;
- par contrecoup, l'aspiration à plus de liberté, d'autonomie (elle est inexistante au XIX^e siècle), l'ouverture du débat sur la décentralisation de l'institution, et ce dès 1815, son âpreté, sa perversion par le long conflit entre l'État et l'Église, entre anticléricaux et cléricaux, et par son prolongement dans le débat, ambigu, sur

la liberté de l'enseignement ; bien lents et chaotiques sont les progrès de l'idée de décentralisation... ;

- la mise en place d'un contrôle des établissements, établissements d'enseignement supérieur compris, pour le compte de l'autorité centrale, par des inspecteurs généraux, une institution, disparue avant 1914, qui pourra, plus tard, accompagner le développement de la décentralisation et de l'autonomie, favoriser même ce développement en assurant les garanties de cohésion nécessaires (la loi donne compétence, depuis 1968, aux inspecteurs généraux de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche pour exercer ce contrôle) ;
- la continuation du développement, en dehors des facultés et concurremment, de grands établissements scientifiques et d'écoles spéciales ou « grandes écoles » – on peut y assimiler les classes préparatoires, seule survivance aujourd'hui de l'ancien enseignement du second degré ;
- la pratique consubstantielle à ce phénomène de la sélection sur concours ou sur dossier, dérogation, fatale peut-être, au principe d'un recrutement strictement égalitaire, d'inspiration trop idéologique et totalitaire pour pouvoir, dans les faits, aller au-delà d'un affichage aussi complaisant que théorique.

De la III^e à la V^e République : le retour au pluralisme des universités françaises

Dans le prolongement d'un projet de loi élaboré en 1870 par une commission présidée par Guizot, des réformes interviennent dès 1873, et une loi du 12 juillet 1875 proclame la liberté de l'enseignement supérieur, à l'issue de vifs débats opposant le camp laïque, hostile, au camp clérical, prêt à créer aussitôt des facultés catholiques (à Paris dès 1876 ; Angers, Lille, Lyon en 1875). Mais cette loi va même jusqu'à remettre en cause le monopole de conférer des grades en accordant ce droit aux facultés libres, droit dont toutefois elles ne pourront user avant que la loi du 18 mars 1880 n'abroge cette dérogation :

Les établissements d'enseignement supérieur privés ne peuvent en aucun cas prendre le titre d'université. Les certificats d'études qu'on y juge à propos de décerner aux élèves ne peuvent porter les titres de baccalauréat, de licence ou de doctorat. (Art. L. 731-14)

Dans les seize académies qui couvrent le territoire, les facultés, régies par un décret du 25 juillet 1885 leur conférant la personnalité civile et un décret du 28 décembre 1885 définissant les fonctions de leur « doyen », restent sous l'autorité directe du recteur auprès de qui siège le conseil académique.

C'est la loi du 10 juillet 1896 qui va constituer les universités modernes et leur donner leur statut légal ; les décrets du 21 juillet 1897 fixent leur statut commun. Jusque dans les années 1960, c'est le décret du 21 juillet 1920 qui détermine leur ressort et leur composition, en favorisant la création des instituts ou écoles d'université ou de faculté. Chaque université – en principe une par académie –, reconnue dorénavant comme une personne morale de droit public, est en effet composée d'un certain nombre d'établissements : tout d'abord des facultés (droit, médecine, sciences, lettres, pharmacie, théologie à Strasbourg), cellules composantes et intégrées mais conservant leur personnalité civile et leur autonomie financière, des biens et un budget propres et les moyens de les gérer ; ensuite la bibliothèque, parfois un observatoire, une école de médecine (quand il n'y a pas de faculté), des instituts, des écoles supérieures, des collèges universitaires.

Chaque université, établissement public à caractère administratif, est administrée par un conseil dit conseil de l'université, de douze à vingt membres, placé, encore à l'époque, sous la présidence du recteur, et composé, dans sa grande majorité, de membres du corps enseignant (les doyens des facultés, deux professeurs élus pour chaque faculté, les directeurs de certaines autres composantes et des personnes extérieures mais intéressées nommées par le recteur). Chaque faculté, également établissement public à caractère administratif, est administrée par le conseil de faculté, sous la présidence de son doyen (nommé par le ministre pour une période de trois ans renouvelable, sur la double présentation de l'assemblée de la faculté et du conseil de l'université, qui doit compter deux noms).

Cette organisation institutionnelle va présider aux débuts de « l'explosion universitaire » succédant à « l'explosion scolaire » dans la seconde moitié du ^{xx}e siècle : si de 1929 à 1959, l'effectif global des étudiants est passé de 65 000 à près de 200 000, il triple à nouveau, pour les seules universités, dans les dix années qui suivent, passant à 637 000 en 1970 – alors que le total des étudiants atteint 850 000 par l'effet du développement d'autres établissements d'enseignement supérieur, dont les instituts universitaires de technologie (IUT) nouvellement créés, et, dans les lycées, des sections de techniciens supérieurs (STS) et des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Outre un effort de construction sans précédent pour assurer l'accueil des effectifs montants, de nombreuses et importantes réformes tendent à faire face à cette crise de croissance doublée d'une crise de conscience, à améliorer et diversifier les structures et régimes des études et de la recherche, les filières de formation, en particulier techniques et professionnelles, les diplômes et titres à accorder, mais l'institution change peu, mis à part les quelques créations de nouvelles académies (Orléans, Reims, Nantes, Amiens, etc.) entraînant celles d'universités et de facultés, souvent par scissiparité.

La crise universitaire qui prit en mai 1968 l'allure d'une crise de société toucha de plein fouet cette ordonnance. D'elle sont issues les universités contemporaines.

Quelques caractéristiques marquent cette période récente de presque cent années du dernier quart du ^{xix}e siècle au dernier quart du ^{xx}e :

- le retour au pluralisme et le renforcement de la liberté d'enseigner, sans préjudice de la conservation du monopole universitaire public des diplômes et titres (et, corrélativement, la disparition de la rivalité État-Église) ;
- le retour à l'autonomie, au moins de l'autonomie administrative et financière, de chaque université, mais aussi de ses composantes diversifiées, les facultés y prenant une place considérable au détriment de l'université elle-même ;
- le retour à une forme de corporatisme, le corps enseignant et ses notables retrouvant indépendance et considération et gérant pratiquement seuls leur établissement public, sans participation étudiante significative ;
- le nombre et la composition restreints et presque figés des universités, entraînant, devant la montée des effectifs et des revendications étudiantes, une hypertrophie et une perte de maîtrise de leur situation et de leur devenir, ainsi qu'un certain éloignement de la recherche.

Les universités contemporaines depuis 1968

019 Après la tourmente de mai 1968 et dès l'élection en juin de la nouvelle Assemblée nationale et la nomination à la tête de l'Éducation nationale d'un ministre qu'il a choisi comme imaginaire, Edgar Faure, le général de Gaulle, président de la République, lance la grande réforme ressentie comme indispensable par tous. Rapidement élaboré, le projet intègre certaines des revendications des étudiants et s'inspire des principes de participation, d'autonomie et de pluridisciplinarité. Adoptée à l'unanimité, la loi d'orientation de l'enseignement supérieur qui en résulte, du 12 novembre 1968 (n° 68-978), est mise en application à partir du 1^{er} juin 1969 et sera modifiée plusieurs fois.

Les universités sont dotées d'un nouveau statut : relevant d'une « catégorie d'établissements publics » originale que crée la loi conformément à l'article 34 de la Constitution, celle des « établissements publics à caractère scientifique et culturel » (EPCSC), elles sont administrées par un « président » élu (non plus donc le recteur de l'académie), cette élection revenant au nouveau « conseil de l'université », lui-même désormais élu par l'ensemble des personnels et des usagers. Quant aux facultés, elles doivent disparaître pour être remplacées par des « unités d'enseignement et de recherche » (UER) qui ne sont plus dotées de la personnalité morale.

Cette loi de 1968, appliquée non sans difficultés et controverses, sera finalement relayée par la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984 (n° 84-52, dite « loi Savary »), la dernière du siècle, des dispositions transitoires maintenant toutefois la précédente encore partiellement en vigueur, notamment quant aux garanties fondamentales accordées aux professeurs (*cf.* RLR 420-0). Les universités changent d'appellation statutaire, devenant les « établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel » (EPCSCP) – tout en restant des établissements publics administratifs (*cf.* § 011).

Ce sont aujourd'hui ces dispositions qui constituent le statut légal des universités. Ce statut légal a été codifié au sein du Code de l'éducation – Partie législative, annexé à l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 (*JO* du 22 juin 2000), et fonde les dispositions de caractère réglementaire qui s'y appliquent, lesquelles ont commencé d'être codifiées (*cf. Code de l'éducation commenté* par Henri Peretti, Berger-Levrault, 2004). Plus récemment encore, le Code de la recherche – Partie législative, annexé à l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 (*JO* du 16 juin 2004) a souligné l'importance des établissements publics d'enseignement supérieur, et en particulier des EPCSCP, dans la recherche – et réciproquement.

Les dispositions du Code de l'éducation sont reprises selon la logique de l'ouvrage, assorties d'une référence simplifiée à l'article dont la citation est extraite, par exemple (L. 111-5).

L'ensemble est ici traité sous l'appellation simplificatrice de « réglementation des universités », une réglementation qui constitue naturellement le cadre de l'autonomie et qui régit pour toutes et pour chacune, outre donc leur statut, leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement.