

Université Panthéon-Assas (Paris II)

**LES PRESIDENTS D'UNIVERSITE  
EN FRANCE**

**Etude sur le statut et la fonction dans  
l'établissement**

Mémoire

Pour le Diplôme d'études approfondies  
de *Sciences administratives*

Présenté et soutenu publiquement

Par

**Antoine GIMENEZ**

Directeur de recherches : M. le professeur  
Jean-Michel LEMOYNE de FORGES

**Septembre 1999**

# **AVERTISSEMENT**

L'université Panthéon-Assas - Paris II n'entend donner aucune approbation ni improbation dans les opinions émises dans les mémoires de DEA. Ces documents doivent être considérés comme propres à leurs auteurs.

# ABREVIATIONS

<b>ATOS</b>	Administratifs, Techniciens, Ouvriers et de service
<b>ATOSS</b>	Administratifs, Techniciens, ouvriers de service et Salariés
<b>CA</b>	Conseil d'administration
<b>CC</b>	Conseil Constitutionnel
<b>CE</b>	Conseil d'Etat
<b>CEVU</b>	Conseil des études et de la vie universitaire
<b>CNE</b>	Comité national d'évaluation
<b>CNESER</b>	Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
<b>CPER</b>	Contrat de plan Etat-Région
<b>CPU</b>	Conférence des présidents d'université
<b>CS</b>	Conseil scientifique
<b>DDHC</b>	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
<b>EPCSCP</b>	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
<b>IATOS</b>	Ingénieurs, Administratifs, Techniciens, Ouvriers et de Service
<b>IGAEN</b>	Inspection générale de l'administration de l'Education nationale
<b>IUT</b>	Institut universitaire de technologie
<b>JORF</b>	Journal officiel – République française
<b>OVE</b>	Observatoire de la vie étudiante
<b>PFRLR</b>	Principe fondamental reconnu par les lois de la république
<b>SCUIO</b>	Service commun universitaire insertion et orientation
<b>SUAPS</b>	Service universitaire pour les activités physiques et sportives
<b>SUMPPS</b>	Service universitaire de la médecine préventive et de la promotion de la santé
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>UER</b>	Unité d'enseignement et de recherche
<b>UFR</b>	Unité de formation et de recherche

# **SOMMAIRE**

INTRODUCTION .....7

## **PREMIERE PARTIE : LE STATUT DE PRESIDENT D'UNIVERSITE**

Chapitre premier : L'élection et la durée du mandat .....21

Chapitre deuxième : La triple qualité de président d'université .....44

## **DEUXIEME PARTIE : LA FONCTION DE PRESIDENT D'UNIVERSITE**

Chapitre premier : La recherche constante de cohésion dans l'université .....73

Chapitre deuxième : La définition des choix de l'université par la cogestion .....84

Chapitre troisième : Le président face à l'existence de contre-pouvoirs  
informels .....97

CONCLUSION GENERALE .....111

# **INTRODUCTION**

A la rentrée universitaire 1998-1999, près d'un million et demi d'étudiants étaient attendus dans les quatre vingt dix universités et établissements assimilés en France. Ce nombre aussi considérable insère, ou poursuit son insertion, à l'intérieur de structures qui ont pour objectif la transmission du savoir et l'acquisition de connaissances en vue d'une insertion professionnelle future. La responsabilité de tels établissements n'est donc pas mince puisqu'il s'agit de former intellectuellement et culturellement les élites dont la nation a besoin pour son renouvellement.

Le président d'université est chargé de diriger et de coordonner la vie de ces structures. Même s'il est souvent méconnu de bon nombre d'acteurs de l'établissement, il n'en constitue pas moins un élément incontournable. Placé à la tête d'un dispositif regroupant en moyenne trente mille personnes, il est la clef de voûte ou la pierre angulaire qui offre à l'édifice sa cohésion, sa continuité et son efficacité.

La fonction est toutefois très récente en France puisqu'elle est l'une des conséquences du nouveau système d'Enseignement supérieur imaginé par le législateur suite aux événements survenus au printemps de l'année 1968.

En effet, les troubles universitaires qui apparaissent d'abord, dès le mois de janvier, à la faculté de Nanterre<sup>1</sup> gagnent peu à peu Paris avec l'occupation de la Sorbonne au tout début du mois de mai. Les grandes centrales ouvrières, voyant dans la crise qui s'ouvre une possibilité de rentrer dans un jeu de contestation de la société de consommation et d'opposition au Gouvernement, apportent leur soutien aux étudiants. Le pouvoir s'exerce dans la rue. Les détenteurs du pouvoir légal

---

<sup>1</sup> Le 8 janvier 1968, François Missoffe, Ministre de la jeunesse et des sports, venu inaugurer la construction d'une piscine sur le campus de Nanterre, est pris à partie par un groupe d'étudiants mené par Daniel Cohn-Bendit qui l'apostrophe et lui déclare : "la construction d'un centre sportif est une méthode hitlérienne, destinée à entraîner la jeunesse vers le sport, pour la détourner des problèmes réels, alors qu'il faut avant tout assurer l'équilibre sexuel de l'étudiant" (Note des Renseignements généraux citée par *L'Express* du 19 mars 1998).

semblent désespérés devant la situation, perdant le contrôle des postes de commandement<sup>2</sup>. A partir de début juin, les troubles se calment. Le "raz de marée" d'une "chambre bleu horizon"<sup>3</sup> aux élections législatives anticipées des 23 et 30 juin permet, d'une part, de conforter le régime en place et, d'autre part, de retrouver, pour le camp gaulliste<sup>4</sup>, des marges de manœuvre.

Sur le plan universitaire, les étudiants demandent qu'une place nouvelle leur soit donnée dans la gestion et le fonctionnement des établissements<sup>5</sup>. Ainsi, en premier lieu, ils s'opposent à l'ancien ordre facultaire dont la critique de "l'université napoléonienne" est le symbole<sup>6</sup> ; en outre, ils demandent qu'une large pluridisciplinarité des enseignements puisse voir le jour<sup>7</sup>.

Ainsi, aux mois de mai et juin 1968, un souffle de contestation, animé par de nombreux groupes trotskistes et gauchistes soucieux d'une opposition à l'hégémonie

---

<sup>2</sup> Voir pour des témoignages sur le sentiment de perte de contrôle du pouvoir : FOCCART (J.), *Le Général en mai - Journal de l'Élysée*, tome II, Fayard/Jeune Afrique, 1998, 800 p. ; BOISSIEU de (A.), *Pour servir le Général*, Plon, 1982, pp. 173-194. ; TRICOT (B.), *Mémoires*, Quai Voltaire, 1994, pp. 277-362. ; POMPIDOU (G.), *Pour rétablir une vérité*, Flammarion, 1982, pp. 179-208. ; POMPIDOU (G.), *Le nœud gordien*, Plon, 1974, pp. 19-40.

<sup>3</sup> Sur la composition de l'Assemblée nationale suite aux élections, on a pu parler d'une "chambre bleu horizon" ou encore d'une "chambre introuvable" pour reprendre l'expression qui avait été donnée à la victoire du camp royaliste en 1816 sous la Restauration.

<sup>4</sup> Pour la première fois sous la Ve République, une formation politique, l'UDR (Union pour la Défense de la République) obtient, à elle seule, la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale.

<sup>5</sup> Il ne s'agit là que d'une revendication "générale". En effet, au cours d'une émission télévisée, Jacques Sauvageot, Alain Geismar et Daniel Cohn-Bendit, les trois leaders du mouvement, déclarent : "nous n'envisageons aucun modèle d'université, nous laissons le soin de cela à tous les technocrates de l'Éducation. Ce que l'on envisage, nous, c'est de développer dans le monde capitaliste un moyen critique à l'intérieur de l'université". (émission "Zoom", ORTF, 14 mai 1968).

<sup>6</sup> Cette conception est erronée car le modèle universitaire imaginé par Napoléon Bonaparte en 1806, et appliqué à partir de 1808, fut entièrement revu en 1880 sur la copie du modèle de l'université allemande. Voir à ce sujet : VEDEL (G.), "Défense et illustrations de l'université napoléonienne", *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Dalloz-Sirey, 1985, p. 687. et s.

<sup>7</sup> En novembre 1966, le colloque de Caen, où sont réunis de nombreux universitaires, préconise déjà une telle organisation avec la disparition des facultés pour la création d'universités pluridisciplinaires. Voir à ce sujet, GAUDEMET (P.), "L'autonomie des universités françaises", *RDP*, 1961, p. 21 et s. ; AMNESTOY (G.), "Les universités françaises en transes", *Revue de Défense nationale*, 1968, pp. 1406-1428. ; ANTOINE (G.) et PASSERON (J.C.), *La réforme de l'université*, 1966. ; GUSDORF (G.), *L'université en question*, Payot, 1964.

du Parti communiste français sur l'extrême gauche<sup>8</sup>, traverse la France<sup>9</sup>. Dès l'automne, le législateur répond par la discussion, puis l'adoption, d'un projet de loi, préparé par le Ministre de l'Education nationale nouvellement nommé, Edgar Faure<sup>10</sup>. Ainsi, la loi du 12 novembre 1968<sup>11</sup> s'appuie sur trois piliers : l'autonomie, la participation et la pluridisciplinarité.

L'autonomie s'exerce à quatre niveaux. Statutaire d'abord : les universités et leurs UER s'administrent par un conseil élu, déterminent leurs statuts et sont dirigées par un président ou un directeur élu au sein du conseil. Administratif ensuite : les universités ne sont soumises qu'à une tutelle de type juridictionnel ; les décisions prises pour l'établissement entrent en vigueur sans approbation préalable. Financière encore : l'établissement gère librement ses moyens et établit librement son budget. Pédagogique enfin : l'université détermine ses programmes et ses modalités d'enseignement.

La participation, quant à elle, est un moyen d'assurer l'autonomie. C'est simplement la participation de tous les acteurs et à tous les niveaux qui permet de garantir et d'alimenter l'autonomie. La gestion n'est plus réservée aux seuls corps des professeurs et des maîtres de conférences : désormais, étudiants et personnels non enseignants "participent". A cela s'ajoute la catégorie des "personnalités extérieures" qui montre la volonté d'ouvrir l'établissement sur son environnement économique, politique et social.

---

<sup>8</sup> Sur les mouvements qui ont animé mai 1968, on peut consulter : HAMON (H.) et ROTMAN (P.), *Génération*, Seuil, 1988. ; MARCELLIN (R.), *L'ordre public et les groupes révolutionnaires*, Plon, Collect. Tribune libre, 1969 ; BOURSEILLER (C.), *Les maoïstes*, Plon, 1996. ; WEBER (H.) et BENSARD (D.), *Mai 1968 : une répétition générale*, Maspéro, 1969. ; GOLDMAN (P.), *Souvenirs obscurs d'un juif polonais né en France*, Seuil, 1976. ; DEBRAY (R.), *Les rendez-vous manqués*, Seuil, 1975.

<sup>9</sup> Sur les "événements" de mai 1968, on peut lire : "L'autre mai 68", *Conflits actuels*, n° 2, printemps 1998, Centre d'études et de diffusion universitaires, dossier spécial consacré à la question, 171 p. ; MOUCHON (J.P.), *La crise étudiante et les émeutes de mai*, édit. Orphrys, 1969, 85 p. ; JOFFRIN (L.), *Mai 1968*, Le Seuil, 1988. ; BACKMAN (R.) et RIOUX (L.), *Les événements de mai*, Robert Laffont, 1969.

<sup>10</sup> Voir pour un témoignage personnel de la loi du 12 novembre 1968 : FAURE (E.), *Philosophie d'une réforme*, Plon, 1969. ; FAURE (E.), *L'Education nationale et la participation*, Plon, 1968.

<sup>11</sup> JORF du 13 novembre 1968, Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'Enseignement supérieur.



Enfin, la pluridisciplinarité opère un rapprochement des disciplines à l'intérieur d'un même établissement poussant certaines d'entre elles à cohabiter, alors qu'elles ne l'auraient jamais fait dans les cadres institutionnels antérieurs<sup>12</sup>.

L'introduction de ce nouveau dispositif modifie profondément l'ancien système. La lecture des débats parlementaires de l'Assemblée nationale lors du premier examen du projet de loi en octobre 1968 le montre en effet clairement. Pour exprimer quelle importance revêt le choix d'un nouveau système, Alain Peyrefitte, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, déclare, en séance : "cette loi fondamentale fixera pour longtemps l'avenir de l'université française, et de ce que l'université sera devenue dans dix ou vingt ans dépendra ce que le pays deviendra dans trente ou quarante ans"<sup>13</sup>.

Durant les années 1970 et 1971, les universités, sous leur nouvelle forme, voient le jour. Des assemblées constitutives sont mises en place, chaque université commence à s'organiser et à établir ses statuts. Le processus de constitution effectif s'achève en 1971. Juridiquement, ce sont des Etablissements Publics à Caractère Scientifique et Culturel<sup>14</sup> qui ont la personnalité morale, sont spécialisés et jouissent de l'autonomie. Le législateur de 1984<sup>15</sup> maintient la philosophie des trois piliers que sont l'autonomie, la participation et la pluridisciplinarité mais modifie l'université à deux niveaux. D'une part, il procède à une redéfinition de ses objectifs ; l'université devient un EPCSCP<sup>16</sup>, et d'autre part, des instances nouvelles de gouvernement sont créées.

---

<sup>12</sup> On peut penser au droit et à la médecine, ou aux sciences et aux lettres.

<sup>13</sup> JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, jeudi 3 octobre 1968, p. 3000.

<sup>14</sup> Sur les Etablissements publics, voir DUGRIP (O.) et SAIDJ (L.), *Les établissements publics nationaux*, L.G.D.J. , 1992.

<sup>15</sup> JORF 28 janvier 1984, loi n° 84-52 du 26 janvier 1984.

<sup>16</sup> Etablissement Public à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel.

L'organisation et le fonctionnement des universités s'exercent autour d'un organe "législatif" et d'un organe "exécutif". Le conseil<sup>17</sup> représente une sorte de "parlement" de l'établissement. Ses membres sont des représentants élus des trois catégories composant l'université : personnel enseignant, personnel non enseignant et étudiants. L'exécutif est représenté par le président de l'université qui préside le conseil. Par ailleurs, l'élection du président dépend du vote des membres du conseil. Toutefois, le président n'est pas responsable devant le conseil, de même qu'il n'a aucun pouvoir pour contraindre certains de ses membres à la démission. On constate donc une construction institutionnelle très subtile. D'un côté, on est en présence d'un président qui a, entre les mains, de nombreuses prérogatives et qui est au centre du dispositif, et de l'autre côté, il existe une assemblée qui constitue formellement un passage obligé pour toute prise de décisions et qui se trouve à l'origine de l'élection du président.

Ainsi, à la tête de cet ensemble, le recteur, qui était auparavant, de droit, directeur de l'université, est remplacé par un président non plus nommé par le Ministre, mais élu par les représentants des conseils. Face à cet équilibre fragile, le législateur a cherché à faire du président un homme fort. En effet, pour diriger une telle institution, le président doit pouvoir être titulaire de multiples prérogatives, bénéficier d'une légitimité qui puisse lui permettre de s'affirmer. Placé à la tête d'un établissement public, le président doit exercer une fonction de "PDG"<sup>18</sup>. Bénéficiaire d'une légitimité qui est la conséquence de l'élection, le président ne peut pas, au bout d'un mandat exercé pendant cinq ans, se représenter à sa propre succession. Ainsi à l'abri de contraintes de type "clientéliste", il peut, au moins en théorie, éviter de s'adjoindre des soutiens qui pourraient rapidement devenir pour lui des obstacles.

Le président dirige deux types d'organes qui administrent l'université. En effet, d'une part, il dirige des organes politiques représentés par ses collaborateurs

---

<sup>17</sup> La loi d'orientation de 1968 dote l'université d'un seul conseil : le "conseil d'établissement". En 1984, deux nouveaux conseils sont créés : le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire. Le conseil d'établissement est remplacé par le conseil d'administration.

<sup>18</sup> Voir, à cet effet, les déclarations faites en séance par le Ministre Edger Faure autant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat : JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, jeudi 3 octobre 1968, p. 3000 et s. ; JORF, Sénat, *débats parlementaires*, mercredi 23 octobre 1968, p. 840 et s.

d'un côté et, par les conseils de l'autre. Mais, d'autre part, il dirige les organes administratifs de l'établissement, c'est à dire les services.

La fonction garde une forte spécificité en ce qu'elle ne peut être occupée que par un enseignant de l'établissement. En effet, les multiples mécanismes et les rouages du fonctionnement et de l'organisation d'une université semblent, à première vue, assez complexes. La volonté affirmée dès 1968 de ne confier la fonction qu'à une personne déjà intégrée dans l'établissement justifie clairement cette spécificité. Au cours des premières années d'application de la loi, des débats sont apparus sur l'opportunité de faire dépendre la possibilité d'accéder à la fonction présidentielle au niveau scientifique du postulant. La nouvelle terminologie "d'enseignant chercheur", apparue avec la loi de 1984, a permis de résoudre la question : ainsi, depuis cette date, tout enseignant chercheur peut aspirer à devenir président d'université.

Au niveau national, les présidents d'université se sont fédérés derrière dans la "Conférence des Présidents d'Université" (CPU). Créée à l'initiative de deux présidents d'université<sup>19</sup>, un décret en date du 24 février 1971<sup>20</sup> l'organise alors qu'en aucun cas son existence n'était prévue lors de l'adoption de la loi d'orientation à l'automne 1968. La CPU joue à la fois un rôle de concertation et de représentation des présidents, mais aussi un rôle d'influence, au point de prendre parfois l'identité d'un groupe d'intérêt<sup>21</sup>. Le choix a été fait de ne pas traiter de cette instance dans la présente étude même si tout président est membre de la CPU donc y consacre du temps dans son activité. Notre projet a en effet été de comprendre quel est le statut du président pour en arriver à l'étude de sa fonction effective à l'intérieur de l'établissement.

---

<sup>19</sup> Il s'agit d'une part de Michel Devèze, président de l'université de Reims de 1971 à 1976, et, d'autre part, du docteur Lareng, président de l'université de Toulouse – Paul Sabatier de 1971 à 1976.

<sup>20</sup> Décret n° 71-147 du 24 février 1971 créant une conférence des présidents d'université.

<sup>21</sup> Voir à cet effet : AUCLAIR (X.), *La conférence des présidents d'université*, Mémoire de DEA de Sciences administratives, septembre 1994, Université Panthéon-Assas – Paris II, 112 p.

En effet, la lecture et l'étude du statut que les deux lois successives de 1968 et 1984 donnent au président d'université montrent l'existence de multiples pouvoirs entre ses mains. A ce niveau, une question vient naturellement à l'esprit du chercheur : y-a-t-il une répercussion mécanique de ce pouvoir sur l'établissement ? Autrement dit, le président peut-t-il et arrive-t-il à exercer autant de pouvoirs que les textes le lui en donnent ? C'est bien à ces questions que nous aimerions apporter des éléments de réponse.

Or, ce qui frappe, lorsque l'on explore le champ scientifique consacré à l'étude de la fonction de président d'université, c'est, hormis quelques témoignages personnels<sup>22</sup>, un très faible nombre de travaux. Certes, on constate l'existence de toute une série de recherches rattachées aux sciences de l'éducation, à la sociologie des acteurs et des producteurs (études sur la condition de vie étudiante, études sur la pédagogie universitaire, ...), mais rares sont celles qui, attachées à la science administrative, à la science politique ou au droit, ont cherché à appréhender l'université et les acteurs qui la dirigent comme un tout organisé autour d'un système de gouvernement. En réalité, seuls deux chercheurs ont, à la fin des années quatre vingt, commencé à travailler dans cette voie.

En effet, Christine Musselin et Erhard Friedberg, à l'issue d'une démarche clinique, ont comparé les systèmes de gouvernement dans les universités françaises et allemandes<sup>23</sup>. Les conclusions qu'ils tirent montrent que les universités sont constituées d'unités organisationnelles autonomes et faiblement interdépendantes entre elles. C'est bien souvent un esprit de concurrence, voire de jalousie, qui anime les composantes intégrées à chaque établissement, donnant à ce dernier l'image d'une faible cohésion et d'un pouvoir exercé à de multiples niveaux et, in fine, contrôlé par

---

<sup>22</sup> Voir TEZENAS du MONTCEL (H.), *L'université peut mieux faire*, Le Seuil, 1985 ; Le BRIS (R.F.), *Les universités à la loupe*, Atlas economica, 1986. ; REMOND (R.), *La règle et le consentement*, Fayard, 1979.

<sup>23</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *En quête d'universités – Etude comparative des universités en France et en RFA*, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1989, 219 p.

personne. Par conséquent, les universités constituent bien des "anarchies organisées"<sup>24</sup>, en ce sens qu'il s'agit d'organisations très anarchiques symbolisées, d'une part, par une extrême faiblesse et, d'autre part, par une sorte de pouvoir hiérarchique fictif. Comme l'écrit Erhard Friedberg<sup>25</sup> : "dans une anarchie organisée, des courants relativement indépendants se rencontrent dans des choix et s'y cristallisent en une décision. Cette rencontre et cette cristallisation seront donc le plus souvent fortuites, non complètement voulues ou maîtrisées, et tributaires d'événements ou d'enchaînements temporels imprévus". Les deux auteurs ont continué leur recherche par l'organisation d'un colloque tenu en avril 1991 en partenariat avec l'Association Française de Science Politique, et intitulé "Le gouvernement des universités, perspectives comparatives"<sup>26</sup>. Ils ont encore pu affiner leur recherche par l'étude des relations entre les universités et leur autorité de tutelle<sup>27</sup>. L'ensemble de ces travaux tire des conclusions convergentes sur le fait que les structures formelles de décision dans les universités n'exercent qu'un rôle réduit en raison de l'existence d'un très grand nombre de pôles, plus ou moins informels, qui arrivent parfois à gagner du pouvoir l'exerçant sur l'organisation de manière plus ou moins anarchique. Ces études ainsi menées ont évidemment constitué une source très riche pour la réalisation de ce mémoire.

Mais, ces premières sources d'informations, ne tirant leurs conclusions que sur l'institution en elle-même, ne pouvaient apparaître suffisantes au cheminement de notre étude. Ainsi, il nous a semblé nécessaire, pour appréhender la fonction de président d'université en France, de procéder à des entretiens avec ces derniers afin d'essayer de s'immiscer dans leur réalité quotidienne. Mais, à ce niveau, un problème nouveau se présentait. En effet, prétendre rencontrer l'ensemble des présidents

---

<sup>24</sup> La notion "d'anarchie organisée" et sa conséquence, "le modèle de la poubelle", furent inventées par March en collaboration avec deux autres chercheurs. Voir : COHEN ( M.D.), MARCH (J.G.) et OLSEN (J.P.), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, XVII, pp. 1-25. Pour une analyse résumée du phénomène, on peut lire : FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle – Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, coll. Points Essais, 2<sup>e</sup> édit. , 1997, pp. 80-86.

<sup>25</sup> FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle – Dynamiques de l'action organisée*, précit., p. 82.

<sup>26</sup> On peut consulter les actes de ce colloque : *Le gouvernement des universités - perspectives comparatives*, L'Harmattan, collect. Logiques politiques, 1992, 351 p.

<sup>27</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, Anthropos, 1993, 186 p.

d'université actuellement en exercice (soit environ quatre vingt dix) s'avérait très ambitieux mais, en réalité, impossible pour des contraintes à la fois matérielles, mais aussi, de temps. Ainsi, le choix a été fait de partir d'un échantillon le plus représentatif possible des universités en France. Nous sommes donc partis d'une construction typologique à trois volets. Le premier volet est représenté d'établissements qui, bien que légalement pluridisciplinaires, sont, pour reprendre l'expression de Raymond-François Le Bris<sup>28</sup>, à caractère "fédéral", c'est à dire basés sur une ou deux disciplines "fortes". Deux présidents d'université de ce type (un établissement parisien et un établissement de province) ont été rencontrés. Le deuxième volet est celui d'une université avec une pluridisciplinarité quasi totale, de province, et ayant déjà un certain passé universitaire. Le troisième et dernier cas est celui d'une université née à l'issue de la loi d'orientation de novembre 1968, c'est à dire jouissant, a priori, d'une tradition et d'une existence encore faiblement ancrées. Ainsi, quatre présidents d'université ont pu être entendus autour d'un guide d'entretien<sup>29</sup> basé sur cinq grands thèmes : la candidature et l'élection, la prise de fonctions après l'élection, la description des tâches, la description des relations (internes et externes) et la description des mécanismes décisionnels.

Au-delà d'une source d'informations puisées dans les différents travaux sur l'Enseignement supérieur et le fonctionnement des universités et dans l'élaboration d'entretiens avec les acteurs concernés, nous nous sommes aussi appuyés sur deux autres types de documents. D'une part, l'étude du statut de président d'université à partir d'une recherche dans les débats parlementaires lors de l'adoption des lois de 1968 et 1984. D'autre part, appréhender la fonction de président consistait certes à s'appuyer, pour une large part, sur les entretiens afin d'en tirer des conclusions, mais encore à tenter de comparer ces données avec les multiples rapports rendus chaque année dans le domaine de l'Enseignement supérieur en France. A ce sujet, deux principales instances agissent en ce sens. Il s'agit d'une part, du Comité National

---

<sup>28</sup> Le BRIS (R.F.), *Les universités à la loupe*, Précit., p. 124.

<sup>29</sup> Ce guide d'entretien est reproduit en pages annexes.

d'Evaluation (CNE)<sup>30</sup>, et, d'autre part, de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (IGAEN)<sup>31</sup>.

Au regard des entretiens et de nos recherches, les analyses de Christine Musselin et d'Erhard Friedberg se sont en partie confirmées. De nombreux présidents d'université reconnaissent chercher à exercer un rôle d'animateur dans leur établissement.

Ainsi, bien que placés à la tête d'organes dirigeants, ils reconnaissent que de multiples arbitrages quotidiens sont nécessaires pour ramener toutes les forces centrifuges s'exprimant parfois contre la volonté centrale, vers un objectif clairement affiché : la cohésion et l'unité de l'ensemble organisationnel. En dehors de certaines universités, celles qui sont construites sur un mode "fédéral", le pouvoir hiérarchique classique semble avoir beaucoup de difficultés à s'appliquer. Chaque acteur cherche ainsi à jouer un rôle dans l'établissement par la captation de "zones d'incertitudes" lui permettant d'exercer du pouvoir. Face à cela, le président peut contrer cette maîtrise d'incertitudes en utilisant certains pouvoirs que lui offre son statut. Mais, au total, il n'est pas assuré que son contrôle soit entier sur l'organisation.

Ainsi, l'université revêt bien la forme de ce que Michel Crozier appelle un

---

<sup>30</sup> Le Comité National d'Evaluation des EPCSCP, créé par un décret de 1985, est une "autorité administrative indépendante" depuis 1989. Il s'agit d'une instance d'évaluation des universités qui remet chaque année un rapport d'activité au Président de la République. Voir pour plus d'informations : STARAPOLI (A.), "Management et gestion des établissements, le rôle du comité d'évaluation des universités, in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, RFFP, 1989, n° 27 , pp. 223-229. ; SOUBIRAN (A.), "Le CNE ou l'autorité d'un sans pouvoir", *La revue de l'université*, n° 11, 1997, pp. 57-64. ; SCHWARTZ (L.), "Les changements dans les universités au cours de l'évaluation par le CNE", in *rapport Crozier sur l'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, 1990, La Documentation française, pp. 77-81. ; NEMITZ (B.), "L'évaluation des universités", *CURAPP*, pp. 64-69.

<sup>31</sup> L'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (IGAEN), créée en 1965, assure des fonctions d'études et d'inspection dans le domaine de l'Administration de l'Education nationale, et fournit des avis et des propositions au ministre en charge de ce portefeuille. A ce titre, elle lui remet un rapport annuel dont une partie est consacrée aux établissements d'Enseignement supérieur. Pour plus d'informations, voir : MALLET (D.), "L'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale", *La Revue administrative*, 1981, n° 200, p. 133 et s.

"système d'action concret"<sup>32</sup> : il s'agit d'un être unique dont la compréhension et l'intelligibilité passent par la prise en compte de "zones d'incertitude" dont la maîtrise confère du pouvoir à ceux qui en sont détenteurs. Les renversements de pouvoir dans l'organisation ne sont donc que la conséquence d'un degré supérieur de maîtrise d'incertitudes entre deux ou plusieurs acteurs. Le comportement de chacun des acteurs a toujours deux aspects : un aspect offensif d'abord par la saisie d'opportunités en vue d'améliorer sa situation et, un aspect défensif ensuite, par la capacité à réagir lorsqu'une menace se présente. Concrètement, ce sont les marges de manœuvre maîtrisées par le président qui lui permettent de réduire l'autonomie, et donc le pouvoir, de chacun des acteurs universitaires afin de faire prévaloir l'image d'un établissement fortement intégré et cohérent.

Ainsi, c'est une comparaison entre le statut et la fonction qui nous a permis d'appréhender notre recherche. L'étude du statut d'un président d'université (première partie) montre en effet une multitude de prérogatives laissées entre ses mains. Mais leur utilisation met en exergue le fait que la fonction de président (deuxième partie) est, pour une large part, dépendante de tout un environnement extérieur dont le contrôle s'avère parfois délicat.

---

<sup>32</sup> CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*, Seuil, Coll. Points Essais, édit. de 1992, 478 p.



**PREMIERE PARTIE**  
**LE STATUT DE PRESIDENT**  
**D'UNIVERSITE**

# **INTRODUCTION**

En 1968, de longs débats apparaissent sur la nouvelle forme que le législateur compte apporter au modèle de l'Enseignement supérieur. L'organe nouveau qui est créé pour diriger les universités (le président) n'y échappe évidemment pas.

En effet, doter le président d'université d'un statut consiste, à l'époque, à enserrer la fonction dans des règles formelles d'organisation et de fonctionnement très précises. A l'issue des dix premières années d'application, certaines de ces règles tenteront d'être remises en cause. La nouvelle loi relative aux Enseignements supérieurs de 1984 apporte, en la matière, quelques ajustements, tout en maintenant le cadre général.

Ainsi, les deux législateurs successifs ont imposé au statut de président des dispositions très précises sur l'élection et la durée du mandat (chapitre premier). Ils ont aussi offert au titulaire de la fonction une triple qualité (chapitre deuxième).

# **CHAPITRE PREMIER : L'ELECTION ET LA**

## **DUREE DU MANDAT**

La création du poste de président suppose, dans l'esprit du législateur de 1968, qu'il bénéficie d'une véritable légitimité pour pouvoir exercer efficacement sa fonction. Cette légitimité s'appuie sur une élection impliquant elle-même un mandat assez long afin de garantir une action dans la durée, mais aussi tout un processus électoral bien déterminé. Ainsi, le mandat est d'une durée très précise (section 1), et la phase de changement de président constitue un moment important de la vie de l'établissement (section 2) ; se pose enfin la question de la rééligibilité éventuelle du président sortant (section 3).

### **SECTION 1 : LE MANDAT**

A l'automne 1968, le projet initial présenté par le gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale propose, en son article 10 : "le président est élu pour une période qui ne peut être inférieure à deux ans ni supérieure à quatre ans." La première ébauche du texte permet ainsi le système d'une "fourchette". En effet, pour ses rédacteurs, il s'agit d'assurer au président une adaptation rapide à sa fonction en prévoyant un mandat minimum de deux ans, mais encore qui ne soit pas trop long pour que son titulaire ne se coupe pas de sa mission universitaire originelle : l'enseignement et la recherche.

La commission des affaires culturelles propose de relever d'une année la limite de quatre ans. Son rapporteur, par ailleurs lui-même issu du monde universitaire et ayant exercé la fonction de recteur d'Académie, Jean Capelle, fait accepter, en commission, le principe d'un mandat sans fourchette et d'une durée de cinq ans. En séance, il propose un amendement en ce sens qui est adopté par les députés présents. Le député Olivier Giscard d'Estaing demande toutefois de revenir au texte initial proposé par le gouvernement y trouvant une plus grande "souplesse" plutôt "qu'imposer impérativement une durée de présidence relativement longue de

cinq ans"<sup>33</sup>. Au cours de l'examen du texte au Sénat, les parlementaires de la haute assemblée acceptent le mandat de cinq ans, sans que ce point ne prête à discussion<sup>34</sup>.

Ainsi, la rédaction finale de la loi d'orientation du 12 novembre 1968 exprime, en son article 15, que "le président est élu pour cinq ans". Le principe du mandat quinquennal ne fait l'objet d'aucune modification avec la loi du 26 janvier 1984. En effet, l'expérience de plus de quinze années d'application (soit trois générations de mandat) montrera au législateur la sagesse d'une durée qui, bien que moyenne, permet au président en exercice d'avoir une politique relativement visionnaire et constructive pour son établissement. Cet avis est aujourd'hui largement partagé par les présidents rencontrés.

Pour Pierre Martin<sup>35</sup>, "la durée du mandat constitue l'un des indices de démocratisation d'un système électoral. Plus le mandat est court, plus le renouvellement est fréquent, et plus le pouvoir de l'électeur s'avère fort". Dans les démocraties modernes, la durée des mandats électoraux est souvent de quatre ans. Bien que relevé d'une année pour les présidents d'université, ce choix permet donc, à la fois, un "renouvellement fréquent", mais aussi, un réel "pouvoir de l'électeur".

## **SECTION 2 : LE CHANGEMENT DE PRESIDENT**

A la fin du mandat du président d'université en exercice, s'ouvre une phase où ses différents successeurs potentiels vont tenter de rechercher une légitimité à divers niveaux en devenant candidats. Ce moment, qui est celui de la campagne, se termine par l'élection dont le déroulement revêt une forme très précise.

---

<sup>33</sup> JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, 2<sup>ème</sup> séance du 9 octobre 1968, p. 3175.

<sup>34</sup> Pourtant, à l'Assemblée nationale, le député Jacques Duhamel, au nom du groupe "Progrès et démocratie moderne", apporte son soutien à l'initiative de son collègue Giscard d'Estaing et déclare : "nous aurions souhaité revenir à la rédaction primitive du Gouvernement ; ainsi, le Sénat pourra-t-il en tenir compte et l'Assemblée nationale pourra apprécier du même coup, une fois de plus, l'utilité d'une seconde assemblée législative". Ibid.

<sup>35</sup> MARTIN (P.), *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, Coll. Clefs, 1994, 153 p.

## § 1 : La recherche d'une légitimité du candidat-président

Afin de montrer toute sa crédibilité, tout candidat va être en quête de légitimité. Cette recherche de légitimité s'adresse autant aux seuls membres des conseils qu'à l'ensemble de la communauté universitaire. S'il existe encore dans quelques établissements une tradition de "présidence tournante", les candidats peuvent présenter des motivations bien différentes qu'ils vont exprimer au cours de la phase de compétition électorale.

### A - La tradition de "présidence-tournante"

La politisation ou les affrontements que l'on peut trouver au niveau d'une université se rencontrent beaucoup moins au sein d'une UFR. Ainsi, on observe souvent, pour l'élection d'un doyen d'UFR, une candidature unique ayant fait l'objet d'un consensus très large parmi les différents acteurs. Le vote ne constituera donc plus qu'une simple formalité, alors que les tractations pour le choix du candidat auront été faites bien en amont du processus. L'UFR constitue, dans l'université, une micro organisation spécialisée et intégrée à elle. On constate donc une très forte absence de "zones d'incertitudes" pour les acteurs, due à son caractère de "petite organisation". Comme le remarquent Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>36</sup> : "les acteurs n'accepteront de mobiliser leurs ressources et d'affronter les risques inhérents à toute relation de pouvoir qu'à condition de trouver dans l'organisation des enjeux

suffisamment pertinents au regard de leurs atouts et de leurs objectifs, et suffisamment importants pour justifier une mobilisation de leur part". Dans ce type d'élection, face au large consensus exprimé à l'égard d'un candidat, il est ainsi très difficile, pour l'électeur, de voter "contre" ; pour signifier son opposition, il n'a donc qu'un choix d'abstention. En effet, par un refus tranché, il court le risque dans

---

<sup>36</sup> Crozier (M.) et Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, précit. , p. 80.

l'avenir de se positionner dans des relations conflictuelles vis-à-vis de ses pairs, et ce, tant à un niveau scientifique et disciplinaire qu'à un niveau plus personnel.

Ainsi, l'objectif étant d'assurer la plus large représentation possible des disciplines composant l'UFR, certaines facultés de droit, par exemple, permettent tous les cinq ans, au moment de l'élection d'un nouveau doyen, d'offrir ce poste successivement à un privatiste puis à un publiciste. Au bout de trois ou quatre "roulements", un historien du droit ou un pénaliste peut prétendre être élu directeur.

Cette tradition est venue s'installer pour le cas des renouvellements de présidence d'universités, centre de pouvoirs et d'influences beaucoup plus important que les UFR. En effet, si une grande majorité de présidents refuse de reconnaître l'existence d'une telle "norme officieuse", elle reste encore bien réelle pour de nombreux établissements. Si l'alternance du poste est le plus généralement basée sur une discipline ou un secteur d'appartenance<sup>37</sup>, elle peut également se faire en fonction de la répartition géographique des différents sites à l'intérieur de l'université<sup>38</sup>.

De l'existence de cette tradition pour certains établissements, il est possible de tirer trois conséquences pour leur organisation et leur fonctionnement. En premier lieu, il y a un fort risque de voir le président ainsi placé dans un esprit de continuité organisée n'être qu'un gestionnaire plutôt qu'un "politique". En effet, alors que l'élection peut constituer une formidable période de rupture, et donc créatrice de changement pour une nouvelle politique, il n'en est rien ici. En second lieu, cette coutume peut engendrer la représentation d'une composante ayant "son" porte-parole à la présidence ; le risque est donc de voir un secteur être privilégié contre un autre durant cinq années. Enfin, en dernier lieu, cette élection programmée à l'avance constitue une véritable négation du principe de participation reconnu aux établissements d'enseignement supérieur. Le phénomène de présidence tournante

---

<sup>37</sup> Au cours des entretiens, un seul président reconnaît ce fait et déclare : "j'aurais pu être candidat il y a déjà cinq ans, mais comme on avait une coutume d'alternance entre science et médecine, cela a été un médecin".

<sup>38</sup> Ainsi, pour le cas de l'université de Rennes I : " Patrick Navatte, professeur de gestion, a été élu président de l'université de Rennes I et remplace Jacques Lenfant. Cette élection transgresse la règle orale selon laquelle, jusqu'à présent, le président était alternativement issu du campus médical, du campus centre et du campus de Baulieu". *La lettre de l'université*, n° 113, 8 février 1999, p. 8.

montre, outre une dénaturation du droit de vote, un amoindrissement certain du poids et du rôle des conseils.

## B - La motivation des candidats

Le renouvellement du poste de président est l'occasion, dans chacun des établissements, d'un déploiement de diverses stratégies, autant collectives qu'individuelles, pour faire apparaître l'université comme un véritable lieu d'enjeu de pouvoirs. A chaque scrutin, on peut dénombrer une moyenne de trois à quatre candidatures. Les motivations qui poussent les candidats à prétendre accéder à cette fonction sont de deux types.

### 1 - Les motivations positives

Le premier type de motivation, par ailleurs le plus crédible, est celui d'un candidat ayant de très fortes chances d'être élu président.

Ce président potentiel considère que sa candidature est dans la suite logique des fonctions qu'il a antérieurement exercées au sein de l'université. Sans exceptions, tous les présidents rencontrés ont eu, dans le passé, des responsabilités dans leur université. D'importance inégale selon les présidents, ils ont, au moins, tous été directeur d'une composante ou d'un laboratoire de recherche ; la majorité d'entre eux était intégrée dans l'exécutif de l'ancienne équipe présidentielle. L'argument général revient dans chacun des entretiens : "le fait d'avoir pris conscience de problèmes au sein du secteur de responsabilité qui était le mien, et que j'avais tenté de résoudre avant d'être candidat, m'a convaincu dans le sentiment de réitérer mon expérience dans le cadre plus global que constitue mon université". Pour briguer le mandat, le candidat a donc préalablement établi toute une stratégie électorale, construit un programme crédible et rationnel et mûrement réfléchi à une politique d'avenir pour son établissement.

Schématiquement, vis-à-vis du président en fin de mandat, il se situe dans deux positions possibles.

Tantôt, et c'est le cas le plus souvent rencontré, il est "investi" par l'ancien président et bénéficie de sa caution morale. Le plus généralement, il a exercé des missions ponctuelles ou continues pour le compte de celui-ci, ayant pu ainsi gagner sa confiance par sa capacité à participer à l'animation et à la gestion de l'établissement. Ainsi, sa vision de l'université est dans la continuité totale de celle du précédent président, ce dernier se déclarant publiquement en sa faveur, dans les derniers mois de son mandat. Ce soutien revêt diverses formes. Il peut s'agir d'une déclaration au cours de l'un des derniers conseils d'administration que présidera le chef d'établissement, d'un entretien donné ou d'un article "réalisé sur commande" à la presse quotidienne locale, ou bien encore d'un éditorial dans le bulletin interne de l'université. Ces trois formes de soutien peuvent, bien sûr, être menées de concert.

Tantôt, et c'est le cas inverse du précédent, le bilan du président dont le mandat arrive à terme revêt un caractère extrêmement négatif. La politique menée pendant cinq ans a fait l'objet de blocages répétés en conseils, d'oppositions exprimées par les membres de ces derniers et, en définitive, les cinq années de présidence sont senties comme, plus qu'une perte de temps pour l'université, un véritable "gâchis". Le désaveu est donc profond, et le prétendant au poste ne pourra se faire élire que sur un discours et une dialectique en totale rupture par rapport au précédent président<sup>39</sup>. Pour être le candidat de cette rupture, le prétendant aura gagné sa légitimité, auprès des autres membres, en ayant été leur porte-parole, à l'intérieur et à l'extérieur des conseils, pendant toute la durée du précédent mandat. Il aura activement participé à la grande majorité des conseils, aura systématiquement pris la parole au cours des grands débats ou lors de "questions diverses" pour devenir ainsi, de fait, le "candidat naturel" pour le renouvellement du poste. Bien qu'il s'agisse d'un fait extrêmement rare, il n'est toutefois pas à écarter du processus de changement de président.

---

<sup>39</sup> En mars 1999, une université renouvelle son président. Les quatre candidats situent leur positionnement dans une totale rupture par rapport au précédent président. Celui qui sera élu a, sur ce sujet, un discours très clair : "mes objectifs principaux sont au nombre de deux : tout d'abord, rétablir l'unité de l'université, la paix et la sérénité. Le deuxième objectif est de rétablir un fonctionnement normal et démocratique de l'établissement".



Ainsi, dans la grande majorité des cas, c'est ce candidat, celui qui montre une motivation positive pour son université qui a le plus de chances de recueillir la majorité des suffrages. Il est toutefois un autre type de motivation qui est à étudier.

## 2 - Les "candidatures témoignage"

Ce second type de motivation se retrouve à chaque scrutin présidentiel. Il va en effet s'agir, pour le candidat, de faire passer un message ; il profite donc de l'élection pour cela. En aucun cas, il ne croit à ses chances d'être élu.

Il est possible de dénombrer trois raisons à l'existence de telles candidatures. La première raison, par ailleurs la plus fréquente, est une candidature de prétention politique ou syndicale. Une organisation syndicale, représentée dans les conseils, veut, par une démonstration de force, montrer son poids dans l'université<sup>40</sup>. Ensuite, une autre raison de ces "candidatures témoignage", est la volonté d'axer une partie du débat de la campagne sur une composante<sup>41</sup>, ou un secteur d'enseignement<sup>42</sup>. Enfin, la dernière raison est l'expression d'une stratégie personnelle pour un candidat. En effet, le poste de président étant en situation de renouvellement, ceux de vice-présidents sont également renouvelables. Un candidat peut donc espérer négocier avec celui qui aura été élu une place dans son équipe grâce aux voix qu'il aura drainées sur son nom<sup>43</sup>.

Ainsi, comme dans tout scrutin, il existe bien ce que Pierre Martin appelle une "tendance à la dispersion", justifiée par le fait que "l'élection est aussi représentation. Elle est l'occasion pour les différents groupes existant au sein de la

---

<sup>40</sup> Ainsi, l'un des présidents rencontrés expose le fait qu'il avait tenté, dans sa campagne, de se prévaloir du soutien de la force syndicale - enseignante et IATOS - la plus importante de l'université. Celle-ci, en réaction, décide de présenter son propre candidat.

<sup>41</sup> Par exemple, une UFR qui s'estime, dans la répartition du précédent budget, sous-dotée en moyens présente "son" candidat.

<sup>42</sup> Dans l'une des universités rencontrées, un directeur de DEA ayant vu l'habilitation de son diplôme non reconduite par le ministère, présente sa candidature à la présidence de l'université pour ainsi témoigner son désarroi.

<sup>43</sup> L'un des présidents rencontrés s'était déjà présenté lors de l'élection du précédent président. A l'issue du scrutin, ce dernier l'intègre à son équipe et lui offre un poste de vice-président. Cinq ans plus tard, il bénéficiera du soutien sans failles de son prédécesseur pour être élu.

société, pour les différents points de vue, de se faire entendre, de se manifester, de tenter de se faire représenter"<sup>44</sup>.

On peut valablement tirer une volonté commune à ces trois types de "candidatures témoignage" qui est celle de pousser vers une orientation dans les choix et dans la politique que mènera le futur président de l'université. La pluralité de candidatures est l'un des effets directs - et non une finalité<sup>45</sup> - du mode de scrutin employé à savoir le "scrutin majoritaire uninominal à plusieurs tours". L'objectif pour ces trois catégories de candidats est l'existence de plusieurs tours de scrutin pour ainsi voir se mettre en marche un processus de négociation de voix et de ralliement, facilité par le mode de scrutin lui-même. En effet, Maurice Duverger qualifie le scrutin majoritaire de "scrutin d'alliances"<sup>46</sup>, et Pierre Martin<sup>47</sup> écrit : "les tours favorisent la recherche de coalitions électorales entre les partis minoritaires, chacun pouvant alors compter ses troupes". On retrouve donc, au moins dans les stratégies déployées, une forte similarité entre des élections politiques locales ou nationales et l'élection d'un président d'université. Ceci est vrai car il s'agit bien, en réalité, d'une concurrence pour un poste à forte valeur politique ; en ce sens, l'élection d'un président d'université constitue une élection politique.

Il est un autre moment, dans la recherche de légitimité pour le candidat, symbolisé par la phase de la compétition électorale.

### C - La phase de compétition électorale

Le principe de participation constitue, depuis la loi d'orientation de 1968, l'un des piliers de l'organisation et du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, pour tout renouvellement du poste de président, ce principe suppose

---

<sup>44</sup> MARTIN (P.), précit.

<sup>45</sup> La science politique oppose classiquement le scrutin majoritaire au scrutin de la représentation proportionnelle. Si l'on peut dire que tout système proportionnel est à effets et à finalités proportionnels, il n'en est pas de même pour le scrutin majoritaire. En effet, rien ne garantit au parti qui l'emporte d'obtenir la majorité absolue des sièges. Ainsi, s'il a bien des effets majoritaires, le scrutin majoritaire n'en a pas automatiquement les finalités.

<sup>46</sup> DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, Armand Colin, 1981.

<sup>47</sup> MARTIN (P.), précit.

une pluralité de candidats qui, pour se faire élire, établissent d'abord un programme, puis ensuite, cherchent à le défendre.

## 1 - La construction du programme

La politique que va chercher à appliquer un président s'il est élu est synthétisée dans un programme que le candidat établit avant l'élection. Ce programme s'appuie en général sur un constat empirique de l'université, sur un équilibre analysé de ses qualités et de ses défauts. Cette compréhension de l'établissement est bien sûr aidée par l'expérience de fonctions antérieurement exercées par les candidats.

Il ressort que le programme peut être établi de deux façons. Soit, le candidat mûrit seul ses intentions ; il a établi, au fur et à mesure, une grille d'engagements qui lui paraissent nécessaires pour le développement de l'université. Soit, il cherche, dès le départ, à se doter de soutiens, intérieurs ou même extérieurs, et travaille ainsi en équipe la construction de son programme<sup>48</sup>. Chaque président reconnaît avoir construit son programme sur des engagements généraux, dans une logique de continuité - excepté le cas précédemment vu de la rupture - avec le précédent président<sup>49</sup>.

Sur le fond des programmes, on peut noter une tendance lourde. En effet, les intentions des présidents, aujourd'hui en exercice, montrent au moins trois engagements convergents : une volonté de développer la formation continue, un accent mis sur les relations de l'université avec son environnement extérieur (en particulier, les milieux économiques et professionnels) et, une plus grande prise en compte de l'internet aussi bien à un niveau interne qu'externe.

---

<sup>48</sup> Dans ce cas, l'un des présidents rencontrés reconnaît que sa candidature a été sollicitée. Ainsi, il déclare : "j'ai écrit, avec l'équipe avec qui je souhaitais travailler, une déclaration d'ordre général d'une dizaine de pages et que nous avons diffusée à l'intérieur de l'université. Une candidature est toujours sollicitée, on ne se présente pas à une telle fonction si l'on n'est pas en harmonie avec un groupe de collègues. On ne se présente pas seul. Notre programme a donc été le fruit d'une construction commune".

<sup>49</sup> Un président reconnaît même n'avoir pas fait de campagne ni construit de programme : "je n'ai pas fait de campagne, il y avait un consensus, tout le monde le savait et ce n'était un secret pour personne. Notre coutume locale d'alternance entre un scientifique et un médecin en est la principale cause".

## 2 - La défense du programme

Passage quasi obligé de la campagne, la défense du programme expose les candidats en première ligne. Il ressort des entretiens que les présidents aujourd'hui élus ont cherché à mener et à orienter leur campagne de la manière la plus personnalisée possible. Chacun mène sa campagne de façon extrêmement active et en général dans le dernier mois précédant la date du scrutin<sup>50</sup>.

Au cours de cette période, le candidat va chercher à solliciter de nombreux entretiens autant bilatéraux que multilatéraux. Période relativement brève, le candidat doit donc établir une sélection de ses interlocuteurs<sup>51</sup> afin d'obtenir les meilleurs effets. Il peut toutefois tenter de rencontrer l'ensemble du corps électoral<sup>52</sup>.

L'intérêt de cette défense du programme, symbolisée par de multiples rencontres, permet de présenter à la fois le candidat mais encore de débattre sur son projet.

A partir de là, on peut rencontrer deux types de vote pour l'électeur. Le premier revêt un caractère disciplinaire et scientifique, ou correspond à un accord, pour une grande part, sur le fond du programme. En effet, le candidat gagne ses soutiens par sa reconnaissance d'enseignant ou des engagements qu'il prend à vouloir défendre l'université ; il ressort, en général, que ces soutiens sont quasi unanimes dans le secteur d'appartenance du candidat. Le second type de vote revêt, quant à lui, un caractère de réflexe syndical ou politique. Au-delà de la reconnaissance du candidat comme fédérateur d'un programme, on constate un soutien mécanique de la part d'une organisation syndicale, soit parce que le candidat

---

<sup>50</sup> Si la candidature est, en général, connue environ trois mois avant la date de l'élection, une exception est à signaler pour l'un des présidents qui, ayant déjà exercé cette fonction par le passé, décide de se représenter et se déclare quinze jours avant le scrutin.

<sup>51</sup> Ainsi, l'un des présidents a rencontré 35 personnes qui constituent, à son sens, les 35 responsables de composantes, responsables syndicaux et "notables" incontournables pour une telle élection : " entre fin mai et mi-septembre, j'ai eu environ 35 entrevues, que j'ai sollicitées, avec les principaux secteurs influents. J'ai discuté, exposé mon programme et même pris des notes sur leur point de vue à eux ".

<sup>52</sup> Pour l'un des présidents rencontrés : " j'ai tenté de mener une campagne active. J'ai recherché à rencontrer individuellement tous les électeurs. Au total, j'ai fait plus de 140 réunions personnelles. Au final, ma surprise a été que je ne pensais pas être aussi patient".

est lui-même issu de cette structure, soit parce que la structure a négocié avec lui un apport de voix.

## § 2 : Le déroulement du scrutin

Au moment du scrutin, seuls les membres des conseils ont le droit de vote. Ces derniers représentent chacun une catégorie (personnel enseignant, non enseignant et étudiant) et sont titulaires d'une voix de valeur identique. Depuis 1968, la question de la composition du corps électoral a fait l'objet de nombreux débats, mais au fil de cette évolution, la procédure s'est stabilisée.

### A - La composition du collège électoral

Le corps électoral est composé de l'ensemble des membres des conseils. Depuis 1968, ce principe constitue le processus normal du scrutin, même si, après dix ans d'application, un amendement parlementaire tente de revenir sur son contenu.

#### 1 - Le modèle originel

A l'automne 1968, l'examen du projet de loi au parlement ne revient pas sur ce choix.

Certains membres de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale proposent toutefois deux systèmes possibles à l'élection du président par l'ensemble du conseil. Certains prévoient le système d'une nomination du président par les seuls enseignants, et d'autres offrent aux seuls enseignants un droit de présentation préalable ou encore de droit de veto a posteriori. Ces propositions font l'objet d'une opposition totale du ministre Edgar Faure et de son cabinet. En séance, certains parlementaires font quand même part de leurs "craintes". Ainsi, le député

Joseph Fontanet déclare : "Monsieur le ministre, notre groupe approuve et soutient votre choix d'une politique de confiance envers le plus grand nombre d'étudiants, mais nous voudrions aider les enseignants à adopter la même attitude. Or, nous ne pouvons ignorer qu'une grande partie d'entre eux manifeste une crainte au sujet de la désignation du chef d'établissement. Cette crainte est motivée par la perspective de coalitions qui pourraient imposer aux enseignants un chef d'établissement incapable d'obtenir leur confiance"<sup>53</sup>.

Dans les deux assemblées, cette réponse à l'une des revendications principales des manifestants du mois de mai semble acceptée par tous. En effet, le législateur entend ériger le principe de participation comme l'un des piliers de son texte. Donner le privilège de l'élection du président aux seuls professeurs titulaires et maîtres de conférences serait contradictoire avec le principe de participation qui est à la base de la loi d'orientation.

Ainsi, le problème de la composition du collège électoral est, à ce niveau, déplacé vers celui de la représentation de chacune des catégories siégeant à l'intérieur du conseil. Le législateur choisit donc le principe de la parité entre les représentants des enseignants et ceux des étudiants, chaque membre disposant d'une voix de valeur égale au cours du vote.

Après dix années de mise en œuvre et d'une pratique ayant, à certains endroits, dénaturé l'esprit d'origine, le débat sur la composition du corps électoral, et en l'espèce sur sa réduction éventuelle, revient à l'Assemblée nationale sous l'effet d'un amendement présenté par un parlementaire. En effet, comme le remarque Pierre Martin : "la composition du corps électoral et son extension ont été et sont un enjeu politique où, au-delà des considérations morales et juridiques, chacun recherche à renforcer son camp"<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, 2<sup>e</sup> séance du 9 octobre 1968, p. 3172.

<sup>54</sup> MARTIN (P.), précit. p.15.

## 2 - La tentative de réduction : l'amendement Rufenacht en 1979

Le 6 juin 1978, le député Philippe Seguin dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi tendant à permettre la rééligibilité immédiate des présidents d'université. Tombée dans l'oubli durant plus d'un an et demi, cette proposition est inscrite à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale pour une discussion publique le 10 décembre 1979.

Le texte présenté par M. Seguin ne concerne que le point de la rééligibilité du président. En séance de nuit, le député Antoine Rufenacht présente un amendement qui vise à réduire le collège participant à l'élection des présidents d'université. En effet, alors que la loi d'orientation du 12 novembre 1968 avait fait le choix d'un collège regroupant l'ensemble des membres du conseil d'université, l'amendement présenté cherche à n'accepter comme électeurs que les seuls professeurs et maîtres de conférences titulaires avec la condition qu'ils soient membres du conseil.

Le député Rufenacht justifie le bien-fondé de son amendement par la volonté de revenir à "l'esprit" du législateur de 1968 et que la pratique avait dénaturé : "la participation-alibi n'est plus celle qu'avait envisagée le législateur de 1968. Aujourd'hui, elle peut et doit reprendre son second souffle. Mon amendement est complémentaire de la proposition présentée par notre collègue. Ainsi, le président ne dépendra plus de coalitions ou de circonstances fortuites. Le président sera indépendant des groupes de pression"<sup>55</sup>. En séance, l'intervention du ministre des universités Alice Saunier-Seïté va dans le même sens : "je pense que ce ne sont pas des coalitions hétérogènes et éphémères qui peuvent décider du choix des présidents des universités françaises compte tenu du poids et de la responsabilité de leur charge"<sup>56</sup>. A cela, le ministre ajoute l'argument que si, en 1968, l'université française ne comportait que 2800 professeurs titulaires, en 1979 au contraire, ceux-ci, par l'unification des corps de professeurs et de maîtres de conférences du décret du 9 août 1979, sont près de 12000 à pouvoir prétendre faire partie de ce nouveau collège électoral.

---

<sup>55</sup> JO, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, séance du 10 décembre 1979, p. 11552.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 11553.

En première lecture à l'Assemblée nationale, l'article unique (proposition de loi et amendements) est adopté par la majorité d'alors.

Transmis au Sénat, ce dernier refuse d'examiner le texte afin de "mettre un terme à une agitation qui n'aurait jamais dû se rallumer"<sup>57</sup> et pose la question préalable, suivant par là même les conclusions du rapporteur de la commission des affaires culturelles. Dans son rapport, le sénateur Sauvage exprime de vives réserves sur l'amendement Rufenacht critiquant les incertitudes et le caractère d'urgence qui ont procédé à son adoption<sup>58</sup>.

A ce stade de la procédure et devant l'embarras causé par l'adoption de la question préalable, le Premier ministre décide de calmer ces désaccords en retirant la proposition de l'ordre du jour de la séance du 18 décembre.

Le sénateur Jean Sauvage, ayant prôné le concept de "réflexion" plutôt que celui de "décision immédiate", est chargé de rédiger un texte qui sera présenté le 12 juin 1980 devant le Sénat. Ainsi, entre décembre 1979 et juin de l'année suivante, les différents acteurs du monde universitaire (dont la Conférence des Présidents d'Université) sont entendus par les commissions des affaires culturelles et sociales de l'Assemblée et du Sénat. Au cours de son audition, la conférence des présidents d'université exprime son opposition à l'idée d'une réduction du collège électoral<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> JORF, Sénat, *rapport de Jean Sauvage au nom de la commission des affaires culturelles*, 1979 n°121.

<sup>58</sup> Tout d'abord, sur l'inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale : "à qui fera-t-on croire qu'un problème surgisse spontanément et se pose avec acuité, alors qu'aucune démarche, aucune intervention des personnes concernées n'a été révélée et que la réélection des présidents des universités ne se pose pas avant un an pour la grande majorité d'entre eux ?". Ibid, p. 13.

Ensuite, sur le fonctionnement des conseils : "l'amendement Rufenacht risque de troubler de façon institutionnelle l'harmonie qui doit normalement présider aux délibérations des conseils d'université". Ibid, p. 21.

Enfin, sur les incertitudes juridiques : "la précipitation et l'improvisation qui ont présidé à l'adoption de ce texte posées par l'amendement n'offrent pas toutes les garanties juridiques". Ibid, p. 23.

<sup>59</sup> M. Jacques Vaudiaux, président de l'université de Dijon et membre de la commission permanente de la CPU déclare en commission à l'Assemblée nationale : "l'amendement de M. Rufenacht a fait renaître, un certain soir de décembre, le clivage dépassé entre conservatisme et progressisme alors que le seul clivage qui importe concerne la pédagogie et la recherche. On ne peut instaurer le suffrage censitaire après avoir essayé le suffrage universel.". JORF, Assemblée nationale, *rapport d'Antoine Gissinger au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales*, 1980, n°1863, p. 49.



La proposition de loi présentée par Jean Sauvage exprime ainsi le maintien de l'ensemble des membres du conseil comme collègue électoral de base pour tout renouvellement de président d'université.

De l'évolution et du sort de l'amendement Rufenacht, deux leçons sont à tirer. La première est qu'il marque la fin des tentatives du secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur (1974-1976) puis, ministre des universités (1976-1981), Alice Saunier-Seïté, visant à redonner, en réformant à la marge et en procédant par touches successives, le pouvoir que les professeurs avaient perdu suite à la loi Faure de 1968 ; cette politique se situant dans un climat d'ultra politisation dans les établissements d'enseignement supérieur. La seconde remarque est la forte capacité réactive qu'ont pu avoir les présidents d'université, par le biais de l'organisation les fédérant, d'abord sous la forme de recherche de soutiens, de déclarations et communiqués de presse<sup>60</sup>, puis ensuite, par le rôle de lobbying joué auprès des parlementaires. Cet épisode reste un exemple frappant du rôle de véritable groupe d'intérêt et précisément ici de groupe de pression que peut prendre la conférence des présidents d'université lorsque les intérêts individuels ou collectifs de ses membres sont mis en cause.

## B - La procédure

Le législateur de 1968 avait mis en place un conseil unique, "le Conseil d'établissement"<sup>61</sup>, afin d'assurer la gestion et l'organisation de l'université. Celui de 1984 fait naître deux nouveaux conseils qui sont le "Conseil des études et de la vie universitaire" (CEVU) d'une part, et, d'autre part, le "Conseil scientifique" (CS) ; le Conseil d'administration (CA) se substituant au Conseil d'établissement. Au terme

---

<sup>60</sup> Voir à titre d'exemples "le point de vue" de René Rémond dans *Le Monde* du 18 décembre 1979 qui, bien que n'étant plus alors président d'université, n'en garde pas moins une influence certaine auprès du milieu universitaire ; l'article de Jacques Latrille, premier vice-président de la conférence des présidents d'université, dans *Le Figaro* du 18 décembre 1979, intitulé "un bouchon lancé trop loin" ; la tribune "Libres opinions" accordée à Jack Lang et titrée "Voyoucratie" dans *Le Monde* du 14 décembre 1979 ou encore l'entretien donné par Edgar Faure au quotidien *Le Monde* le 19 juin 1980 où l'ancien Ministre déclare : "je ne voterai pas la proposition de loi en l'état".

<sup>61</sup> Le Conseil d'établissement comportait 72 membres en moyenne.

l'article 27, ces trois conseils forment une "assemblée" qui constitue la réunion physique de l'ensemble du corps électoral. Si la loi parle "d'assemblée", l'expression de "congrès" lui est souvent préférée dans les universités bien qu'elle ne fasse l'objet d'aucune reconnaissance textuelle.

La procédure de l'élection du président est organisée par un décret du 17 décembre 1984<sup>62</sup>. On peut remarquer que ce décret édicte des règles très souples, laissant les universités aménager les modalités d'organisation dans leurs statuts (article 1)<sup>63</sup>.

L'élection devra être organisée au moins un mois avant l'expiration du mandat du président en fonction (article 5). En effet, ce délai d'un mois permettra d'assurer une bonne transition du poste dans la continuité<sup>64</sup> ; le président en fin de mandat assistant son successeur dans sa prise de fonctions. Le vote a lieu à bulletin secret. Le candidat est élu s'il recueille la majorité absolue des membres en exercice des trois conseils. S'il n'atteint pas cette majorité au cours des cinq tours de scrutin, l'assemblée est à nouveau convoquée dans les huit jours qui suivent afin de procéder à l'organisation d'un nouveau vote.

Ce type de scrutin revêt donc la forme d'un scrutin indirect, et non d'un scrutin majoritaire uninominal indirect. En effet, les électeurs sont, à l'origine, des élus mais ne détenant aucun mandat impératif ; l'élection du président d'université constitue pour eux une étape dans leur mandat et non la raison de leur propre élection. A ce niveau, on peut faire un parallèle intéressant avec l'utilisation de ce mode de scrutin pour l'élection du Président de la République en France sous les IIIe, IVe et début de la Ve République. En 1960, Maurice Duverger<sup>65</sup>, analysant la nouvelle Constitution de 1958, la qualifie de "République des notables" ; une place trop forte étant réservée aux notables ruraux dans la composition du mode de scrutin

---

<sup>62</sup> JORF du 21 décembre 1984, p. 11759, Décret n° 85-28 du 17 décembre 1984 fixant les modalités d'élection des présidents d'universités.

<sup>63</sup> Ainsi, par exemple, certains statuts prévoient que le doyen d'âge préside l'élection ; modalité d'organisation qui est similaire à celle de l'élection du maire par son conseil municipal.

<sup>64</sup> Pour l'un des présidents interrogés, cette transition ne doit pas être trop longue : "Un mois, c'est suffisant, au-delà, cela pose un problème au niveau des services. Ils ne savent plus qui est qui. Il vaut mieux avoir une chose claire dans la perception des pouvoirs".

<sup>65</sup> DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Coll. Thémis, 5ème édit., 1960, pp. 523-524.

indirect contribuant à faire élire le Président. Ainsi, à ce sujet, il écrit : "les conséquences des injustices du système d'élection présidentielle sont graves pour l'avenir : mais pour l'avenir seulement. Si le Président de la République conserve en pratique les grands pouvoirs que lui a conférés la Constitution, il est regrettable qu'il représente une fraction de la population plutôt qu'une autre. Mais son mode d'investiture sera probablement l'un des éléments qui poussera dans les sens de l'affaiblissement des prérogatives présidentielles. Ce scrutin de notables ruraux tendra naturellement à écarter les fortes personnalités, à promouvoir des gens modérés, dans leurs idées comme dans leur dynamisme, c'est à dire à installer à l'Elysée le même type de présidents qu'on a vu sous la IIIe et la IVe République"<sup>66</sup>. Dans le cas des universités, on peut estimer que les conséquences, décrites par Maurice Duverger, du mode de scrutin sur le système ont eu parfois un effet quasiment analogue : des "notables", représentés par les forces politiques et syndicales<sup>67</sup>, ont ainsi vu le jour. Ainsi, dans un article daté de 1980<sup>68</sup>, consacré au bilan de la loi d'orientation de 1968, Georges Vedel écrit : "nombre de conseils d'université sont aux mains de forces politico-syndicales ayant des objectifs globaux largement extérieurs aux problèmes universitaires. A quoi sert de dénier tout pouvoir au Ministre sur les professeurs, les étudiants et les universités si ce n'est pour les faire tomber sous la coupe d'une faction politique ou syndicale? En quoi une université inféodée à un parti est elle autonome?"<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> On reconnaît là la pertinence d'une telle analyse lorsque l'on sait que deux ans après sa publication, le Général de Gaulle soumet au référendum le système de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. En effet, il y a deux raisons principales à cela : d'une part, pérenniser la fonction présidentielle, et d'autre part, l'élever par rapport aux groupes partisans en lui donnant une légitimité populaire.

<sup>67</sup> Environ la moitié des présidents sont ou ont été syndiqués. On observe toutefois que cette tendance va aujourd'hui en s'atténuant.

<sup>68</sup> VEDEL (G.), "Autonomie et participation : bilan de la loi d'orientation", *Revue française d'administration publique*, n° 14, avril-juin 1980, pp. 327-345.

<sup>69</sup> Bien que ce sentiment, venant de son auteur, puisse paraître plein de franchise, Georges Vedel, pourtant président de la fédération des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur pendant les événements de mai 1968, guida son organisation vers la politique d'action suivante : "notre position doit être de marcher la main dans la main avec le SNESup, contre le Gouvernement" (citation reprise dans "L'autre mai 1968", *Conflits actuels*, précit. , p. 110.).

### **SECTION 3 : LA REELIGIBILITE DU PRESIDENT**

Le principe de non-reconduction du mandat constitue, dès 1968, un choix affirmé du législateur. Ce choix, motivé par des raisons très précises, a fait l'objet d'une remise en cause en 1979, mais qui n'a été que de courte durée puisque le législateur de 1984 réaffirme le principe originel de non-rééligibilité du président, avec toutefois une limite.

#### **§ 1 : Le choix d'une non-rééligibilité immédiate en 1968**

En 1968, plusieurs raisons justifient ce choix. Dix ans plus tard, la volonté parlementaire les abandonne.

##### **A - Les raisons**

Le texte initial, rédigé par le Gouvernement et soumis à la discussion de l'Assemblée nationale au début octobre 1968, propose un mandat d'une durée de deux à quatre ans. Le pendant de cette solution est une rééligibilité immédiate du président pour un mandat supplémentaire. Cette caractéristique du mandat présidentiel va faire naître, en commission des affaires culturelles, de nombreuses oppositions. Jean Capelle, rapporteur de la commission, se montre comme l'un des plus vifs opposants à voir un président en exercice être réélu immédiatement. Deux arguments expliquent ce refus.

D'une part, permettre un renouvellement immédiat du président, c'est éloigner celui-ci, pendant une période qui peut aller jusqu'à huit ans, de sa mission d'enseignement et de recherche. D'autre part, ce mandat, au moins dans son symbole, n'a pas vocation à être pérennisé autour d'une même personne ; il doit s'agir d'une fonction et non d'un métier.

C'est donc une certaine forme de sagesse qui est invoquée par la majorité même si certains parlementaires tentent, en séance, de revenir au premier choix émis par le Gouvernement. Le député Olivier Giscard d'Estaing, par exemple, défend le principe de reconduction du mandat. Il se demande pourquoi on empêcherait un président d'être reconduit dans son mandat si celui-ci remplit parfaitement ses fonctions. En effet, le député déclare : "Si le président est excellent, ne plus profiter de ses services pendant un autre mandat, c'est aller à l'encontre d'une bonne organisation de l'université"<sup>70</sup>. L'amendement du recteur Capelle ne fait l'objet, au Sénat, d'aucune modification. Ainsi, le texte final de la loi d'orientation exprime, à l'article 15, que "le président n'est pas immédiatement rééligible".

Pour certains parlementaires, ou encore certains acteurs du monde universitaire, cette disposition, par son caractère contraignant, semblait aller à l'encontre du principe d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, ce débat apparaît en 1979 avec une proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

#### B - La volonté parlementaire de revenir sur ce choix

Après onze années d'application de la loi d'orientation, la pratique avait révélé la volonté de revenir sur le principe de non-rééligibilité du président. Le 6 juin 1978, le député Philippe Séguin dépose donc une proposition de loi allant en ce sens qui ne fait l'objet d'un examen que le 10 décembre 1979.

La proposition de loi tient en un article unique visant à modifier la deuxième phrase de l'article 15 de la loi du 12 novembre 1968, et à lire simplement : "Le président est élu pour cinq ans". Le député invoque deux motifs à son initiative.

D'une part, il estime que la clause de non-rééligibilité pouvait se justifier dans le contexte de la discussion de la loi d'orientation de 1968, mais aujourd'hui, cela

---

<sup>70</sup> JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, 2<sup>o</sup> séance du 9 octobre 1968, p.3175.

n'est plus le cas<sup>71</sup>. Le député justifie ce "retour au droit commun" par l'esprit même qui avait animé le législateur autour du principe de participation<sup>72</sup>.

D'autre part, l'auteur de la proposition de loi entend éviter la "médiocratisation"<sup>73</sup> de la fonction présidentielle ; la clause de non-rééligibilité conduisant à écarter de la présidence les "meilleurs administrateurs" des établissements.

Lors de l'examen en séance, le ministre des universités Alice Saunier-Seïté apporte son soutien à la proposition de loi<sup>74</sup>. Toutefois, nous pouvons valablement penser que ce soutien n'est que prétexte pour mieux permettre la discussion et l'adoption sans heurts de l'amendement Rufenacht<sup>75</sup>. Dans son rapport au nom de la commission des affaires culturelles, le sénateur Jean Sauvage a le mot juste lorsqu'il parle de la proposition de loi Séguin comme d'une "proposition de loi radicalement et subrepticement transformée en séance"<sup>76</sup>. Il est clair que pour le Ministre, l'enjeu est ailleurs : il s'agit de profiter d'une question mise sur l'agenda parlementaire pour en faire émerger une autre.

En première lecture à l'Assemblée nationale, la proposition de loi est adoptée. Le Sénat pose la question préalable, et le Gouvernement décide de retirer le texte<sup>77</sup>. A l'issue de la phase d'apaisement et de concertation qui est lancée, la proposition de

---

<sup>71</sup> Défendant sa proposition de loi, le député déclare : "après une expérience de onze années, nous pouvons constater que la défiance initiale à l'égard de l'institution présidentielle était excessive et que le système retenu présente finalement plus d'inconvénients que d'avantages. En effet, il est des universités qui, à cause de l'article 15, n'ont pu, contrairement aux souhaits de leurs conseils, renouveler dans leurs fonctions des hommes qui avaient fait la preuve de leur compétence et de leur dévouement". JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, décembre 1979, p.11546.

<sup>72</sup> Ainsi, le député Philippe Séguin s'interroge : "La liberté de choix, garantie aux instances universitaires compétentes, grâce à la disparition d'une disposition par trop contraignante, n'est-ce pas là d'ailleurs l'esprit même de la loi d'orientation ?" Ibid, p.11547.

<sup>73</sup> Ce risque est entendu comme un abaissement de la fonction par la faiblesse de candidats "qualifiés", ou pouvant se prévaloir d'une certaine compétence. Ceci est vrai pour quelques petites universités, nées à l'issue de la loi d'orientation, qui ont eu parfois du mal à trouver - pour reprendre l'expression de M. Séguin - "l'oiseau rare".

<sup>74</sup> "je partage l'analyse de M. Séguin : les hommes de qualité doivent être rééligibles dans les postes de responsabilité. Dix ans après la mise en œuvre de la loi d'orientation de 1968, la possibilité de réélection immédiate des présidents d'université semble souhaitable et réaliste. Cette disposition était d'ailleurs prévue dans le projet de loi de 1968, et elle s'inscrit logiquement dans le cadre de la loi d'orientation et dans l'esprit de nos institutions." Ibid, p. 11551

<sup>75</sup> Voir supra.

<sup>76</sup> JORF, Sénat, "rapport de Jean Sauvage au nom de la commission des affaires culturelles", 1979, n°121, p. 6.

<sup>77</sup> Voir supra.

loi Sauvage pose le principe d'une rééligibilité immédiate des présidents d'université, en limitant toutefois la possibilité à une seule réélection<sup>78</sup>. Ce texte est adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées. Jugé conforme à la Constitution<sup>79</sup>, il fera toutefois l'objet d'une application extrêmement brève.

## § 2 : La recherche d'une solution médiane

Le groupe parlementaire d'opposition avait exprimé de très vifs reproches<sup>80</sup> aux différents textes présentés à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours des sessions de 1979 et 1980 ayant abouti à l'adoption de la loi "Sauvage" du 21 juillet 1980.

L'année 1981 voit l'arrivée de la gauche au pouvoir. De manière symbolique, le nouveau Ministre de l'Education nationale, Alain Savary, décide, par la loi du 10 novembre 1981, d'abroger la loi Sauvage, et ainsi de permettre un retour aux dispositions antérieures. Ainsi, la possibilité d'une reconduction immédiate du poste de président d'université ne concernera que quelques renouvellements de mandat intervenant dans la période de juillet 1980 à novembre 1981.

Au premier semestre de l'année 1982, le ministre nomme une commission qui, dans un esprit de concertation, doit préparer une réforme des enseignements supérieurs dans la continuité de la loi du 12 novembre 1968, mais avec l'objectif affiché de se substituer à elle<sup>81</sup>. En réalité, on sait que la loi Savary ne se substituera

---

<sup>78</sup> Le député Antoine Gissingier, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale privilégie ce choix "afin d'éviter une professionnalisation de la fonction, qui ne manquerait pas de s'opérer au détriment des travaux de recherche, si une limite dans le temps n'était pas posée." JORF, Assemblée nationale, "rapport d'Antoine Gissingier au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales", 1980, n° 1863.

<sup>79</sup> voir la décision du Conseil Constitutionnel n° 80.120 DC.

<sup>80</sup> Voir les déclarations du député Louis Mexandeau au nom du groupe socialiste et apparentés, lors de la discussion en séance de la proposition de loi Séguin le 10 décembre 1979, et les craintes d'un "retour au pouvoir mandarin". En effet, le député socialiste exprime clairement cela : "ce texte risque d'entraîner l'élection d'un président d'université qui non seulement pourrait exercer son pouvoir pendant dix ans mais serait recruté parmi l'extrême quintessence mandarinale de l'université. Nous sommes là à l'ordre sénatorial, à la fin de la République romaine". En juin 1980, lors de la discussion de la proposition de loi Sauvage, ces critiques sont les mêmes.

<sup>81</sup> Le 12 mars 1982, le Ministre, dans un courrier envoyé à l'ensemble des présidents d'universités et des directeurs de composantes, écrit : "aussi me suis-je engagé, au nom du gouvernement, à présenter,

pas complètement à la loi d'orientation. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 20 janvier 1984<sup>82</sup> estime que "l'abrogation totale de la loi d'orientation du 12 novembre 1968 dont certaines dispositions donnaient aux enseignants des garanties conformes aux exigences constitutionnelles qui n'ont pas été remplacées dans la présente loi par des garanties équivalentes n'est pas conforme à la Constitution".

Au total, le groupe de travail présidé par Claude Jeantet procède à cent cinq auditions permettant d'aborder la plupart des thèmes envisagés pour la réforme. Le 18 octobre 1982, la commission rend public les résultats de ses travaux<sup>83</sup>. Si elle entend maintenir une durée de mandat à cinq ans, elle exprime le choix d'une solution médiane entre les deux extrêmes : rééligibilité et non reconduction du poste de président. En effet, la commission Jeantet propose le principe que "le président n'est pas renouvelable dans les cinq années qui suivent l'expiration du mandat"<sup>84</sup>. Le législateur du 26 janvier 1984 reprend ce choix et son article 27 dispose : "le président n'est pas rééligible dans les cinq années qui suivent la fin de son mandat". Ainsi, il s'agit de reconnaître la possibilité de voir un président se représenter, mais non immédiatement.

Aujourd'hui, la grande majorité des présidents rencontrés pense que cette solution est positive. Pour l'un des présidents, la non rééligibilité permet d'éviter tout réflexe "clientéliste". En effet, "s'il y avait rééligibilité immédiate, un président désireux de se succéder rentrerait en campagne 18 mois avant la fin de son mandat, et ce au détriment de son établissement"<sup>85</sup>. Pour un autre, l'argument est ailleurs : "le travail de président, qui est un travail de persuasion, est un travail long. Mais le fonctionnement de l'université arrive à être suffisamment huilé pour que, quand on

---

à la session d'automne du Parlement, un projet de loi qui devrait se substituer au texte du 12 novembre 1968".

<sup>82</sup> DC "Enseignement supérieur", n° 83-165 du 20 janvier 1984.

<sup>83</sup> Ministère de l'Education nationale, Service Information, Note d'information "Préparation d'une nouvelle loi relative aux enseignements supérieurs", 18 octobre 1982, 18 p.

<sup>84</sup> Ibid, p.10

<sup>85</sup> On retrouve là la pensée formulée par Alexis de Tocqueville : "à l'approche de l'élection, le chef du pouvoir exécutif ne songe qu'à la lutte qui se prépare ; il n'a plus d'avenir ; il ne peut rien entreprendre, et ne poursuit qu'avec mollesse ce qu'un autre va peut-être achever,(...). Longtemps avant que le moment fixé n'arrive, l'élection devient la plus grande, et pour ainsi dire, l'unique affaire qui préoccupe les esprits". TOCQUEVILLE de (A.), *De la démocratie en Amérique*, tome I, Robert Laffont, collect. Bouquins, février 1996, p. 141.



change de président, il n'y ait pas de problèmes ; la non rééligibilité n'est donc pas un obstacle". Toutefois, l'avis n'est pas totalement unanime, puisque, pour l'un des présidents, "le système est géré par des gens en constant apprentissage, ce qui est nuisible pour l'établissement, (...), on dit que l'on ne veut pas que le président soit rééligible pour lui laisser sa liberté vis-à-vis des différents groupes de pression, je n'y crois pas trop. Je crois fondamentalement que l'Etat ne veut pas avoir d'interlocuteur fort en face de lui".

Le statut que les deux législateurs successifs ont doté au président d'université est aussi symbolisé par une triple qualité.

# **CHAPITRE DEUXIEME : LA TRIPLE QUALITE**

## **DE PRESIDENT D'UNIVERSITE**

La situation d'un président d'université est particulière. Comme l'explique René Rémond<sup>86</sup>: "les éléments permanents d'une université appartiennent à deux catégories distinctes : les enseignants et les administratifs. Le président occupe, par rapport aux uns et aux autres, une position singulière : c'est un enseignant et il est le supérieur des administratifs"<sup>87</sup>. Ainsi, le président reste toujours, au cours de son mandat, un enseignant chercheur (section 1) qui dirige l'université. Ce rôle s'exerce par la direction des organes politiques (section 2), mais aussi par celle des services administratifs de l'établissement (section 3).

### **SECTION 1 : L'APPARTENANCE A LA COMMUNAUTE**

#### **UNIVERSITAIRE**

Le législateur de 1968 a cherché, dans la création du poste de président, à avoir un titulaire qui soit accepté par ses pairs. Durant les premières années d'application et de pratique du dispositif, on voit de nombreux débats autour du corps d'origine. En 1984, il est admis que le président soit un enseignant chercheur.

#### **§ 1 : Les débats autour du corps d'origine**

Les débats au Parlement en 1968 aboutissent à un consensus basé sur deux conditions et accompagné de possibles dérogations. Quelques années plus tard, cette construction est cassée par l'adoption d'une loi.

---

<sup>86</sup> René Rémond est élu président de l'université de Paris X en 1971; entre 1974 et 1975, il est le 1<sup>er</sup> vice-président de la CPU.

<sup>87</sup> REMOND (R.), *La Conférence des Présidents d'Université*, les cahiers de l'INAS, Institut National de l'Administration Scolaire et Universitaire, 1975, p. 79.

## A - Le choix de 1968

Ce choix est l'expression d'une double condition d'une part, mais accompagné de dérogations d'autre part.

### 1 - La double condition de principe

A l'automne 1968, lors du dépôt du projet de loi d'orientation à l'Assemblée nationale, le texte gouvernemental propose le principe d'un président qui soit professeur titulaire de l'établissement. Au cours de l'examen du texte, un amendement<sup>88</sup>, qui sera adopté, ajoute l'exigence que le président soit membre du conseil<sup>89</sup> alors que le texte originel ne le prévoit pas.

Ainsi, pour qu'un président soit élu, deux conditions sont nécessaires. D'une part, il doit s'agir d'un professeur titulaire de l'établissement et, d'autre part, il doit être préalablement membre du conseil. Toutefois, ces deux conditions, revêtant pour certains députés un caractère par trop contraignant, sont accompagnées d'aménagements dérogatoires.

### 2 - Les possibilités de dérogations

Au dépôt de son amendement, M. Fontanet propose l'existence d'une dérogation à cette double condition : l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers au cours du scrutin portant élection du président. Il est rejoint dans son initiative par l'amendement<sup>90</sup> du rapporteur Capelle<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Amendement n°278 déposé par M. Joseph Fontanet.

<sup>89</sup> Le député défend son propos par un argument qu'il reconnaît comme étant d'ordre "psychologique" et qui est le suivant : "si le professeur qui doit être désigné comme chef d'établissement est choisi parmi les professeurs déjà membres du conseil, cela signifiera qu'il appartient à un groupe de professeurs qui ont déjà obtenu la confiance de leurs pairs. Je crois par conséquent qu'avec cette simple précision on apporte, sans bouleverser le texte, un large apaisement aux appréhensions qui s'étaient manifestées". JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, 2<sup>o</sup> séance du 9 octobre 1968, p. 3172.

<sup>90</sup> Amendement n° 236.

<sup>91</sup> M. Capelle justifie son amendement de la façon suivante : "il s'agit d'envisager le cas où, dans certains établissements, les professeurs titulaires seraient très peu nombreux. C'est une situation que

Face à ces diverses propositions, le Ministre Edgar Faure émet l'idée de constituer un "mariage d'amendements" tout en exprimant le vœu que cette dérogation ne soit qu'exception : "il peut y avoir intérêt à ce que, éventuellement, l'université choisisse un président qui ne soit pas professeur titulaire. Cela peut se produire, mais il convient tout de même que ce soit exceptionnel, afin d'éviter des abus".<sup>92</sup>

Au final, l'article 15 de la loi d'orientation dispose que, dans le cas où le conseil d'établissement souhaite appeler à sa tête une personne qui n'est pas professeur titulaire, ce vote doit recueillir la majorité des deux tiers et faire l'objet d'une approbation du Ministre après avis du CNESER.

### B - La loi Sauvage du 11 juillet 1980

Dans la nuit du 11 au 12 décembre 1979, l'amendement Rufenacht<sup>93</sup> revient sur la composition du corps électoral : le fait de n'accepter comme électeurs que les seuls professeurs et maîtres de conférences a pour conséquence directe de ne permettre qu'à ces seules personnes d'être éligibles au poste de président.

En juin 1980, la relance du débat au Sénat avec la proposition de loi Sauvage ne garde pas l'apport principal de l'amendement Rufenacht, mais elle ne rétablit, en aucun cas, les aménagements dérogatoires que l'amendement avait, de fait, supprimés. Le rapporteur Antoine Gissinger<sup>94</sup> justifie cette volonté par deux arguments : d'une part, "le corps des professeurs a connu, depuis 1968, une augmentation sensible de ses effectifs" et, d'autre part, "en unifiant le corps des

---

j'ai connue, par exemple lors de la création de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon, lorsqu'il n'y avait pas d'autre professeur titulaire que votre serviteur! Mon amendement a simplement pour objet de permettre l'organisation et la vie de l'établissement lorsque le nombre de professeurs titulaires est très faible et, à la limite, nul". Ibid, p. 3173.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Voir supra.

<sup>94</sup> Antoine Gissinger est rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

professeurs et maîtres de conférences, le décret du 9 août 1979 a accru de manière importante le nombre d'enseignants éligibles sans aucune dérogation"<sup>95</sup>.

L'adoption de la proposition de loi Sauvage supprime donc le système de la dérogation. En 1984, le législateur inaugure un nouveau titre : celui d'enseignant chercheur.

## § 2 : Le président, un enseignant chercheur

Intégré à la communauté universitaire, le président est choisi parmi les enseignants chercheurs. Cette notion mérite d'être précisée. La fonction présidentielle est assortie de certaines incompatibilités, et sa conciliation avec la mission originelle d'enseignement et de recherche s'avère parfois délicate.

### A - La notion d'enseignant chercheur

Il convient tout d'abord de définir cette notion, pour ensuite voir quels principes lui sont reconnus.

#### 1 - Définition

L'article 54 de la loi du 26 janvier 1984 dispose : "le personnel enseignant comprend des enseignants chercheurs appartenant à l'enseignement supérieur, d'autres enseignants ayant également la qualité de fonctionnaires, des enseignants associés ou invités et des chargés d'enseignement". Cette disposition procède donc à un regroupement du personnel enseignant à l'intérieur d'une même terminologie. S'exprimant sur ce point en 1982, Alain Savary, Ministre de l'Education nationale déclare : "en affirmant que les enseignants sont aussi des chercheurs et participent à toutes les missions des enseignements supérieurs, le nouveau texte donnera à leurs

---

<sup>95</sup> Rapport n° 1863 fait par Antoine Gissinger au nom de la commission des affaires culturelles,

obligations de service un contenu plus proche de la réalité vécue et partout très éloignée de l'idée, que certains s'efforcent d'accréditer, du professeur travaillant trois heures par semaine pendant la moitié de l'année".<sup>96</sup>

Certains commentateurs ont pu critiquer cette nouvelle terminologie, ainsi François Luchaire écrit : "si tout chercheur n'est pas nécessairement un enseignant, un professeur de l'enseignement supérieur est nécessairement un chercheur, et, pour lui, l'expression enseignant chercheur est donc un pléonasme"<sup>97</sup>. Il est aussi intéressant de noter la solution retenue par la "Mission Picq" en mai 1994 : "tous les cinq ans, les universitaires devraient pouvoir définir leur fonction en précisant le type d'activité dominante qu'ils souhaitent : "enseignant chercheur" à activité d'enseignement dominante et "chercheur enseignant" à activité de recherche dominante. Ils seraient évalués sur leur activité dominante. On peut en attendre une clarification de leur mission et de leurs responsabilités"<sup>98</sup>.

Pour les présidents d'université, l'article 15 de la loi de 1984 dispose : "le président est choisi parmi les enseignants chercheurs permanents, en exercice dans l'université, et de nationalité française".

Le prétendant au poste doit donc être un "enseignant chercheur permanent et en exercice". Cette exigence signifie qu'il doit non seulement être titularisé, mais encore qu'il exerce sa mission d'enseignement et de recherche dans l'établissement concerné.

Il faut aussi qu'il soit "de nationalité française". Cette condition est directement issue de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983<sup>99</sup> : "nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède pas la nationalité française". Bien qu'il

---

familiales et sociales de l'Assemblée nationale, juin 1980.

<sup>96</sup> Déclaration de M. Alain Savary en Sorbonne devant la CPU, l'assemblée générale des chefs d'établissements et écoles publics et les responsables des grands établissements, ministère de l'Éducation nationale, service information, 8 octobre 1982, p.6.

<sup>97</sup> LUCHAIRE (F.), *Dalloz*, 1984, pp.593-600.

<sup>98</sup> PICQ (J.), *L'Etat en France, servir une nation ouverte sur le monde*, mai 1994, La Documentation française, pp. 64-65.

<sup>99</sup> Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

s'agisse, pour René Chapus, "d'une exigence traditionnelle de l'identité de l'Etat"<sup>100</sup>, cette disposition est accompagnée de nombreuses dérogations<sup>101</sup> ; une dérogation est d'ailleurs prévue pour le cas des enseignants chercheurs<sup>102</sup>. Toutefois, le fait que la condition de principe - pour tout fonctionnaire d'avoir la nationalité française - soit rappelée à l'article 15 de la loi de 1984 pour l'accès au poste de président, elle exclut donc toute candidature d'enseignant chercheur de nationalité étrangère.

## 2 - Les principes reconnus aux enseignants chercheurs

Dans l'exercice de sa mission, l'enseignant chercheur jouit d'un principe d'indépendance. Bien que le Conseil d'Etat<sup>103</sup> se trouve directement à la source du principe, c'est par la Décision Constitutionnelle du 20 janvier 1984<sup>104</sup> qu'il est reconnu que "par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables". Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision, s'appuie sur l'article 11 de la DDHC de 1789 qui dispose : "la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme".

On peut remarquer que cette reconnaissance ne date pas de 1974 pour le Conseil d'Etat ou 1984 pour le Conseil Constitutionnel, mais se trouve, dans le monde universitaire, largement inscrit dans le temps. Ainsi, à titre d'exemple, le député Robert Poujade, au cours de l'examen de la loi d'orientation en 1968,

---

<sup>100</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome 2, Montchrestien, 9ème édit., octobre 1996, p. 128.

<sup>101</sup> Voir CHAPUS (R.), op. cit. , pp. 128-132.

<sup>102</sup> Article 56 de la loi du 26 janvier 1984 : "les personnalités n'ayant pas la nationalité française peuvent être nommés dans un corps d'enseignants-chercheurs".

<sup>103</sup> C.E. 5 avril 1974, *Leroy*, AJDA, 1974, p. 444 et conclusions Théry, ibid, p. 444 ; DURUPTY (M.), *Droit social*, 1974, p.649.

<sup>104</sup> Sur la DC "Enseignement supérieur" n° 83-165 rendue le 20 janvier 1984, on peut lire le commentaire in FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 9<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1997, n° 35. On peut aussi consulter : LUCHAIRE (F.), op. cit.; FAVOREU (L.), *RDP*, 1984, p. 702; GAUDEMET (Y.), "L'indépendance des professeurs d'université, principe commun des droits constitutionnels européens", *Dalloz*, 1984, Chronique, p.125; BOULOUIS (J.), *AJDA*, 1984, n° 3, p. 161; de Villiers (M.), "La décision Enseignement supérieur", *La Revue Administrative*, 1984, pp. 261-264.

déclare : "l'enseignement supérieur est asile de l'indépendance de la pensée, cet héritage doit être conservé"<sup>105</sup>.

Concernant les professeurs, la Décision Constitutionnelle érige le principe en "Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République" (PFRLR) ; cette justification trouvant comme base les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre mandat parlementaire et fonctions publiques<sup>106</sup>. Ainsi, comme le remarque justement Michel de Villiers<sup>107</sup> : "la construction du Conseil Constitutionnel apparaît fort équilibrée : à tous les enseignants et chercheurs est reconnu un droit fondamental à la libre expression et à l'indépendance ; aux professeurs, est assurée une garantie particulière d'indépendance".

L'application d'un tel principe pour les enseignants chercheurs se situe à deux niveaux.

En premier lieu, dans leurs rapports avec l'Etat, ils se voient garantir la liberté d'opinion ; ce principe devant toutefois être tempéré par une obligation de neutralité<sup>108</sup>. N'étant pas soumis au contrôle d'un corps d'inspection, les enseignants chercheurs jouissent de tout un ensemble de garanties. A cet égard, l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 dispose : "les enseignants chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité".

En deuxième lieu, dans leurs rapports avec les enseignés, le principe d'indépendance leur a été reconnu en 1974 dans un arrêt Leroy<sup>109</sup>. En effet, pour le Conseil d'Etat, ce principe implique que le déroulement de la carrière de l'enseignant

---

<sup>105</sup> JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, 1968, p. 3007.

<sup>106</sup> Voir infra.

<sup>107</sup> VILLIERS de (M.), *op. cit.*, p. 263.

<sup>108</sup> Article 3 de la loi du 26 janvier 1984 : "le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute emprise, économique, religieuse ou idéologique. Il tend à l'objectivité du savoir".

<sup>109</sup> *Op. cit.*



ne puisse être soumis au contrôle des étudiants<sup>110</sup>. Toutefois, dans un arrêt Gohin<sup>111</sup>, le Conseil d'Etat revient sur la jurisprudence Leroy et estime qu'une procédure d'évaluation des enseignements faisant notamment appel à l'appréciation des étudiants<sup>112</sup> ne porte pas atteinte au principe d'indépendance<sup>113</sup>.

Ainsi, on remarque un véritable ancrage du principe d'indépendance des enseignants chercheurs, avec des garanties supplémentaires reconnues aux professeurs. Ces garanties sont toujours applicables lorsque l'enseignant chercheur devient président. Toutefois, le président se voit imposer des incompatibilités de fonction.

## B - Les incompatibilités de fonction

Des incompatibilités sont applicables à tous les enseignants chercheurs, mais un privilège est toutefois reconnu aux seuls professeurs titulaires.

---

<sup>110</sup> Dans ses conclusions, le Commissaire du Gouvernement Théry démontre que le principe d'indépendance peut se réclamer d'un principe plus large, celui de l'indépendance du fonctionnaire à l'égard de l'usager. Il écrit : "l'agent des services publics de l'Etat ne dépend que du pouvoir qui l'a nommé, (...), inviter les usagers à se prononcer sur les mérites des agents et sur le déroulement de leur carrière reviendrait à soumettre les agents publics à un nouveau pôle de dépendance (...). C'est l'esprit même du service public qui risque de se trouver compromis si l'agent public, par intérêt de carrière, juge opportun de plaire, de rechercher la popularité, voire de se constituer, face au pouvoir dont il dépend, une clientèle". Op. cit.

<sup>111</sup> C.E. 13 mars 1996, *Gohin*, AJDA, 1996, p. 699, note Joël Merkhantar.

<sup>112</sup> Cette procédure est celle qui est prévue par l'Arrêté ministériel du 26 mai 1992 et qui est aujourd'hui réaffirmée par l'Arrêté du 7 avril 1997. Pour plus d'informations sur la question, voir : LANCELOT (A.), *Rapport de la commission sur l'évaluation pédagogique des enseignants*, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, avril 1995, 44 p. Dans ce rapport, réalisé à la demande du ministre François Fillon, Alain Lancelot pose les limites de ce type d'évaluation : "l'évaluation par les étudiants a son utilité, mais, elle doit être utilisée avec précaution et ne remplit qu'une partie des fonctions d'évaluation. Il faut un échelon de négociation avec l'enseignant qui ne soit pas l'étudiant. Les étudiants sont des témoins et non des juges. La portée de l'évaluation par les étudiants ne peut être qu'indicative et non décisive". Ibid, pp. 24-28.

<sup>113</sup> Cet arrêt constitue bien un véritable revirement jurisprudentiel. Moins de deux ans auparavant, dans sa lettre de mission adressée à Alain Lancelot, François Fillon lui écrit : "votre réflexion pourrait utilement tirer parti des expériences qui ont été menées tant en France qu'à l'étranger, reposant sur une évaluation de la qualité des enseignements par les étudiants. Vous devrez cependant veiller à ne pas porter atteinte à l'indépendance des professeurs qui, vous le savez, ne peuvent être jugés que par leurs pairs comme en a décidé le Conseil Constitutionnel". Ibid, p. 5.

## 1 - Les incompatibilités pour tous les enseignants chercheurs

Pour un président en exercice, la loi vient fixer des incompatibilités de fonction.

La première est celle qui est prescrite à l'article 27 de la loi de 1984 disposant que "Les fonctions de président sont incompatibles avec celles de directeur d'UFR, d'école ou d'institut et chef de tout établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel". Ainsi, le président ne peut cumuler son poste avec toute autre responsabilité de nature exécutive dans l'université. On remarque que dans deux cas sur trois un président a été directeur d'une composante de l'université (UFR, institut ou école) entendue au sens de l'article 33, c'est à dire jouissant de l'autonomie dans son secteur de compétence. Accédant à la tête de l'université, il devra donc démissionner de ce mandat pour celui de président.

La deuxième incompatibilité concerne le poste de recteur d'Académie. Cette incompatibilité, bien que non prescrite dans les textes, va de soi puisque le recteur exerce le rôle de représentant de l'autorité de tutelle à un niveau local. Le bon fonctionnement et la bonne organisation des établissements interdisent qu'un seul homme soit à la fois "juge et partie". Mais, là encore, les deux fonctions ne sont pas sans rapports. En effet, très souvent un recteur nommé a exercé, dans le passé, la fonction de président d'université.

## 2 - Le privilège reconnu aux seuls professeurs

Si l'ensemble des enseignants chercheurs se voient appliquer des incompatibilités de fonction bien précises, les professeurs peuvent cumuler leur mission d'enseignement et de recherche avec un mandat parlementaire. Ce privilège est ancré dans la tradition, mais il soulève de sérieux doutes d'applicabilité pour les présidents d'université.

## a - Un privilège ancré dans la tradition

Dans un article consacré à la question, Bernard Toulemonde<sup>114</sup> reconnaît qu'il s'agit là "d'une exception remarquable au principe général de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice de fonctions publiques non électives".

Ce privilège voit le jour en 1849. La reconnaissance du cumul revêt, dans le contexte de l'époque, un caractère d'exception ; la dénonciation de la pratique chère à la Monarchie de juillet des "députés fonctionnaires"<sup>115</sup> est en effet l'un des thèmes forts de la Révolution de 1848. Mais, la Constitution du 4 novembre 1848, tout en réaffirmant fermement le principe d'incompatibilité de fonctions publiques avec un mandat parlementaire, laisse le soin au législateur organique d'y apporter des exceptions. Ainsi, l'article 86 de la loi organique du 15 mars 1849 exempte les professeurs d'université de cette incompatibilité. Saint Romme, rapporteur de la loi, justifie cette exception par l'argument que "l'Assemblée législative, qui est chargée de faire les lois, doit être ouverte à toutes les lumières"<sup>116</sup>.

Sous la Ve République, l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958<sup>117</sup> réaffirme ce principe : "l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec les mandats de député et de sénateur. (...). Sont exceptés (...) les professeurs qui, à la date de leur élection, étaient titulaires de chaires ou chargés de recherches". Toutefois, en 1971, un amendement<sup>118</sup> est déposé à l'Assemblée nationale par le Recteur Capelle visant à supprimer cette disposition réservée aux seuls professeurs. En rejetant l'amendement, les députés montrent leur attachement à la pérennité du principe du cumul.

---

<sup>114</sup> TOULEMONDE (B.), "Le cumul du mandat parlementaire avec l'exercice de la fonction de professeur de l'enseignement supérieur en France", *Revue de Droit Public*, 1978, pp 949-998.

<sup>115</sup> En 1837, il y a, par exemple, sur 459 députés, 191 fonctionnaires. Pour une plus ample étude du phénomène, voir : JULIEN-LAFERRIERE (F.), *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de juillet*, P.U.F., 1970.

<sup>116</sup> Moniteur du 24 février 1849, pp 618-625.

<sup>117</sup> Ordonnance n° 59-998 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

<sup>118</sup> Amendement n° 1, JORF, Assemblée nationale, *débats parlementaires*, 1<sup>ère</sup> séance du 25 novembre 1971, p 6114.

Ancrée dans la tradition universitaire, cette disposition fait partie des "libertés universitaires"<sup>119</sup> reconnues aux professeurs de l'enseignement supérieur, que le Conseil Constitutionnel érige en "Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République" (PFRLR) en 1984. Dans sa décision, le Conseil donne une force éclatante au principe d'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur. Ainsi, François Luchaire écrit : "si l'exercice d'une fonction publique est incompatible avec un mandat parlementaire, c'est parce que le titulaire de la première est, par rapport à l'exécutif, dans une situation de dépendance ; exempter le professeur de cette incompatibilité, c'est bien reconnaître son indépendance"<sup>120</sup>.

Bien qu'un président d'université soit, par nature, un "enseignant chercheur" pouvant appartenir au rang professoral, l'applicabilité du cumul lui reste toutefois plus que douteuse.

#### b - Une applicabilité douteuse pour les présidents d'université

Le doute que pose l'applicabilité du cumul pour les présidents d'université est de nature juridique.

Certains éléments favorables peuvent faire croire qu'il n'y a pas d'incompatibilité. En effet, l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 dispose que sont incompatibles avec un mandat parlementaire "les fonctions publiques non électives". Une interprétation a contrario permet de penser que les titulaires d'une fonction publique résultant d'une élection – ce qui est le cas pour les présidents d'université - peuvent bénéficier de ce privilège. Aussi, un second élément est celui de l'indépendance du président d'université. Si, en tant que professeur, cette indépendance lui est pleinement reconnue, elle devient encore plus forte lorsqu'il devient président puisque, du fait du principe d'autonomie, il reste largement à l'abri des injonctions de l'autorité de tutelle.

---

<sup>119</sup> Voir TOULEMONDE (B.), *Les franchises et libertés universitaires en France*, Thèse de droit, Paris, 1971.

<sup>120</sup> LUCHAIRE (F.), op. cit.

L'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 autorise un professeur d'université à cumuler sa fonction avec un mandat parlementaire, mais l'article 14 dispose : "sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de président et de membre de conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux". Or, s'il est certain qu'une université n'est pas une entreprise nationale, elle revêt pourtant bien la forme d'un établissement public national<sup>121</sup>.

Le président d'université étant, de fait, président de son conseil d'administration et donc membre de celui-ci, il est donc exclu qu'il puisse cumuler sa fonction avec un mandat parlementaire.

En 1973, la pratique aurait pu éclairer la question puisqu'un député démissionne, laissant sa place à son suppléant, lui-même président d'université en exercice. Le nouveau parlementaire ne cherche pas à cumuler ses fonctions et, aussitôt député, démissionne de son poste de président d'université.

Il reste encore à voir que, dans une grande majorité des cas, la conciliation entre la fonction de président et la mission d'enseignement et de recherche s'avère très difficile.

### C - La difficile conciliation des activités

Le président d'université est choisi parmi les enseignants chercheurs. Lorsqu'il accède à ce poste, et pendant la durée de son mandat, il reste titularisé dans son corps d'origine. Il est censé respecter ses charges statutaires par un certain nombre d'heures d'enseignement ou par une activité de recherche à l'intérieur d'un laboratoire.

Mais, l'accès à ce poste conduit son titulaire à exercer des fonctions de type essentiellement administratif avec la responsabilité de représenter, d'animer, et

---

<sup>121</sup> La loi Savary du 26 janvier 1984 comporte un titre III intitulé "Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel".

parfois de défendre une institution et une communauté universitaire. Le président se trouve ainsi dans des contextes et des situations qui sont loin des simples préoccupations qu'il rencontrait dans sa composante ou dans son laboratoire d'origine. De par sa nouvelle fonction, il perd une grande partie des relations qu'il entretenait avec la communauté universitaire et ses collègues en particulier. Il en arrive donc parfois à une déconnexion quasi totale, sur un plan disciplinaire et scientifique, avec sa mission originelle d'enseignement et de recherche.

Les conséquences de l'exercice de ces nouvelles fonctions sont confirmées par les présidents rencontrés. A l'issue des entretiens, on peut identifier deux raisons principales.

D'abord, les présidents en exercice se trouvent – pour reprendre l'expression de l'un d'entre eux – dans une "situation d'indisponibilité intellectuelle". En effet, dans leurs nouvelles responsabilités, les présidents sont pris dans un mode de raisonnement et de décision qui les empêche de poursuivre, dans la permanence, une réelle activité d'enseignement et de recherche.

En outre, cette difficile conciliation résulte d'un problème de temps. Animateur et représentant de l'établissement, le président est sollicité dans toutes sortes de problèmes. A chacun des obstacles et des conflits qui se présentent, le président doit nécessairement consacrer du temps pour les résoudre. Exerçant sa fonction au nom de l'université, il a donc beaucoup de difficultés à aménager du temps pour ses propres travaux. Comme le déclare un président : "aujourd'hui, je pourrais continuer mon activité au laboratoire. Mais, je sais que, par manque de temps, je ne pourrais pas faire le même type de recherches". Pour un autre président : "j'ai essayé les premiers mois de maintenir mes enseignements, mais je me suis très vite aperçu que je ne rendais pas service aux étudiants ; mon emploi du temps m'empêchait de bloquer même une matinée pour cela".

Afin d'adapter le droit à la pratique, un décret du 4 décembre 1997<sup>122</sup> donne le choix aux présidents d'université entre deux régimes. Son article 1 dispose que "les

---

<sup>122</sup> JORF, 6 décembre 1997, p. 17640, Décret n° 97-1121 du 4 décembre 1997 modifiant le décret n° 84-431 du 6 juin 1984.

enseignants chercheurs qui exercent les fonctions de président d'université, ou de vice-président de l'un des trois conseils d'une université, ou de directeur d'un établissement public d'enseignement supérieur sont, de plein droit, déchargés du service d'enseignement sauf s'ils souhaitent conserver tout ou partie de ce service". Cet article est devenu l'article 7 du décret du 6 juin 1984<sup>123</sup> fixant les dispositions statutaires applicables aux enseignants chercheurs

Les effets de cet éloignement à la mission d'enseignement et de recherche sont clairement exprimés par un président : "les conséquences de ce système sont très regrettables. Je m'aperçois que mes collègues présidents - et peut être moi-même - deviennent de plus en plus des apparatchiks et des hommes d'appareil. Combien de présidents retournent dans leur laboratoire ou reviennent enseigner après avoir été pendant cinq ans le numéro un ?".

## **SECTION 2 : LA DIRECTION DES ORGANES POLITIQUES DE L'UNIVERSITE**

Les présidents rencontrés reconnaissent tous jouer un rôle de nature politique. Leur volonté est d'orienter l'université vers une certaine ligne et vers certains objectifs qu'ils concrétisent par la prise de décisions. Pour cela, ils sont assistés d'un "Bureau" qui constitue l'équipe présidentielle et ils président des conseils censés ratifier la politique qu'ils proposent.

### **§ 1 : L'équipe présidentielle**

L'équipe présidentielle est constituée d'un "Bureau" composé de vice-présidents. Sur des points précis, le Bureau reçoit l'aide du pilier administratif de

---

<sup>123</sup> JORF, 8 juin 1984, Décret n° 84-431 du 6 juin 1984.

l'université, formé du Secrétaire Général et de l'agent comptable<sup>124</sup>. Le Bureau tente d'exercer un rôle technique et politique auprès du président. Au sein du Bureau, le président, par la maîtrise de nombreux éléments, garde un poids fort, et ce, tant au niveau de sa composition, qu'au niveau du pouvoir exercé par ses membres.

#### A - La composition du Bureau

La notion de "Bureau" apparaît à l'article 27 de la loi du 26 janvier 1984. L'alinéa 5 dispose que "le président est assisté d'un Bureau élu sur sa proposition, dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement". En réalité, ce n'est qu'indirectement que la loi prescrit l'existence d'au moins trois vice-présidents puisque l'alinéa 6 du même article dispose que "le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils". Ainsi, au-delà de ces trois vice-présidents "obligatoires", l'établissement est libre de créer tout poste lui permettant une meilleure organisation et un meilleur fonctionnement.

On remarque, dans chaque université, une moyenne de cinq à six vice-présidents. En plus des trois vice-présidences qui ont un caractère "généraliste", les postes librement créés sont spécialisés. Les plus fréquents sont : les relations internationales, les relations extérieures, les étudiants (confié à un étudiant élu en conseil), les IATOS. Ces vice-présidents, à l'exception toutefois des étudiants, ont déjà exercé des fonctions de responsabilités dans l'université et sont membres d'un conseil. Quelque soit le nombre de vice-présidences existant dans une université, le président en assure la composition et la répartition comme il l'entend.

#### B - Le président "maître du jeu" de sa composition

Intégrés au Bureau, les vice-présidents tiennent leur poste du mandat du président. Ainsi, à chaque élection présidentielle suivra une élection des membres du bureau. Le nouveau président en exercice peut chercher à reconduire un vice-

---

<sup>124</sup> Voir infra : § 1 de la section 3 du présent chapitre.



président, mais ce cas reste très rare. En effet, le nouveau titulaire du poste cherche à imprimer, dès les premières semaines de sa prise de fonctions, une marque différente et personnelle par rapport à son prédécesseur, même s'il admet se situer dans la continuité de son bilan. Ce choix part de la volonté d'avoir un entourage "fidèle", et cette fidélité ne pourra jouer à plein que si les vice-présidents croient "devoir" leur poste à celui qui leur a offert<sup>125</sup>. La majorité des présidents rencontrés reconnaissent avoir changé entièrement l'ancienne équipe présidentielle. L'un d'entre eux déclare : "j'ai changé entièrement l'ancienne équipe. Je pense que, d'une part, il y a une usure du pouvoir, et, d'autre part, la question essentielle que j'ai posée était : êtes-vous d'accord avec mon programme ? A partir de là, j'ai recruté".

Formellement, un vice-président est élu par l'Assemblée (réunion des trois conseils), mais la candidature n'est pas libre, elle ne peut être soumise au vote que sur proposition du président. On est donc en présence d'un président "maître du jeu" de la composition de son bureau. Si au cinquième tour de scrutin, la majorité absolue des membres en exercice n'a pas été atteinte, le président est dans l'obligation de "proposer" un nouveau candidat. Cette situation reste toutefois très peu fréquente ; l'élection intervenant dans la foulée de la prise de fonctions du nouveau président, celui-ci bénéficie encore, à cette période, d'un certain "état de grâce" qui lui permet d'imposer qui il veut aux postes centraux.

### C - Le président à la source du degré de pouvoir du Bureau

Dans un établissement, le rôle du Bureau est double ; il exerce à la fois une fonction d'assistance et une fonction de représentation.

La fonction d'assistance consiste en une compétence technique reconnue au vice-président. Ce dernier exerce essentiellement auprès du président un travail de

---

<sup>125</sup> En cela, on peut penser que le président joue, dans le choix de ses futurs collaborateurs, avec la notion "d'appel de la mobilisation pour l'accès à un bien individualisable" développée par Mancur Olson. Pour expliquer la participation volontaire d'un individu à une mobilisation, Olson écrit : "les mobiles économiques ne sont pas les seuls qui existent ; les individus sont souvent motivés par une soif de prestige, de respect, d'amitiés. La plupart des gens sont sensibles au jugement de leurs amis et associés et attachent du prix au statut social et à l'estime de soi". OLSON (M.), *Logique de l'action collective*, 1978, PUF, p. 83.

préparation des dossiers en amont des décisions qui sont prises. Cette préparation se situe dans une recherche d'informations, dans une prise de contacts et de rencontres avec des interlocuteurs, dans la rédaction de notes ou de projets.

La fonction de représentation revêt quant à elle un caractère plus politique. En premier lieu, la loi reconnaît à chaque vice-président la possibilité d'une délégation de signature. En deuxième lieu, dans les domaines de compétences de chacun des vice-présidents, le président peut les mandater pour se faire représenter autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'université.

Ainsi, on remarque que les vice-présidents peuvent formellement exercer un pouvoir non négligeable dans l'université. Mais, en réalité, ce pouvoir se trouve largement conditionné par le "bon vouloir" du président, et ce pour au moins deux raisons.

La première raison réside dans la composition du Bureau dont le président est directement à l'origine<sup>126</sup>. A ce sujet, Paul Leroy<sup>127</sup> écrit : "comme cette instance [le Bureau] est rendue soudée et forte par la maîtrise de sa composition qui appartient au président, on imagine, dès lors le rôle qu'elle peut tenir dans le gouvernement de l'université"<sup>128</sup>.

La deuxième raison tient au fait que le président est titulaire formellement de l'ensemble des pouvoirs centraux. Ainsi, il est libre de distribuer les pouvoirs et de fournir l'information à sa guise.

Sur le rôle et le pouvoir du Bureau, un parallèle peut être fait avec le gouvernement américain, à la nuance près que les vice-présidents d'université sont élus. Mais, en effet, au sujet de l'exécutif qui accompagne le président des Etats-Unis, Marie-France Toinet écrit : "le gouvernement n'est que consultatif et n'existe

---

<sup>126</sup> Voir supra.

<sup>127</sup> Paul Leroy, professeur de droit public, a été président de l'université de Grenoble II – Pierre Mendès-France entre 1974 et 1979.

<sup>128</sup> LEROY (P.), "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", in *Le gouvernement des universités – Perspectives comparatives*, ouvrage collectif réalisé sous la direction de Christine Musselin et d'Erhard Friedberg, L'Harmattan, Collect. Logiques Politiques, octobre 1992, p. 97.

que par la volonté présidentielle. Le président détient seul et en dernier ressort la décision. L'anecdote souvent citée sur Lincoln est symptomatique : après avoir fait un tour de table des ministres assemblés, il déclara froidement : « Sept oui, un non : les non l'emportent »<sup>129</sup>.

Ainsi, il est clair que, à l'exemple américain, le degré d'association du Bureau au travail présidentiel est largement dépendant de la volonté du président. Le président joue un rôle d'impulsion, de contrainte et de coordination. L'efficacité et l'action dépendent de lui, elles supposent donc la cohésion de l'équipe présidentielle. Le président a la responsabilité d'autres organes politiques : les conseils centraux.

## § 2 : La présidence des conseils

En tant que président d'université, le titulaire du poste est, de fait, président des conseils centraux. Ces conseils ont chacun une fonction très précise, le président devant en assurer l'animation.

### A - L'organisation formelle des conseils

Depuis la loi de 1984, ces conseils sont au nombre de trois : le Conseil d'administration (CA), le Conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) et le Conseil scientifique (CS).

Le conseil d'administration est l'héritier du "conseil d'établissement" issu de la loi d'orientation de 1968. Il détermine la politique de l'établissement, notamment en délibérant sur le contenu du contrat d'établissement. Tous les ans, il vote le budget et approuve les comptes. Il autorise le président à engager toute action en justice. Il approuve les accords et les conventions signés par le président. Le conseil d'administration exerce en premier ressort le pouvoir disciplinaire à l'intérieur d'une "section disciplinaire".

---

<sup>129</sup> TOINET (M.F.), *La présidence américaine*, Montchrestien, coll. Clefs, octobre 1996, p. 38.

Le conseil des études et de la vie universitaire joue un rôle de proposition auprès du CA pour les orientations d'enseignement. Il instruit les demandes d'habilitation et les projets de nouvelles filières. Il prépare les mesures visant à faciliter l'insertion professionnelle des étudiants, à favoriser des activités culturelles, sportives, sociales, associatives dans l'établissement.

Le conseil scientifique propose au CA les orientations des politiques de recherche, de documentation scientifique et technique, ainsi que la répartition des crédits de recherche.

Parmi ces trois conseils, le conseil d'administration est à la fois le plus prestigieux et aussi le plus puissant. C'est dans ce conseil que les véritables débats se font et que des camps tranchés parmi les membres sont les plus perceptibles. Du fait de son rôle, les débats y sont à la fois plus longs, mais aussi plus politisés.

## B - L'action du président dans les conseils

Entre le président d'université et les trois conseils, l'article 26 de la loi de 1984 définit l'harmonie des relations : "le président d'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique ainsi que le conseil des études et de la vie universitaire par leurs propositions, leurs avis et leurs vœux, assurent l'administration de l'université". Sur la base de cet équilibre ainsi construit, le président "dirige l'université" (article 27, alinéa 3) tandis que le conseil d'administration "détermine la politique de l'établissement" (article 25, alinéa 3) avec les propositions et avis éclairés du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire.

En réalité, plus qu'un rôle de direction et de présidence, le président joue une fonction d'animation à l'intérieur des conseils. L'un des présidents interrogés déclare : "je ne cherche pas à présider ou à dominer, je cherche à susciter le débat, à être un catalyseur, un fédérateur de projets".

Le président garde toutefois un positionnement central dans le déroulement des conseils qui lui permet d'avoir une assez grande marge de manœuvre et, ce, au moins à trois points de vue. D'abord, il a la maîtrise des rythmes de réunion et de convocation<sup>130</sup>. Ensuite, c'est lui qui fixe l'ordre du jour des conseils, ce qui lui permet d'être maître de l'agenda de l'université et de la prise de décisions<sup>131</sup>. Enfin, par les nombreuses informations<sup>132</sup> dont il dispose, il est libre de les filtrer, et de n'en livrer qu'une partie aux membres des conseils, gardant par là même un certain pouvoir<sup>133</sup>.

Le président dirige les organes politiques de l'université, mais il assure aussi la direction de ses services administratifs.

### **SECTION 3 : LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS DE L'UNIVERSITE**

Les services administratifs fonctionnent autour d'un "pilier" constitué du Secrétaire Général et de l'agent comptable. Ces services peuvent être différents d'une université à une autre, laissant ainsi aux établissements une grande marge d'autonomie.

#### **§ 1 : Le pilier administratif de l'université**

Ce pilier administratif est représenté par deux hommes forts : le Secrétaire Général et l'agent comptable.

---

<sup>130</sup> En moyenne, les trois conseils sont réunis une fois par mois ; le conseil d'administration étant le conseil le plus fréquemment convoqué.

<sup>131</sup> A ce sujet, un des présidents rencontrés déclare : "je suis maître de l'ordre du jour du conseil. Si je propose une décision au conseil, c'est que normalement je pense qu'il n'y aura pas de problèmes pour qu'elle soit acceptée".

<sup>132</sup> Ces informations sont soit d'origine interne (service centraux, rencontres bilatérales avec les personnels, les doyens d'UFR, ...), soit d'origine externe (personnel politique local, rectorat, préfecture, ministère, ...).

<sup>133</sup> Sur la fonction d'information et les stratégies de mise en œuvre, voir infra : section 1 du chapitre 1 de la deuxième partie.

## A - Le Secrétaire Général

La loi de 1984 parle du Secrétaire Général à l'article 59 alinéa 1 : "le Secrétaire Général de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est nommé par le ministre de l'Education nationale, sur proposition du président. Sous l'autorité du président, il est chargé de la gestion de cet établissement". Ainsi, la loi de 1984 garde les dispositions du décret du 30 novembre 1970<sup>134</sup>. Selon ce décret, un Secrétaire Général peut se voir retirer son emploi dans "l'intérêt du service".

Un président élu peut donc, librement, proposer au ministre de l'Education nationale la nomination d'un secrétaire général. Si on a pu parler, au cours d'une certaine période, de "valse des Secrétaires Généraux", il convient de considérer que ce temps semble aujourd'hui révolu<sup>135</sup>. En effet, les présidents nouvellement élus ont besoin d'une personne qui puisse à la fois, assurer une continuité, et donc maintenir la cohésion des services, mais aussi leur servir de guide dans la gestion administrative de l'établissement dès leur prise de fonctions. A ce sujet, un président rencontré déclare : "je pense que le Secrétaire Général doit représenter la pérennité administrative et la pérennité de la fonction présidentielle. Il faut éviter l'excès de garder un Secrétaire Général 25 ans, car, au bout de cette période, il peut constituer un véritable pouvoir dans l'université, mais le fait de procéder à des changements automatiques liés au président ne m'apparaît pas souhaitable pour l'institution". Au niveau gouvernemental en France depuis la Constitution de 1958, c'est bien cette conception là qui prime, même si tout Premier Ministre peut nommer le Secrétaire général du Gouvernement<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> JORF du 2 décembre 1970, Décret n° 70-1094 du 30 novembre 1970 fixant les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de Secrétaire Général d'université.

<sup>135</sup> On peut estimer à environ 20 à 30 % de présidents élus qui décident de se séparer du Secrétaire Général de leur prédécesseur.

<sup>136</sup> Cette coutume tacite a toujours fonctionné, exception faite de Jacques Chirac qui, en 1986, décide de se séparer du Secrétaire Général jugé trop socialiste à son goût. Au total, depuis 1958, la fonction a connu sept titulaires pour seize Premiers Ministres. Voir sur la fonction de Secrétaire général du Gouvernement : LONG (M.), *Les services du Premier Ministre*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1981. ; PY (R.), "Le Secrétariat Général du Gouvernement", *Nouvelles Etudes Documentaires*, La Documentation française, n° 4779, 1985.

Comme l'écrit un ancien Secrétaire Général d'université<sup>137</sup>, il s'agit d'un rôle de "chef d'orchestre" : "il exécute une partition écrite par le président et ses conseils, et dans cette exécution, et bien qu'en relation permanente avec l'auteur, il y met sa propre sensibilité".

En effet, le Secrétaire Général joue un rôle central dans l'exécution et dans la préparation de toute politique<sup>138</sup>. Relais administratif du président, il est intégré au Bureau et tente d'orienter les services administratifs de l'université en leur dictant la voie à suivre. Le Secrétaire Général est un rouage essentiel laissé à la disposition du président. De fait, il est nécessaire qu'une complicité et des relations personnelles très fortes puissent exister entre le président et son Secrétaire Général. En effet, comme l'écrit Luc Saidj<sup>139</sup> : "le Secrétaire Général est placé dans une situation à la fois d'étroite dépendance vis-à-vis du président et de concurrence vis-à-vis d'autres autorités ayant reçu de la loi ou habilitées à recevoir du président des délégations de pouvoir ou de signature. Son rôle effectif est donc susceptible de varier considérablement d'un établissement à l'autre, tout particulièrement en fonction de la volonté présidentielle".

## B - L'agent comptable

Le président est ordonnateur principal des recettes et des dépenses de l'établissement (article 27, alinéa 4). Les EPCSCP respectant le principe budgétaire de séparation de l'ordonnateur et du comptable<sup>140</sup>, il est donc assisté d'un agent comptable chargé d'exécuter les opérations de recettes ou de dépenses. Cette règle permet d'éviter les irrégularités et prévient les malversations. L'ordonnateur a le pouvoir de décision mais ne dispose pas de l'argent. Le comptable détient les deniers,

---

<sup>137</sup> HAUGADES (H.), "Une expérience de secrétaire général d'université", in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, précit., pp. 267-270.

<sup>138</sup> En tant qu'agent administratif non élu, il peut toutefois assister à toute structure délibérative de l'université (conseil d'administration en particulier, mais aussi conseil scientifique, conseils d'UFR,...). Cette présence n'est que consultative, le Secrétaire Général ne pouvant prendre part au vote.

<sup>139</sup> SAIDJ (L.), "Les rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables dans les universités", in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, op. cit., p. 261.

<sup>140</sup> Cette règle remonte en France aux origines du droit budgétaire et fut instituée par Villèle sous la Restauration. Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité

il doit se borner à exécuter les ordres de l'ordonnateur, dans la mesure où ces ordres sont réguliers.

Dans la loi de 1984, la situation de l'agent comptable<sup>141</sup> est présentée à l'alinéa 2 de l'article 59 : "l'agent comptable de chaque établissement est nommé, sur proposition du président, par un arrêté conjoint du Ministre de l'Education nationale et du Ministre chargé du budget. Il est choisi sur une liste d'aptitude établie conjointement par les deux Ministres. Il a la qualité de comptable public. Il peut exercer, sur décision du président, les fonctions de chef des services financiers de l'établissement".

Par rapport au système de 1968, le législateur de 1984 a modifié deux choses. D'une part, le décret du 30 novembre 1970<sup>142</sup> prévoyait que l'agent comptable soit désigné par le conseil d'université et, d'autre part, que sa désignation ne court que pour une durée de quatre ans renouvelable. En 1984, ces deux points ne sont pas rappelés.

Dans le cas des universités, l'agent comptable, en plus de son rôle de comptable, exerce les fonctions de chef du service financier de l'établissement préparant, à ce titre, le budget. Il est donc, de fait, un collaborateur du président et peut, parfois, être intégré aux réunions du Bureau. Tout comme le Secrétaire Général, l'agent comptable peut, à titre consultatif, participer aux instances délibératives de l'établissement, mais sans droit de vote.

---

publique dispose en son article 20 : "Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptables sont incompatibles".

<sup>141</sup> Pour une analyse technique et détaillée des rôles d'ordonnateurs et de comptables dans les universités, on peut lire : SAIDJ (L.), "Les rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables dans les universités" in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, op. cit. , pp. 237-262.

<sup>142</sup> Décret n° 70-1095 du 30 novembre 1970 fixant les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'agent comptable d'université. JORF du 2 décembre 1970.



## § 2 : Les services

Les services ont une vocation générale d'administration et de coordination des activités de l'université. Il s'agit de services diversifiés, hétérogènes, de taille et d'importance différentes et qui sont placés sous l'autorité du président. Le Secrétaire Général y exerce des fonctions de coordination et de cohérence. On trouve, d'une part, les services centraux et, d'autre part, les services communs.

### A - Les services centraux

Les services centraux regroupent les services placés sous l'autorité directe du président. Installés dans un même lieu, la "Présidence", ils constituent des instruments de l'action présidentielle. Leur compétence est d'ordre essentiellement administratif et technique. Leur existence n'est prescrite par aucun texte, ce qui permet à chaque établissement, au regard du principe d'autonomie, d'avoir un nombre de services en rapport avec sa taille et à ses objectifs.

Les services de la Présidence les plus souvent rencontrés sont : une division des personnels, une division des affaires financières et comptables<sup>143</sup>, une division des affaires immobilières et de la programmation, un service des affaires juridiques, un service information et communication, un service informatique et gestion. Ces services exercent une mission de coordination et de centralisation par rapport à chacune des composantes (UFR, institut, école) de l'établissement.

Au-delà de ce "noyau dur" commun à chaque établissement, on pourra trouver divers services supplémentaires rattachés à la Présidence. Ainsi, on peut citer, à titre d'exemples, un service de la scolarité, un observatoire de la vie étudiante<sup>144</sup>, un service relations internationales, ...

---

<sup>143</sup> Cette division est placée, dans 80 % des cas, sous la direction de l'agent comptable.

<sup>144</sup> Ce service a pour objectifs, à l'exemple de ce qui est fait à un niveau national auprès de l'Observatoire national de la Vie Etudiante (OVE), de collecter des informations statistiques sur les conditions de vie étudiante, le nombre d'entrants et de sortants chaque année, d'étudier la qualité des débouchés qu'offrent les formations,...

A ce niveau central, le rôle "d'orchestration" et de "chef de file" est joué par le Secrétaire Général qui est chargé d'assurer la coordination, l'efficacité et la cohérence de ces services.

## B - Les services communs

Les services communs se distinguent des services de la Présidence (même si on assiste à des court-circuitages fréquents) sur au moins deux points. D'abord, à la différence des services de la présidence, ils exercent un rôle politique. Ensuite, ils ont pour objectif d'être au service des composantes, et non du président, même si c'est ce dernier qui a autorité sur eux. En effet, l'efficacité des composantes<sup>145</sup> de l'université suppose le regroupement de certains moyens et la mise en place de services communs.

Là encore, il existe une sorte de "noyau dur" quant au nombre de services communs existant dans chaque établissement. Ce noyau est constitué d'au moins trois services : le "Service commun universitaire, orientation et insertion professionnelle" (SCUIO)<sup>146</sup>, le Service universitaire des activités physiques et sportives (SUAPS)<sup>147</sup> et le Service universitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS).

Un établissement a toute liberté de se doter de services communs supplémentaires comme par exemple : un service commun pour la formation continue, pour les relations université entreprises, pour la politique de la recherche, pour la documentation, pour les affaires culturelles, ... .

Une fois de plus, on peut observer que le nombre et l'importance des services communs sont très largement dépendants de la volonté présidentielle. En effet, ces services sont des instruments pour les composantes, mais placés sous l'autorité du

---

<sup>145</sup> Une université a entre 7 et 15 composantes.

<sup>146</sup> Il s'agit du "Service Commun Universitaire, Orientation et Insertion professionnelle". Ce service a pour mission l'accueil des nouveaux étudiants, l'information sur les carrières, les enseignements, l'orientation et l'aide à l'insertion professionnelle.

<sup>147</sup> Il s'agit du "Service Universitaire des Activités Physiques et Sportives" chargé d'animer des rencontres sportives et de promouvoir le sport à l'intérieur de l'université.

président. Leur organisation et leur fonctionnement dépendent donc des services centraux. Ainsi, ces services fonctionnent sur des lignes budgétaires autonomes de celles des composantes, ce qui est pour ces dernières un gain financier considérable. Un président désireux de réduire le poids des composantes peut donc valablement décider de les affaiblir par la réduction du nombre de services communs<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Certaines universités rencontrées comportent trois services communs quand d'autres en comptent jusqu'à dix.

## CONCLUSION

Le président semble apparaître comme un organe fort dans l'établissement.

En premier lieu, il exerce un mandat pour une durée assez longue lui permettant de construire une action dans le temps. En deuxième lieu, ce mandat ne peut être reconduit immédiatement, ce qui assure à son titulaire une politique largement indépendante de certaines contraintes clientélistes.

A cela s'ajoute le fait que, membre de la communauté universitaire, il est censé en connaître les différentes arcanes et les multiples mécanismes. De fait, il est placé à la tête d'organes politiques et de services administratifs au sein desquels la loi lui attribue de nombreuses prérogatives lui offrant d'assez grandes marges de manœuvre.

Cependant, s'arrêter à un tel niveau d'étude serait très sommaire et quelque peu simplificateur de la réalité quotidienne inhérente à tout président d'université. En effet, ce serait oublier qu'il est parfois confronté à de multiples forces centrifuges jouant contre lui, et qu'il doit, pour en réduire l'influence, capter à différents niveaux des marges de manœuvre.

Ainsi, à côté du statut de président d'université, il importe de comprendre les réalités de la fonction exercée.

**DEUXIEME PARTIE**  
**LA FONCTION DE PRESIDENT**  
**D'UNIVERSITE**

# **INTRODUCTION**

Premier exécutif d'une organisation regroupant en moyenne trente mille personnes, on comprend facilement qu'un président ne puisse pas entièrement contrôler l'ensemble des comportements s'y exprimant.

Il se trouve ainsi très fréquemment placé dans des situations de marchandage et de gestion délicate de ses marges de manœuvre. Dans son activité, il garde l'objectif permanent d'appréhender l'établissement comme un tout rationnellement organisé plutôt qu'une juxtaposition ou une addition d'entités ou d'acteurs autonomes. Sans chercher à imposer la volonté du centre sur les structures périphériques, il se livre à un exercice permanent de dialogue, de contacts au cours desquels un rapport de forces est constamment présent.

Ainsi, le président est en recherche constante de cohésion pour son établissement (chapitre premier). Jouant un rôle d'animateur dans l'université, il définit des choix et une politique en accord avec le principe de cogestion (chapitre deuxième). Mais, il doit encore pouvoir assurer cette cohésion malgré l'existence de contre-pouvoirs informels (chapitre troisième).

# **CHAPITRE PREMIER : LA RECHERCHE**

## **CONSTANTE DE COHESION DE L'UNIVERSITE**

Au sein de l'établissement, le président joue un rôle d'animateur interne. Il doit ainsi pouvoir coordonner l'ensemble des forces s'y exprimant. Par là même, on constate que, si le président est formellement investi de multiples prérogatives, il n'est pas le seul à pouvoir imposer ses vues à l'ensemble de la communauté universitaire. Ainsi, il consacre beaucoup de temps à régler des conflits, résoudre des problèmes afin d'éviter que des incertitudes, dont il ne contrôle pas les conséquences, viennent s'immiscer dans l'organisation.

Sa tâche est donc animée d'un souci permanent de recherche de cohésion. Pour cela, il exerce à l'intérieur de l'établissement des fonctions (section 1) dont l'emploi est largement dépendant du rôle de représentant de l'université qu'occupe le président (section 2).

### **SECTION 1 : L'EXERCICE DES FONCTIONS A L'INTERIEUR DE L'ETABLISSEMENT**

De par la place qu'il occupe dans l'établissement, le président a pour objectif constant la quête de cohésion de l'organisation. Pour y parvenir, il doit assurer trois fonctions : la fonction d'information, la fonction de promotion et la fonction de défense.

#### **§ 1 : La fonction d'information**

La fonction d'information constitue un élément important de la cohésion d'un

établissement. Le président a en la matière plusieurs moyens de transmission et il reste libre de leur maîtrise.

### A - Les moyens

Les moyens mis à la disposition du président pour exercer sa fonction d'information sont multiples et différents selon la nature des acteurs.

En premier lieu, en direction des responsables de composantes, le président organise, à des rythmes différents selon les établissements<sup>149</sup>, des réunions. Au cours de ces rencontres<sup>150</sup>, le président fait le point sur les dossiers universitaires en cours et notamment sur les démarches qu'il mène à l'extérieur. Il s'agit là essentiellement d'un lieu "d'information descendante". Réunis tous ensemble, les directeurs de composantes "écoutent" le président ; ce dernier utilise la rencontre comme un élément de construction pour la cohésion de l'organisation. S'il doit y avoir, de la part des directeurs de composantes, récriminations ou "informations ascendantes", cela se fait dans un cadre bilatéral et encore plus informel.

En second lieu, les membres des conseils bénéficient, eux aussi, d'une "information descendante". L'ordre du jour comporte toujours une première partie intitulée "informations diverses" au cours de laquelle le président fait le point sur son activité depuis la dernière séance dudit conseil. Il informe ainsi les membres de l'état d'avancement des décisions en préparation, des rencontres ou contacts qu'il a eus, ... . Bien souvent, ces informations sont déjà connues des membres. En effet, ils en ont eu la primeur, de manière plus ou moins déformée, de leurs responsables de composantes respectives.

Enfin, le président peut chercher à rencontrer le reste de la communauté universitaire. Matériellement, il ne peut le faire que collectivement. Ainsi, l'un des présidents rencontrés "fait le tour des composantes"<sup>151</sup> une fois par an. A la

---

<sup>149</sup> Au moins la moitié des présidents d'université réunissent les responsables de composantes une fois par semaine.

<sup>150</sup> Ces rencontres ne sont pas prescrites par les statuts des établissements et revêtent donc en réalité une nature assez informelle.

<sup>151</sup> Expression reprise du présent entretien.



différence des deux premiers cas, c'est à la fois un moment "d'information descendante", mais plus encore "ascendante" où le président prend des notes, écoute les besoins et les attentes de la composante. Il est à remarquer que ce travail de rencontre reste encore très peu fréquent dans les établissements. Il constitue pourtant un moyen de transparence<sup>152</sup> pour le président lui permettant de s'affirmer et de montrer qu'il existe. Derrière cet effort en direction des personnels et des étudiants, c'est à un exercice de sensibilisation par l'information auquel se prête le président.

En outre, à l'égard de ces trois "types" de public, ayant chacun un rôle, une valeur et un pouvoir différents dans l'organisation, il existe des moyens d'information identiques. Il s'agit, par exemple, d'un bulletin interne mensuel ou bimensuel permettant à chacun d'obtenir une information sur la vie de l'établissement. Ce bulletin n'est pas sans importance puisqu'il constitue, vis-à-vis de l'environnement extérieur, un élément de cohésion du groupe. Aussi, certaines universités tendent à développer "l'intranet" qui assure, outre une communication interne accrue, la faculté d'obtenir une information constante et régulière en provenance des services de la Présidence.

Le président bénéficie donc de tout un panel de moyens de transmission de l'information. Il garde aussi un certain pouvoir dans sa maîtrise.

## B - Les stratégies de maîtrise de l'information

Pour un président d'université, le contrôle de l'information est une véritable source de pouvoir. Le président exerce un rôle de "catalyseur"<sup>153</sup> dans l'établissement. Point central du dispositif institutionnel, il est censé connaître

---

<sup>152</sup> Comme le reconnaît Carola Beckmeier, la fonction d'information constitue bien une stratégie d'évitement des conflits pour tout responsable universitaire : "comme la norme politique et culturelle exige un haut degré de transparence et une information complète de tous les participants, le fait de ne pas la respecter provoque facilement méfiance et conflits. La stratégie de l'information sert surtout à améliorer les conditions d'émergence d'un consensus autour du plus grand nombre". BECKMEIER (C.), "Réseaux décisionnels dans les universités françaises et allemandes", in *Le gouvernement des universités – perspectives comparatives*, précit., p.42.

<sup>153</sup> Expression reprise d'un entretien.

l'ensemble des attentes, des besoins et des problèmes existant dans l'université.

Comme l'écrit Carola Beckmeier<sup>154</sup> : "l'exécutif de l'université se voit conférer une position de relais entre l'administration universitaire, le ministère et l'entreprise d'enseignement et de recherche. Cette fonction de relais dirigé vers l'intérieur et vers l'extérieur fait du président le centre d'information de l'université. La direction de l'université devient ainsi la force motrice de l'opinion et des négociations à l'intérieur de l'université, en particulier dans les instances centrales, et peut influencer fortement le climat des prises de décision".

Cette connaissance, il peut se la forger de deux manières. D'une part, sa propre conscience, son observation des phénomènes et des acteurs, et ses relations avec ces derniers lui apportent un premier degré de compréhension. D'autre part, l'information que lui fournissent ses collaborateurs ou tout acteur de l'université constitue une seconde source<sup>155</sup>. Ces données sont donc autant d'éléments relatifs en valeur et en degré de pertinence qui éclairent le président dans ses choix et décisions. En retour, elles constituent des instruments de pouvoir entre ses mains qu'il peut utiliser par de subtils dosages.

De par le rôle joué par le président, on peut dénombrer deux niveaux d'information.

Le premier niveau, que l'on peut qualifier "d'interne", est constitué d'un lot commun d'informations accessibles à l'ensemble des membres de la communauté de l'établissement. Il s'agit là, pour une grande part, d'informations "officielles" que chacun est censé connaître. Ce type d'informations circule librement dans l'université, parfois même à l'initiative du président, et permet, outre une cohésion du tout, l'existence de croyances collectives.

Le second niveau d'informations est de nature "externe". Il s'agit d'informations venant de l'extérieur de l'université et censées avoir un rapport avec

---

<sup>154</sup> BECKMEIER (C.), "Réseaux décisionnels dans les universités françaises et allemandes", in *Le gouvernement des universités – perspectives comparatives*, op. cit. , p. 50.

<sup>155</sup> Source qui est cependant à relativiser, chaque collaborateur cherchant à gagner du pouvoir en fournissant une information qui peut, à certains endroits, être teintée de subjectivisme.

elle. Il est évident que les multiples contacts et rencontres que le président a avec l'autorité de tutelle (ministère ou rectorat), avec le personnel politique local,... sont autant d'informations dont il est seul détenteur.

C'est à ce second niveau que le président bénéficie d'une maîtrise maximale des zones d'incertitudes et ce pour deux raisons.

D'abord, en tant qu'unique porte-parole et représentant de l'université vers l'extérieur, il ne subit aucune concurrence dans la réception de l'information et jouit de fait d'un monopole.

D'autre part, ces informations revêtent, le plus généralement, un caractère "déterminant"<sup>156</sup> pour l'organisation. Ainsi, il est libre de n'en livrer qu'une partie, que ce soit à ses collaborateurs directs, c'est à dire le Bureau, ou à ses conseils. Par cette maîtrise, le président peut donc distiller, filtrer ou encore manipuler l'information. Il en arrive donc à contrôler le cours des choses et à exercer ainsi un pouvoir lui permettant d'assurer la cohésion de l'organisation.

Comme l'explique Jacques Chevallier : "la maîtrise relative de l'utilisation et de l'exploitation de l'information donne du même coup à celui qui en bénéficie une capacité d'influence sur les stratégies organisationnelles, et donc un certain pouvoir dans l'organisation : suivant que l'information est transmise ou non, totalement ou partiellement, avec plus ou moins d'exactitude, le sens de l'action de l'organisation peut s'en trouver modifié"<sup>157</sup>. Outre une fonction d'information, le président exerce une fonction de promotion.

## § 2 : La fonction de promotion

Le président a en charge la promotion de son établissement. Son rôle étant de

---

<sup>156</sup> Il peut s'agir par exemple de l'état d'avancement des négociations de postes ou de crédits entre le président et le ministère, d'un projet pour la création d'une antenne universitaire en partenariat avec les collectivités locales, de la discussion du contrat de plan Etat-Région,...

<sup>157</sup> CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, PUF, Coll. Thémis, 1994, p. 352.

coordonner l'université, il doit faire vivre, en le développant sans cesse, un sentiment d'appartenance collective.

Pour cela, il fait référence à la culture que l'établissement s'est construite et qu'il a lui-même l'obligation, sinon la responsabilité morale, d'entretenir et de reproduire. Cette culture est caractérisée par des valeurs, des rites, des symboles et des modèles de comportements propres à l'organisation lui offrant, à la fois, sa singularité, mais aussi lui permettant, vis-à-vis de l'extérieur, d'exister.

Ainsi, par exemple, l'adoption de la loi d'orientation du 12 novembre 1968, et par là même l'introduction de la pluridisciplinarité, a donné naissance à de véritables cultures d'établissements<sup>158</sup>. Dans son rapport d'évaluation sur l'université de Panthéon-Assas - Paris II, le CNE explique cela de façon indirecte : "l'université de Paris II est issue de la fracture qui s'est produite au sein de l'ancienne faculté de droit et des sciences économiques du Panthéon, après 1968. La plupart des privatistes et historiens, une partie importante des publicistes et un économiste ont choisi de perpétuer l'ancienne faculté, alors que leurs autres collègues faisaient le pari de l'université pluridisciplinaire en ralliant Paris I. La volonté de l'université de Paris II de maintenir les traditions et les modes de fonctionnement de l'ancienne faculté reste sans doute la meilleure clé de compréhension de ce qu'elle est aujourd'hui"<sup>159</sup>. Poursuivant cette remarque, le CNE observe et conclut que seul un professeur avec une "forte personnalité" peut aspirer à exercer la fonction de président à l'université de Paris II. Cette conclusion que tire le CNE n'est donc pas sans rapports avec la "culture" que l'établissement a cherché à instituer dès son origine et continue aujourd'hui encore à entretenir.

Cette culture organisationnelle appelle en retour une promotion active du président. L'ensemble des présidents rencontrés le reconnaissent. L'un d'entre eux

---

<sup>158</sup> Le remplacement de la loi Faure par celle du 26 janvier 1984 a pour conséquences des comportements quasi identiques. Nombreux sont les établissements à refuser de reconnaître la loi "Savary" obligeant à une modification de leurs statuts. Voir à titre d'exemple les conclusions du commissaire du gouvernement sur l'arrêt du TA de Lyon du 29 avril 1988 : COMBREXELLE (J.D.), "L'élection du président d'une université après la période transitoire de la loi Savary", *RFDA*, n° 4, juillet-août 1988, pp. 635-640.

<sup>159</sup> CNE, *L'université de Paris Panthéon-Assas – Paris II*, résumé du rapport d'évaluation, septembre 1996, Publications du CNE, p. 1.

déclare : "moi, mon rôle, c'est d'appliquer la politique de la Maison". Pour un autre président : "la culture de l'établissement m'impose des choix qui parfois ne sont pas les miens". On retrouve là l'analyse formulée par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>160</sup> : "quelle que soit la configuration empirique des champs stratégiques respectifs des acteurs organisationnels, leurs possibilités d'expérimentation et d'apprentissage seront toujours limitées par leur appartenance à l'organisation, par les contraintes et la « rationalité » des jeux déjà existants. Ce qui veut dire, en sens inverse, que l'organisation peut s'analyser comme un système d'action dont les mécanismes d'intégration auront tendance à perdurer et à se reproduire à travers un certain nombre de processus d'auto-entretien".

Ainsi, durant son mandat, le président est dans l'obligation de maintenir cette culture organisationnelle symbolisée par le sentiment d'appartenance à une même communauté universitaire<sup>161</sup>. La promotion constante et régulière de ce construit social est donc un élément essentiel de la cohésion du tout.

Si la fonction de promotion de l'établissement est très attendue par les acteurs, une autre l'est encore plus : la fonction de défense.

### § 3 : La fonction de défense

Comme toute organisation, l'université peut subir de l'extérieur des menaces l'appelant à une mobilisation de ressources pour sa défense.

Dans toute situation politique de crise, on voit se former une attente de la base pour une mobilisation du chef<sup>162</sup>. Cette situation s'observe aussi dans l'université où la communauté universitaire attendra beaucoup du président si des menaces

---

<sup>160</sup> CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*, précit. , p. 220.

<sup>161</sup> L'expression "communauté universitaire", par ailleurs inscrite dans la loi de 1984 à l'article 49, est symptomatique de cette volonté d'intégration à un même niveau d'appartenance. Le terme "communauté" pèse ici d'une importance singulière.

<sup>162</sup> Philippe Braud étudie le comportement du président américain Jimmy Carter dans l'affaire des otages retenus pendant près de six mois à l'ambassade de Téhéran et écrit : "dans ce type de conflits, où les valeurs fondamentales de la nation sont ouvertement défiées de l'extérieur, la crise est l'occasion de tester non seulement la volonté du pays mais aussi la capacité du président à gouverner".

extérieures viennent perturber son organisation et son fonctionnement. Le président, en tant que "primus inter pares", exerce cette fonction de défense. Mais, son utilisation, outre qu'elle lui permet de s'affirmer, peut aussi lui faire profiter du moment pour adopter un style d'action plus directif. Il peut ainsi imposer des vues qu'il n'aurait pu faire en d'autres occasions.

En effet, comme le remarquent Christine Musselin et Erhard Friedberg<sup>163</sup> : "c'est paradoxalement en prenant la tête d'un mouvement de défense contre des menaces ou exigences extérieures qui mettent en question des acquis qu'un responsable universitaire peut augmenter sa marge de manœuvre et d'initiative et imposer à des collègues récalcitrants des réorientations et/ou un redéploiement de moyens".

Une "utilisation" pragmatique et intelligente de la gestion de crise permet donc au président un contrôle presque maximum des zones d'incertitudes. En effet, lorsque de telles menaces apparaissent, elles permettent une recentralisation des objectifs entre les mains du président lui assurant, au moins pour une certaine période, une autorité sur l'organisation.

De l'exercice de cette fonction de défense, on peut tirer une conséquence. En effet, elle tient au fait que le président, dans son entreprise, se trouve dans une obligation absolue de résultats. Appelé à la résolution d'une menace, son échec ne peut qu'amoindrir son pouvoir et son prestige sur l'organisation. A partir de là, c'est à une multiplication de comportements concurrents et d'incertitudes qu'il devra faire face.

---

BRAUD (P.), *L'émotion en politique*, 1996, Presses de sciences po, Coll. Références inédites, pp. 63-64.

<sup>163</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), "La faiblesse des systèmes de gouvernement des universités", in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, op. cit., p. 192.

## **SECTION 2 : UN EXERCICE FORTEMENT DEPENDANT DE L'ENVIRONNEMENT EXTERIEUR**

Dans l'exercice de ces trois fonctions, on constate une très forte dépendance du président vis-à-vis des relations nouées à l'extérieur de l'établissement.

En effet, outre son rôle d'animateur interne de l'établissement, il "représente l'université à l'égard des tiers, conclut les accords et les conventions"<sup>164</sup>.

Il est donc chargé de la représenter à l'extérieur et, ce, à trois niveaux. Le premier est constitué par l'autorité de tutelle avec qui il est censé être en contact direct afin, d'une part, de l'informer de la vie de l'établissement et, d'autre part, de défendre ce dernier par un exercice permanent de rapport de forces dans la négociation des moyens<sup>165</sup>. Le deuxième niveau est celui du partenariat local qui permet la constitution de projets en relation avec les collectivités territoriales et les milieux socio-économiques<sup>166</sup>. Enfin, le dernier niveau est constitué d'instances où le président est invité à siéger en tant que premier représentant de l'université ; l'une des plus importantes est la CPU<sup>167</sup> où tout président est membre de droit.

Ainsi, dans l'ensemble de ces lieux, le président, souvent livré à lui-même car seul à représenter une institution<sup>168</sup>, exerce un rôle de porte-parole.

Mais, en retour, ce rôle, s'il est efficacement accompli, peut engendrer un gain substantiel de marges de manœuvre pour le président. En effet, comme le remarquent

---

<sup>164</sup> Article 27, alinéa 4 de la loi du 26 janvier 1984.

<sup>165</sup> Sur les relations entre l'Etat et les universités, voir : MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *L'Etat face aux universités*, précit.

<sup>166</sup> Voir à ce sujet : QUERMONNE (J.L.), "Autonomie et politique contractuelle", in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, op. cit., pp. 177-184. On peut encore consulter le rapport : "Universités 2000 – Quelle université pour demain ?", Ministère de l'Education nationale, *La Documentation française*, 1991, 334 p.

<sup>167</sup> Le fait de siéger dans une telle instance est, pour un président, d'un intérêt non négligeable. En effet, il lui permet d'avoir une vue relativement globale de l'Enseignement supérieur en France. Cette compréhension des choses constitue, à son niveau, l'un des indicateurs de son action. Aussi, la compréhension de cette globalité est pour lui un atout comparé aux ressources d'informations dont dispose chacun des acteurs dans l'établissement.

<sup>168</sup> Ce sentiment est livré par l'un des présidents rencontrés qui déclare : "lorsque l'on négocie à l'extérieur, on est seul pour défendre une institution. Moralement, on a toujours peur de rater l'opportunité".

Christine Musselin et Erhard Friedberg<sup>169</sup> : "les présidents sont censés représenter l'université vis-à-vis de tous les partenaires extérieurs, et notamment l'administration de tutelle. Ils sont implicitement jugés sur leur capacité à faire valoir et à faire passer les positions adoptées par leurs instances, bref sur leur efficacité de représentant. Et tous y attachent beaucoup d'importance : elle constitue une des sources essentielles de leur capacité d'action".

Cette "capacité d'action" permet la maîtrise d'incertitudes que le président pourra librement utiliser dans son établissement. Détenteur d'une information déterminante, de l'état d'évolution d'un projet en négociation, il a, à ce niveau, une totale maîtrise pour interpréter la valeur de ces contacts extérieurs et ainsi les faire accepter comme tels dans l'établissement.

Pourtant, les entretiens réalisés donnent de cette situation un caractère contradictoire. En effet, si d'un côté, ces rencontres sont l'occasion de capter des incertitudes pour les utiliser et les contrôler en interne, de l'autre côté, les présidents ne témoignent que de peu d'intérêt pour cette activité. La majorité des présidents lui reconnaissent en effet un caractère "ennuyeux", où "on a souvent le sentiment de perdre son temps".

Toutefois, il peut encore gagner des marges de manœuvre supplémentaires s'il réussit à se tisser un réseau de relations personnelles. C'est le cas, par exemple, d'un président rencontré qui, avant d'être élu à ce poste en 1998, fut chargé de mission au secrétariat d'Etat chargé de la Recherche entre 1995 et 1997. Il reconnaît en effet que les contacts noués pendant cette période lui offrent aujourd'hui de multiples marges de manœuvre qu'il utilise en tant que président d'université.

Ainsi, on constate que l'exercice de fonctions offre au président d'assez larges marges de manœuvre lui permettant d'accroître l'unité et la cohésion de l'établissement. Mais, il n'en reste pas moins que ces fonctions sont largement dépendantes de l'environnement extérieur et donc de la capacité du président à s'affirmer et à jouer un rôle de porte-parole efficace dans ces lieux.

---

<sup>169</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), "La faiblesse des systèmes de gouvernement", in *Le financement de l'Enseignement supérieur*, op. cit., p. 147.



Le président doit encore pouvoir définir des choix pour l'université par la cogestion.

# **CHAPITRE DEUXIEME : LA DEFINITION DES**

## **CHOIX DE L'UNIVERSITE PAR LA COGESTION**

En 1968, le législateur introduit, dans les établissements d'Enseignement supérieur, le principe de cogestion qui induit, en théorie, que la communauté universitaire "cogère" l'établissement. A côté d'une cogestion formelle, on constate l'existence d'une cogestion de nature informelle.

Ainsi, le principe de cogestion mérite tout d'abord d'être précisé pour ensuite comprendre quelle forme d'exercices il peut prendre dans les universités.

### **SECTION 1 : LA NOTION DE "COGESTION"**

L'ensemble des commentateurs - et la loi elle-même - définissent le système de l'Enseignement supérieur, comme un système visant à la promotion de la "participation".

En France, la participation, introduite dans de multiples secteurs administratifs, est symptomatique de la période des années soixante. En effet, face aux diverses critiques, concernant le formalisme et les dérives bureaucratiques, le pouvoir politique répond par l'association des fonctionnaires et des usagers aux responsabilités administratives. Il s'agit là d'une rupture fondamentale par rapport au modèle classique français symbolisé par le pouvoir hiérarchique et l'autorité du centre.

Ainsi, l'introduction de la participation dans l'administration est bien la conséquence de ce que Michel Crozier appelle "la société bloquée"<sup>170</sup>. A ce sujet, sur

---

<sup>170</sup> CROZIER (M.), *La société bloquée*, Seuil, coll., Points Essais, 1970, p. 166.

les événements de mai 1968 ayant introduit le principe dans les universités, il écrit : "la crise de mai apparaît donc comme une mise en cause du style d'action à la française et une révolte instinctive contre ce que nous avons appelé la société bloquée. D'une certaine façon, les traits les plus caractéristiques de la crise peuvent être considérés comme les caractéristiques de la société bloquée".

Devant ces changements, le Général de Gaulle parle, le 24 mai 1968<sup>171</sup>, de "la nécessité d'une mutation qui doit comporter la participation"<sup>172</sup>. Par ailleurs, sur la compréhension des "événements", le Général de Gaulle déclare : "dans cette crise qui s'est passée à l'université, il y a l'angoisse des jeunes, des étudiants dans la société mécanique, la société de consommation moderne, parce qu'elle n'offre pas ce dont ils ont besoin, c'est à dire un idéal, un élan, un espoir ; et moi je pense que cet idéal, cet élan et cet espoir, ils peuvent et doivent les trouver dans la participation"<sup>173</sup>.

En 1968, le législateur introduit ce principe avec la volonté, d'ailleurs réaffirmée en 1984, de faire participer les membres de la communauté universitaire à la gestion de l'établissement. Or, pour qualifier ce système, il nous semble plus opportun de parler de "cogestion", et ce pour au moins deux raisons.

La première raison tient au fait qu'avec le temps, le niveau de pratique de la participation électorale s'est avéré très différent selon les catégories représentées<sup>174</sup> ; soit que certains de leurs membres n'expriment pas le besoin de s'intéresser à la vie de l'établissement, soit qu'ils refusent positivement cette participation pour des raisons idéologiques<sup>175</sup>. La participation de l'électeur à chaque scrutin universitaire est donc libre ; un professeur ou un étudiant refusant de voter ne subit aucune contrainte s'il refuse de "participer". Ainsi, à notre avis, la cogestion est tout

---

<sup>171</sup> Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Élysée le 24 mai 1968.

<sup>172</sup> GAULLE de (C.), *Mémoires d'espoir*, Allocutions et messages, Omnibus/Plon, 1994, p. 1077.

<sup>173</sup> Entretien radiodiffusé et télévisé avec M. Michel Droit, *ibid*, p. 1092.

<sup>174</sup> Les taux de participation au cours des élections universitaires sont, en moyenne, de 60 % chez les enseignants chercheurs de rang A, de 45 à 50 % chez les enseignants chercheurs de rang B, de 60 % pour le personnel non enseignant et rarement plus de 10 % chez les étudiants.

<sup>175</sup> Ce choix volontairement réfléchi de refuser le "jeu de la démocratie" par l'élection est, par exemple, très fréquemment rencontré chez les électeurs d'obédience royaliste, anarchiste ou pour certains, trotskiste. Pour ces derniers, on peut consulter : MORDER (R.), "L'unef et la participation après mai 1968", *La revue de l'université*, n° 13, 1997, pp. 73-83.

simplement la conséquence de la participation, quel que soit le niveau d'importance de cette dernière ; en réalité, on peut dire qu'il y a cogestion s'il y a participation.

La deuxième raison qui pousse à parler de "cogestion" est que le principe de participation implique un sens bien plus large. En effet, le sens de la participation qui nous intéresse ici est celle d'une participation de type institutionnel. Or, cette forme de participation n'est pas la seule qui soit perceptible dans l'établissement ; il existe en effet toute sorte possible de participation individuelle ou collective<sup>176</sup>. Ainsi, la participation de nature institutionnelle trouve pleinement son sens dans la notion de "cogestion". La cogestion est donc l'une des formes de "participer" à l'animation de l'établissement.

La définition classique et littéraire de la cogestion est la suivante : "Gestion en commun d'un organisme. Gestion exercée par le chef d'entreprise avec la participation des travailleurs"<sup>177</sup>. Le droit de la fonction publique, quant à lui, ne semble pas reconnaître cette notion, lui préférant les expressions de "concertation"<sup>178</sup> ou de "participation"<sup>179</sup>. On peut toutefois apporter une remarque. En effet, si dans les organismes paritaires de la fonction publique, aucune représentation des usagers<sup>180</sup> n'est prévue, ces derniers<sup>181</sup> cogèrent pourtant les universités.

Avant 1968, c'est un système de démocratie directe ou "d'autogestion aristocratique"<sup>182</sup> qui s'applique. Les conseils et assemblées de faculté ne comprennent que les professeurs de rang magistral et les maîtres de conférence. Ces derniers, sous la direction du doyen, assurent la gestion de la faculté.

---

<sup>176</sup> Il s'agit, par exemple, des associations culturelles, sportives, ... qui, en aucun cas, n'interfèrent dans la gestion et les modes de gouvernement de l'université mais permettent toutefois de "participer" à sa cohésion en la considérant comme un "lieu de vie". Voir à cet effet : CNE, *Les missions de l'Enseignement supérieur : principes et réalités*, rapport au Président de la République, Publications du CNE, juin 1997, pp. 41-42.

<sup>177</sup> Dictionnaire *Le petit Larousse*, 1993, p. 240.

<sup>178</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Précit., pp 100-107.

<sup>179</sup> LAUBADERE de (A.), *Traité de droit administratif*, tome 2, 10<sup>e</sup> édit., L.G.D.J., p. 62.

<sup>180</sup> Il est en effet très difficile d'identifier les usagers ou de tenter de les fédérer derrière des organisations dont les critères de reconnaissance de la représentativité seront plus ou moins aléatoires.

<sup>181</sup> Il s'agit des étudiants. L'article 3 de la loi de 1984 les identifie à des "usagers" de l'Enseignement supérieur. Voir à ce sujet : BOUISSOU (M.), "Les usagers de l'Enseignement supérieur (essai monographique sur la genèse et la signification des catégories juridiques)", *RDP*, 1988, n° 3, p. 687 et s.

<sup>182</sup> Expression de Georges Vedel in VEDEL (G.), "Autonomie et participation : bilan de la loi d'orientation", op. cit., pp. 328-329.

En 1968, puis en 1984, le législateur cherche à faire coexister trois catégories (personnel enseignant, ATOS et étudiant) en offrant à chacune un pourcentage<sup>183</sup> de représentants très précis par rapport au nombre total de membres des conseils. En plus de ces trois catégories, s'ajoute celle des "personnalités extérieures" désignées par les conseils. Entre ces diverses catégories, le président joue le rôle d'arbitre afin de les faire coexister.

Ainsi, on peut définir la notion de cogestion comme suit : il s'agit de la gestion de l'établissement par des représentants émanant de la participation des membres des différentes catégories composant l'université, et dans un souci de paritarisme entre celles-ci.

Dans son exercice, la cogestion peut prendre des formes diverses.

## **SECTION 2 : L'EXERCICE DE LA COGESTION**

L'expression et l'exercice de la cogestion se font principalement dans les conseils de l'université. Mais, la réalité montre qu'elle s'exerce parfois bien au-delà de ces lieux. Ainsi, à côté d'une cogestion formelle, existe une cogestion de nature informelle.

### **§ 1 : La**

---

<sup>183</sup> Ces pourcentages sont fixés à l'article 28 de la loi de 1984 pour le CA, à l'article 30 pour le CS et à l'article 31 pour le CEVU.

tes", comme par exemple : commission des structures, commission des moyens, commission des relations extérieures, commission de l'enseignement, ... . Les membres des commissions doivent être préalablement membres des conseils et sont élus par ces derniers.

Les commissions exercent un rôle de préparation des dossiers proposés par le président, par les conseils ou par les composantes. Leur rôle revêt donc un caractère essentiellement technique. Mais le pouvoir de ces commissions n'en est pas moins fort. En effet, bien souvent, c'est dans ces lieux que des ajustements à la marge des décisions en préparation peuvent être accomplis et, ce, plus que dans les conseils. La raison principale en est le faible nombre de participants (pas plus de dix personnes) permettant ainsi une négociation plus aisée et l'émergence facile et rapide d'un consensus.

Dans l'exercice de la cogestion, après l'examen d'un dossier en commissions, celui-ci passe devant les conseils de l'université.

## B - Les conseils

Les conseils constituent dans l'établissement le "Parlement" de l'université. On peut dénombrer trois spécificités à leur fonctionnement.

### 1 - La nature réelle des conseils

---

<sup>184</sup> La loi impose cependant l'existence d'une commission : la "section disciplinaire" (article 29) rattachée au Conseil d'administration.

<sup>185</sup> La création de telles commissions est souvent l'occasion de rééquilibrer la représentation des catégories ou des composantes siégeant dans l'ensemble des conseils. Ainsi, on observe souvent la création de commissions "ad hoc", chargées d'aboutir à des propositions précises sur des problèmes concrets ; leur existence est justifiée, du point de vue du président, par la volonté, certes non affichée, de "distribuer" des rôles, ou de satisfaire la représentation de certaines catégories.

La question de la nature réelle des conseils reste posée. En effet, les textes législatifs et réglementaires en font des instances de prises de décisions dans leurs compétences respectives.

Si le temps nous a empêché, dans notre étude, de procéder à des entretiens avec des membres des conseils, il est à remarquer une quasi unanimité pour reconnaître une faible importance de ces instances dans la prise de décisions. A ce sujet, Paul Leroy écrit : "à entendre les membres des conseils, toutes catégories et obédiences confondues, ces conseils ne seraient que chambres d'enregistrements de décisions prises ailleurs. A l'égard des propositions formulées par la direction de l'université, les membres des conseils ont le sentiment de ne pouvoir s'y opposer dans la mesure où normalement lorsque le débat s'engage avec eux « les jeux sont faits » au terme d'un processus d'examen en commissions, UFR, CS et CEVU . Les élus sont convaincus d'être engagés dans un mécanisme qui les dépasse et qu'ils sont insusceptibles de maîtriser. Tous ont la conviction de ne pas vraiment compter et d'être des machines à approuver"<sup>186</sup>. Aussi, pour le CNE : "L'existence des trois conseils semble répondre plus aux impératifs de la loi qu'à une volonté de doter l'établissement d'organes nécessaires à la mise en œuvre d'une politique universitaire. Ils se réunissent peu fréquemment. Ils fonctionnent telles des chambres d'enregistrements d'une politique qui s'élabore avant tout au niveau des composantes et de certains organes"<sup>187</sup>.

Ainsi, c'est bien un sentiment d'impuissance qui domine. Et même quand les membres des conseils s'opposent à un projet, celui-ci, même formellement rejeté, trouvera à être appliqué<sup>188</sup>.

Pour certains commentateurs, cette réalité réside dans les germes mêmes de la loi et dans le principe de participation. Ainsi, Guillaume Drago<sup>189</sup> écrit : "En 1968, la

---

<sup>186</sup> LEROY (P.), "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", op. cit. , pp. 104-105.

<sup>187</sup> CNE , *L'université de Montpellier I*, Publications du CNE, janvier 1992, p. 51.

<sup>188</sup> L'exemple le plus flagrant est un projet de budget repoussé par le Conseil d'administration. Quelque soit ce vote, le projet initial du président sera repris par le Recteur-chancelier qui devra en assurer l'application.

participation était un leurre idéologique. Elle l'est restée. Il fallait associer l'ensemble de la communauté universitaire, tous corps et tous statuts confondus, à la gestion de l'institution. Dans les conseils universitaires, on retrouve encore le style, le discours, le fonctionnement de ce qui faisait les beaux jours de mai 1968 : les clivages, les courants, le pathos, la vacuité, la durée (des journées entières !), réunions arbitrées par un président qui a souvent pris les décisions à l'avance et pratique avec brio le système de la chambre d'enregistrement. Les conseils universitaires sont les musées de la « pensée 68 »".

Dans l'animation des conseils, le président peut avoir différentes attitudes. En effet, il est, de droit, président des trois conseils d'université. A côté de cette disposition, la loi prescrit l'existence de deux vice-présidents "obligatoires"<sup>190</sup> : un pour le CS et un autre pour le CEVU. Ainsi, selon l'esprit des textes, le président préside le CA, et les deux vice-présidents du CEVU et du CS président respectivement ces deux conseils. Or, si tel est l'esprit, la pratique s'avère bien souvent différente. En effet, rien n'empêche légalement au président de venir présider personnellement ces deux conseils. Cette pratique est, en outre, très fréquemment observée dans des établissements où les présidents cherchent à adopter - ou à perpétuer - un style "centralisateur". Dans les quatre universités que nous avons rencontrées, deux présidents adoptent une telle attitude ; le rôle des vice-présidents devient ainsi très minime.

## 2 - La stabilité des votes en question

Les présidents rencontrés reconnaissent, qu'au cours des décisions, des majorités apparaissent parmi les membres, mais elles se forment et se déforment très

---

<sup>189</sup> DRAGO (G.), "Quel modèle pour l'université ? réflexions rétrospectives sur les lois universitaires", *Conflits actuels*, op. cit., pp. 70-71.

<sup>190</sup> Voir supra.



facilement. On assiste donc à l'existence d'une très forte instabilité dans la nature des votes.

Pour reprendre l'expression d'un président, ces majorités sont d'ordre "conjoncturelles". Le président sait pourtant toujours pouvoir compter sur une base<sup>191</sup> (en général celle qui a pris une part active pour le faire élire), mais celle-ci n'est jamais certaine d'emporter la majorité.

Il existe ainsi divers types de coalitions qui, sur des débats et des votes précis, se rencontrent ou s'opposent. Elles sont principalement de deux types : la première est une coalition "syndicale" et la deuxième est une coalition "de composantes"<sup>192</sup>. On assiste à des majorités qui se créent puis se brisent dans un but commun qui est, comme l'exprime un président, "la préservation de l'acquis". Pour un président : "sur une question comme la suppression d'un diplôme, bien sûr la composante concernée fait bloc, mais elle est rejointe par d'autres composantes qui raisonnent par mimétisme et par peur de l'avenir. Toutes ces coalitions sont des coalitions d'intérêts".

Un président évoque l'existence d'un troisième type de coalitions : il s'agit d'une part du bloc des absents et, d'autre part du bloc des abstentionnistes qui "sont capables de bloquer le fonctionnement de l'institution lorsque le quorum n'est pas atteint. Le quorum, c'est la négation de la démocratie".

Ainsi, on remarque que le président de l'université qui est, de droit, président des conseils ne parvient pas toujours à obtenir les votes qui lui sont nécessaires pour l'adoption d'une décision. Il n'est donc pas maître des multiples réactions émanant essentiellement des entités composantes. Ces entités cherchent, en se calant sur un point d'appui, à défendre un particularisme, un intérêt spécifique. Pour cela, des

---

<sup>191</sup> Cette base ne sera pas obligatoirement présente derrière le président jusqu'au terme de son mandat. En effet, les personnels sont élus pour quatre années et les étudiants pour deux. Un président, au cours de son mandat, rencontre donc au moins deux "générations" d'élus chez les personnels et trois chez les étudiants. Ainsi, bien que les "roulements" soient plus fréquents au niveau des étudiants qu'à celui du personnel, le président devra, de fait, en cours de mandat, réaffirmer une légitimité pour reconquérir une base stable.

<sup>192</sup> Au-delà des opinions politiques et syndicales de ces membres, cette coalition prend la forme d'un groupe de pression à l'intérieur du conseil pour défendre et promouvoir son particularisme.

alliances de circonstances apparaissent contre lesquelles le président n'a que peu de prise.

En réalité, il ne dispose que d'un seul type d'arguments pour arriver à casser ces coalitions : la maîtrise d'informations et de rapports de force émanant de l'extérieur de l'établissement. En effet, en déplaçant le débat, ou la nature du vote, sur l'extérieur, on constate une reprise en main du conseil à laquelle les incertitudes des membres de celui-ci apparaissent quasiment nulles.

Là encore, on observe une forte dépendance du président sur les relations extérieures de l'établissement.

### 3 - L'existence de "notables"

Un autre trait marquant des conseils est l'existence de "notables" dans les conseils.

En effet, comme le remarque l'un des présidents rencontrés : "s'il est certain que tous les membres sont titulaires d'une voix de valeur égale, en revanche, il est clair que tous n'ont pas le même poids. Des prises de parole sont plus écoutées que d'autres". Chaque président reconnaît l'existence d'une telle réalité qui prend essentiellement deux formes.

D'une part, il y a "l'intersyndicale" qui peut regrouper des représentants de l'ensemble des trois catégories composant le conseil. Ces notables ont un degré d'importance en "masse", en ce sens qu'ils sont en mesure, par le nombre de votes rassemblés, de jouer un rôle de minorité de blocage.

D'autre part, il y a les représentants des composantes qui diffèrent de l'intersyndicale par leur nombre et leur capacité d'action. En effet, une composante a comme porte-parole au conseil son doyen ; physiquement, celui-ci est seul pour défendre son entité. La capacité d'action est elle-même différente puisque si l'intersyndicale peut jouer un rôle en interne du conseil, par le renversement de

majorité par exemple, il n'en est pas de même pour le représentant de la composante. Ce dernier n'a que peu de marges de manœuvre pour drainer des voix derrière lui. Toutefois, il bénéficie d'un soutien actif de son secteur d'appartenance, donc à l'extérieur du conseil, afin de jouer un pouvoir de nuisance dans l'université.

Ainsi, si le pouvoir de l'intersyndicale s'exerce à l'intérieur du conseil, celui des représentants de composantes trouve à s'appliquer à l'extérieur de celui-ci.

Toutefois, on peut noter une troisième catégorie de "notables" exerçant un rôle plus "indépendant" que les deux premières. Il s'agit en effet de membres qui, eu égard à leur forte personnalité ou à d'anciennes fonctions exercées dans l'établissement<sup>193</sup>, peuvent prétendre jouer un rôle dans ces instances.

Par conséquent, ces "notables" exercent véritablement un rôle dans les conseils. Certes différents selon leur nature, ils n'en constituent pas moins des obstacles au président. Ce dernier peut toutefois tenter de réduire l'ensemble de ces incertitudes en procédant à une cogestion de nature informelle.

## § 2 : La nécessité d'une cogestion informelle facteur de cohésion

En face d'une cogestion qui fait apparaître des signes de lourdeur montrant ainsi le constat d'un déficit dans son fonctionnement, certains présidents recherchent à combler ces dysfonctionnements par des voies parallèles.

### A - Le constat d'un déficit de fonctionnement de la cogestion

S'il existe véritablement une cogestion de nature informelle à côté de celle instituée par le législateur et les statuts de chaque établissement, c'est bien que cette dernière ne réussit pas complètement à trouver sa place, ou qu'on ne la lui donne pas.

---

<sup>193</sup> Il peut s'agir, par exemple, d'un ancien président d'université ou d'un ancien conseiller du Ministre.

Ainsi, des dysfonctionnements d'application de la cogestion formelle existent. Schématiquement, ils sont de deux types.

Le premier type est symbolisé par un déficit de fonctionnement dans la prise de décision. En effet, un projet émanant d'une UFR doit, pour être adopté dans les formes, être ratifié par le conseil d'administration de l'établissement, après examen en commissions, en passant, selon sa nature, devant le CS ou le CEVU pour avis. Si au cours du vote, le projet ainsi établi ne requiert pas la majorité, il est repoussé et retourne pour examen auprès des instances concernées. Ainsi, on constate une procédure d'une extrême lourdeur. Comme l'ont conclu Christine Musselin et Erhard Friedberg dans leurs travaux<sup>194</sup>, la faiblesse des capacités d'action inhérente aux universités est, pour une large part, due à une règle implicite qui veut que l'on ne porte pas ouvertement de jugement sur le travail des autres. En effet, les deux chercheurs remarquent : "les instances universitaires n'ont en elles-mêmes que des capacités de décisions et d'arbitrage très faibles dans la mesure où la règle implicite de fonctionnement en est l'égalité entre collègues et la non-évaluation interne des activités". Par conséquent, les processus de décisions sont souvent longs et ne prennent réellement effet qu'après de multiples négociations ayant abouti à la construction d'un consensus.

Le deuxième type de dysfonctionnements dans l'application de la cogestion est représenté par le sentiment d'impuissance des membres des conseils. Ce sentiment s'exprime à divers niveaux. Tout d'abord, les nombreux documents qu'ils reçoivent sont, en plus d'être souvent extrêmement techniques, voire même incompréhensibles. Ensuite, les nombreux renvois de projets en commissions créent chez eux, lorsqu'ils ne siègent pas dans ces instances, un fort sentiment d'apathie. Enfin, l'existence de coalitions d'intérêts pendant les votes les oblige bien souvent à choisir un camp contre un autre, et donc à permettre d'alimenter l'existence et la défense d'intérêts particuliers plutôt que la promotion d'une politique universitaire générale.

---

<sup>194</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *En quête d'universités – étude comparée des universités en France et en RFA*, Précit.

Au niveau des catégories siégeant dans les conseils, c'est bien chez celles des étudiants<sup>195</sup> et des personnels non enseignants que ces sentiments sont les plus répandus. A ce sujet, Paul Leroy<sup>196</sup> écrit : "les personnels non enseignants et les usagers éprouvent un large sentiment d'impuissance à peser sur la vie de l'établissement. Les étudiants se déclarent incapables de modifier le cours des choses. Très généralement, ils ressentent leur impréparation à résoudre des problèmes souvent assez techniques dont leurs interlocuteurs ont une connaissance précise. Les personnels non enseignants font généralement montre de prudence et de réserve lors de l'examen des problèmes scientifiques et préfèrent situer leur action au niveau de la politique générale de l'Enseignement supérieur".

L'ensemble de ces dysfonctionnements amènent bien souvent en retour immobilisme et apathie. Ainsi, c'est contre cela que le président peut tenter de rechercher des voies parallèles et plus informelles, tout en maintenant le cadre général de la cogestion.

## B - La recherche de voies parallèles

Pour pallier le manque de cohésion, le président peut, par diverses initiatives, retrouver des marges de manœuvre. Entre une lenteur des procédures de prise de décisions et le peu d'intérêts observés chez les membres des conseils, nous pouvons citer trois exemples de "cogestion informelle" mis en œuvre par les présidents que nous avons rencontrés.

Ainsi, l'un des présidents rencontrés reconnaît avoir mis en place, dès le début de son mandat, un cycle de rencontres hebdomadaires informelles. Sont concernés les élus étudiants qui, dans le cadre d'un petit déjeuner avec le président tous les mardis, se rencontrent. Ces rencontres, qui ne sont pas des réunions de travail, ont

---

<sup>195</sup> Les présidents rencontrés confirment que la catégorie des étudiants est, dans leurs conseils, celle qui vient le moins siéger.

<sup>196</sup> LEROY (P.), "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", in *Le gouvernement des universités – perspectives comparatives*, op. cit., p. 120.

pour objectif d'obliger les élus étudiants à communiquer entre eux afin d'arriver à des positions plus ou moins communes en conseils<sup>197</sup>.

Dans une autre université, le président organise avant chaque conseil une réunion préparatoire avec tous les membres élus ("ceux qui souhaitent venir"). Le président justifie cela en disant : "au lieu d'avoir des débats un peu lassants devant les personnalités extérieures qui ne sont pas là pour ça, nous nous réunissons avant". Par là même, le président évite tout risque d'incertitudes au cours de son conseil. Les oppositions s'expriment pendant le conseil préparatoire. Ainsi, l'image très consensuelle qu'ont les personnalités extérieures de la vie de l'établissement ne fait donc que renforcer le poids du président vis-à-vis de ces personnalités. Par conséquent, elle lui permet de gagner des marges de manœuvre à l'extérieur de l'université.

Pour un autre établissement, il est organisé tous les ans une assemblée (réunion des trois conseils) où il est question de faire le point sur le terme universitaire écoulé et de préparer la prochaine année. A ce sujet, le président déclare : "tous les ans, je réunis l'Assemblée, nous faisons une sorte d'état de l'union et la politique générale est ré-annoncée".

Lancées à l'initiative du président, ces réunions lui permettent de récupérer des marges de manœuvre importantes dans le fonctionnement de l'organisation. Elles ont pour but d'éviter l'imprévisibilité avec la volonté de toujours se placer dans une logique de compréhension de l'ensemble. Par là même, le président cherche à pousser les participants à se mettre à sa place : observer l'organisation du sommet plutôt que la comprendre à partir de la réalité d'une composante ou d'une unité de base.

Ainsi, l'exercice de la cogestion montre que le président n'est pas toujours maître de l'évolution des choix et de la prise de décisions dans l'établissement. Il doit encore faire face à l'activité d'autres contre-pouvoirs ayant un caractère plus informel.

---

<sup>197</sup> Dans les catégories composant les conseils, c'est en effet celle des étudiants qui s'avère la plus politisée, avec des camps tranchés et bien définis.

# **CHAPITRE TROISIEME : LE PRESIDENT FACE**

## **A L'EXISTENCE DE CONTRE-POUVOIRS**

### **INFORMELS**

Pour Christine Musselin et Erhard Friedberg<sup>198</sup> : "ce qui frappe, c'est la nature floue et extrêmement diffuse de cette structure [l'université]. Le pouvoir dans les universités semble être partout et nulle part, et surtout il n'est pas là où on s'attendrait à en trouver en suivant une logique hiérarchique formelle". Ainsi, de ce point de vue, les universités constituent bien des "anarchies organisées", c'est à dire des organisations anarchiques où les structures de gouvernement sont intrinsèquement faibles. Face aux structures formelles de gouvernement, on voit apparaître des contre-pouvoirs de type informel. D'abord, on constate un poids très fort des composantes (section 1), ensuite, une autonomie des collaborateurs du président (section 2) et enfin un pouvoir certain joué par les services (section 3).

#### **SECTION 1 : LE POIDS DES COMPOSANTES**

Les composantes jouent bien souvent un rôle centrifuge face au président. Si leur pouvoir reste toutefois la conséquence de la construction disciplinaire de l'établissement, les manifestations sont différentes d'une université à une autre. Le président peut tenter d'intégrer les composantes pour en limiter le poids.

---

<sup>198</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), "La faiblesse des systèmes de gouvernement des universités", in *Le gouvernement des universités – perspectives comparatives*, op. cit. , p.185.

## § 1 : Un pouvoir comme conséquence de la construction disciplinaire

Le poids des composantes dans une université est, pour une grande part, largement dépendant du découpage disciplinaire retenu. Raymond-François Le Bris<sup>199</sup> explique que, des lois de 1968 et de 1984, découlent deux principaux types d'universités.

D'une part, il existerait des universités organisées sur un mode confédéral. Ces universités se sont développées par le jeu de l'autonomie statutaire et chaque composante est devenue un pouvoir, voire une "féodalité", à l'intérieur de l'ensemble. Les structures centrales doivent, de fait, pour en arriver à un minimum de cohésion du tout, négocier constamment avec les directeurs de composantes. A ce niveau, le président d'université doit faire preuve de "considérables talents diplomatiques et politiques"<sup>200</sup> afin d'imposer ses vues.

D'autre part, le second type d'universités serait organisé sur un mode fédéral. Ces établissements reposent sur une ou deux disciplines<sup>201</sup> qui constituent des fédérations puissantes. Au-delà, les composantes n'ont qu'un pouvoir limité et fortement réduit face aux structures centrales.

Les raisons de ces choix d'organisation institutionnelle et disciplinaire sont dues aux premières années d'application de la loi d'orientation de 1968. En effet, d'un côté, certains établissements cherchant à sauvegarder leur prestige et l'ancien ordre facultaire<sup>202</sup> ont refusé l'application d'une large pluridisciplinarité en optant pour des structures fortes basées sur une ou deux disciplines. D'un autre côté, d'autres ont accepté la pluridisciplinarité soit, par souci d'apaisement, soit du fait de leur naissance récente, soit parce que leur démographie leur imposait un tel mode d'organisation.

---

<sup>199</sup> Le BRIS (R.F.), *Les universités à la loupe*, Précit. , p. 124.

<sup>200</sup> MUSSELIN (C. ) et FRIEDBERG (E.), *En quête d'universités, étude comparée des universités en France et en RFA*, Précit. , pp. 104-105.

<sup>201</sup> Il s'agit par exemple du droit et des sciences économiques, de la médecine et de la pharmacie, des sciences et des lettres, ...

<sup>202</sup> Ces universités sont celles qui sont implantées dans les grandes villes et qui ont en mémoire de fortes traditions universitaires.



Cette typologie, inspirée du droit international fondé sur le principe de la souveraineté des Etats, apparaît "contestable" pour certains commentateurs<sup>203</sup> lui reprochant un caractère trop simpliste. Elle apparaît pourtant, de notre point de vue, assez bien rendre compte de la réalité expliquant les relations de pouvoir et les rapports de force entre instances centrales et entités composantes<sup>204</sup>.

A elle seule, cette typologie ne peut cependant permettre de comprendre totalement le poids des composantes et l'expression d'autonomismes internes à l'université. En effet, ces dernières restent encore conditionnées par la psychologie et les stratégies des acteurs.

Mais, une tendance lourde apparaît : la construction disciplinaire (fédérale ou confédérale) influe sur les marges de manœuvre laissées aux composantes et, a contrario au président, et donc sur leur capacité respective à exercer un rôle dans l'organisation.

Il convient de voir comment ce pouvoir se manifeste.

## § 2 : Les manifestations de pouvoir

"Nos quatre universités se présentent comme des univers organisationnels peu intégrés, sinon éclatés et atomisés dans lesquels des cellules faiblement interdépendantes assurent avec des mécanismes de coopération différents deux productions différentes : l'enseignement et la recherche"<sup>205</sup>. Voilà le constat que font

---

<sup>203</sup> Voir LEROY (P.), "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", in *Le gouvernement des universités*, op. cit., p.106.

<sup>204</sup> Dans l'un de ses rapports, l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (IGAEN) reconnaît que "l'histoire, la géographie et les configurations immobilières seront sans doute toujours plus fortes que les institutions et les hommes qui les dirigent. Pour expliquer les relations entre le pouvoir central et ses UFR, des responsables font souvent référence aux séquelles de découpages et de recompositions qui datent d'un quart de siècle, dont ils assument l'héritage plus facilement qu'ils ne parviennent ou ne cherchent à s'en dégager, alors que, pour la plupart, ils n'étaient pas présents à l'époque". IGAEN, *Observations sur le fonctionnement des universités (1995/1996)*, juillet 1996, Ministère de l'Education nationale de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, p. 5.

<sup>205</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *En quête d'universités – étude comparée des universités françaises et allemandes*, op. cit., p. 79.

Christine Musselin et Erhard Friedberg d'une étude comparative sur deux universités françaises et deux universités allemandes.

En effet, l'université est symbolisée par une très faible interdépendance entre ses acteurs. En conséquence, on ne sait pas toujours bien d'où vient et qui exerce le pouvoir. Si formellement le président a toutes les cartes en mains, les composantes ne jouent pas moins un pouvoir qui parfois apparaît considérable.

Devant la multiplication des structures, l'autonomie respective dont elles jouissent et parfois les pouvoirs déconcentrés dont elles ont la charge, le président trouve peu de place pour s'affirmer et imposer une politique d'établissement globale. En juillet 1996, un rapport de l'IGAEN évoque cela : "dans une université, on parle clairement de structure confédérale pour signifier que l'essentiel des compétences est exercé par les conseils des composantes. Non seulement la vie réelle des études et de la recherche, mais également la gestion relèvent alors des UFR sans qu'apparaissent de conceptions globales"<sup>206</sup>. L'inspection conclut en disant : "il est préférable, dans ce cas, de parler d'une juxtaposition de politiques facultaires plutôt que d'une politique universitaire"<sup>207</sup>.

Le dernier rapport remis au Ministre de l'Education nationale sur la situation de l'Enseignement supérieur<sup>208</sup> n'en est pas moins éloquent sur ces phénomènes. En effet, le rapport "Attali" évoque que "le gouvernement des universités est trop souvent inefficace. Le président de l'université dispose en principe du pouvoir exécutif et de l'autorité sur l'ensemble du personnel administratif. Mais, en pratique, son rôle effectif est très limité. Les unités de formation et de recherche, héritières des anciennes facultés, jalouses d'une indépendance que la loi ne leur reconnaît plus, et les nouvelles écoles internes aux universités, issues de l'article 33 de la même loi, refusent trop souvent de participer à la mise en œuvre d'une politique globale de l'université qui les a créées. Tout cela concourt à une balkanisation du paysage universitaire, qui n'aide en rien à sa lisibilité".

---

<sup>206</sup> IGAEN, *Observations sur le fonctionnement des universités (1995/1996)*, Précit. , p. 2.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> "Pour un modèle européen d'enseignement supérieur", rapport de la commission présidée par Jacques Attali, *Stock*, 1998, pp. 39-40.

Ainsi, on observe une tendance au "fonctionnement fractionnel" qui concourt d'une part, à une dispersion des objectifs, et, d'autre part, à un alourdissement de la gestion et à une dispersion des moyens. En conséquence, le président n'a bien souvent que peu de prise sur les initiatives des composantes. En retour, c'est un sentiment d'apathie qui gagnent le président et son équipe car tenter de bouleverser ces modes de fonctionnement relève parfois de l'impossible : des résistances ne manquent jamais d'apparaître.

En effet, dans la construction institutionnelle actuelle, les composantes (UFR, instituts, écoles) constituent, dans l'université, des territoires souvent repliés sur eux-mêmes. Ces territoires sont habités par des enseignants chercheurs qui ne reconnaissent aucune immixtion possible d'instances venant changer les habitudes et troubler les jeux existants. Si de telles situations<sup>209</sup> apparaissent, un mouvement de solidarité défensive se crée contre les instances centrales de l'établissement et, en premier chef, son président. Toutefois, cette solidarité de la base n'est qu'interne à la composante ; si une composante voisine vient à subir les mêmes menaces, en aucun cas, elle ne bénéficiera de son soutien<sup>210</sup>. En effet, comme le remarque l'IGAEN suite à une étude : "la solidarité est mince entre les UFR. Un nouveau président, professeur d'une UFR dont aucun représentant, en vingt ans, n'avait accédé à la présidence, a pris la mesure des déséquilibres dans la répartition des moyens. Il se heurte à d'importantes difficultés pour procéder à des rééquilibrages limités et pourtant d'une évidente équité"<sup>211</sup>. Et parfois même, c'est un sentiment de jalousie qui anime une composante contre une autre : "dans une autre université, une UFR, après avoir voté son budget initial en équilibre, refuse une décision budgétaire modificative parce qu'elle estime insuffisante sa dotation complémentaire par rapport à celles obtenues par les autres UFR"<sup>212</sup>.

Certains présidents rencontrés reconnaissent vivre de telles situations et tentent de les résoudre par une réponse de cohérence de l'ensemble. Pour l'un d'eux : "mon rôle est de fédérer les énergies sur un projet commun, il n'est pas de dire oui à

---

<sup>209</sup> Les cas les plus souvent rencontrés sont par exemple une réduction de 20 % de la dotation financière normalement prévue pour la composante, la volonté de ne plus reconduire l'habilitation d'un diplôme, le refus de création d'une nouvelle filière, ...

<sup>210</sup> Excepté le cas où cette composante voisine croit voir venir son tour...

<sup>211</sup> IGAEN, *Observations sur le fonctionnement des universités (1995/1996)*, Précit. , p. 4.

<sup>212</sup> Ibid.

tous les particularismes qui se présentent. Constamment, je dois expliquer, convaincre et gérer les susceptibilités".

Dans une université organisée sur un mode confédéral<sup>213</sup>, le président est très clair sur ces phénomènes de pouvoir : "le fait que l'on soit assez centralisé a une conséquence : les UFR sont des structures d'application et de proposition, elles n'ont pas d'autonomie. L'université n'est pas une fédération de baronnies".

Ainsi, on observe que la gestion de ces "susceptibilités", demandant des talents diplomatiques et politiques, constitue le travail quotidien<sup>214</sup> de tout président d'université. Face au jeu de ces forces centrifuges, le président n'a que peu de marges de manœuvre. Toutefois, s'il cherche à les réduire, il garde la solution de les intégrer.

### § 3 : La solution de l'intégration

Pour Michel Crozier : "aucun principe intégrateur ne pouvant être utilisé dans la stratégie du pouvoir universitaire, l'arrangement le plus probable est de type féodal. Chaque unité ou sous-unité qui peut s'affirmer autonome va se constituer en petit monopole, se barricader contre les unités voisines"<sup>215</sup>. C'est contre cette logique qu'un président peut tenter d'intégrer les composantes dans la gestion de l'établissement afin d'en réduire le poids.

Le président peut réduire ces incertitudes par deux types d'intégration qui, bien que différents, n'en sont pas moins complémentaires.

#### A - L'intégration par la base

Le premier type est une intégration des composantes par leur base. Le

---

<sup>213</sup> Deux disciplines coexistent dans cette université : les sciences et la médecine.

<sup>214</sup> Un président rencontré déclare : "ces petits arbitrages quotidiens représentent 40 % de mon temps de travail".

<sup>215</sup> CROZIER (M.), "L'université comme organisation", 1970, *les Cahiers de l'AUPELF*, p. 50.

président va "sur le terrain" à la rencontre des personnels et des étudiants<sup>216</sup>. Il exerce un travail de pédagogie et d'écoute expliquant la nature des décisions prises et leur nécessité pour la cohérence et l'efficacité de l'établissement. Ainsi, par exemple, la préparation du contrat d'établissement est utilisée par certains présidents comme prétexte au dialogue et au débat dans les composantes. Aussi, l'information est fortement comprise comme modèle d'intégration par les présidents. Pour un président rencontré : "quand je suis arrivé, j'ai demandé que l'on mette les comptes rendus des conseils de l'université sur le site internet. L'information est importante, c'est la première partie de la mobilisation. Si les gens ne savent pas, ils ne peuvent pas être mobilisés"<sup>217</sup>.

## B - L'intégration par les représentants

Le deuxième type est une intégration des composantes par leurs représentants<sup>218</sup>. A ce niveau, le président cherche à les associer au gouvernement de l'université et aux décisions prises. Schématiquement, cette intégration peut être de deux sortes.

### 1 - L'intégration formelle

La première est une intégration dans l'équipe présidentielle, c'est à dire en tant que collaborateurs directs du président. Par exemple, dans une université à dominante juridique, le CNE constate : "Il existe une convention non écrite selon laquelle la vice-présidence du Conseil d'administration revient au directeur de l'IUT. Un accord tacite dont on n'a jamais cherché à s'affranchir et qui assure au responsable de l'une des composantes les plus importantes, après les UFR juridiques,

---

<sup>216</sup> Ce déplacement du président vers la base est de deux types : formel d'une part puisqu'il est membre de droit des conseils de composantes et, informel d'autre part, en demandant l'organisation de rencontres collectives ou individuelles.

<sup>217</sup> Cette nécessité pour les présidents de mobiliser la "base universitaire" est rappelée dans l'un des rapports du CNE : CNE, *L'université d'Auvergne – Clermont-Ferrand I*, septembre 1994, Publications du CNE, p. 37.

<sup>218</sup> Il peut s'agir de leurs représentants formels, c'est à dire le doyen ou ses assesseurs, mais aussi des "notables" de la composante exerçant sur elle, du fait de leur reconnaissance disciplinaire et scientifique ou de responsabilités antérieures, une autorité morale.

une participation permanente à la direction de l'université. Si l'on ajoute à cela qu'on a choisi le troisième vice-président parmi les enseignants relevant des sections littéraires, il s'avère que l'équipe présidentielle reflète assez bien la diversité des disciplines que comprend l'université"<sup>219</sup>. Dans une autre université : "le président est assisté des vice-présidents des trois conseils et des vice-présidents de "groupes" (Médecine et odontologie, Sciences humaines, Droit, Pharmacie). Malgré le nombre de participants, le rôle joué est très efficace"<sup>220</sup>.

## 2 - L'intégration informelle

La deuxième sorte d'intégration des représentants de composantes est l'organisation de réunions plus ou moins formelles au niveau central. Il ne s'agit plus d'un lieu "d'information descendante"<sup>221</sup>, mais "d'information ascendante". Les directeurs de composantes sont réunis par le président et préparent collégialement les décisions, les délibérations des conseils, ...<sup>222</sup>. Ces réunions ont un objectif clairement affiché : la recherche constante d'un consensus entre composantes. Elles jouent un "rôle non négligeable dans les processus de décision et dans le gouvernement des universités"<sup>223</sup>. C'est bien cette orientation que préconise la commission présidée par Jean Fauroux en 1996 : "Le président d'université doit encourager systématiquement la formation d'une collégialité propre à asseoir sa légitimité en constituant auprès de lui un conseil des doyens et des directeurs d'UFR, structure informelle mais déterminante dans la fixation des orientations de l'université"<sup>224</sup>.

Ainsi, le président a la possibilité de réduire le poids des composantes par une solution d'intégration et d'association à l'exercice du pouvoir formel. Comme le

---

<sup>219</sup> CNE, *L'université Robert Schuman – Strasbourg III*, novembre 1993, Publications du CNE, p.34.

<sup>220</sup> CNE, *L'université René Descartes – Paris V*, mai 1993, Publications du CNE, p. 33.

<sup>221</sup> Voir supra sur la fonction d'information, section 1 du chapitre 1 de la présente partie.

<sup>222</sup> Voir à ce sujet le rapport du CNE : CNE, *L'université Aix-Marseille III*, décembre 1994, Publications du CNE, pp. 12-13.

<sup>223</sup> MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *En quête d'universités – étude comparée des universités françaises et allemandes*, op. cit. , pp. 87-88. Voir aussi l'ouvrage de René Rémond qui aboutit aux mêmes conclusions : REMOND (R.), *La règle et le consentement*, précit., p. 409.

<sup>224</sup> FAUROUX (J.), *Pour l'école*, juillet 1996, Calmann-Lévy, pp. 221-212.

remarquent Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>225</sup> : "leur intégration les fait en quelque sorte « rentrer dans les rangs » et change fondamentalement la nature du jeu. Ils doivent obéir à des règles qu'ils ne peuvent que très partiellement influencer, et les jeux dans lesquels ils sont engagés sont plus formalisés et plus contraignants. Surtout, il leur est beaucoup plus difficile de les transformer. Leur pouvoir de négociation directe a donc beaucoup diminué". Mais, ce degré d'association reste encore dépendant de la construction disciplinaire de l'université<sup>226</sup>.

Il existe aussi un contre-pouvoir informel qui peut apparaître : la prise d'autonomie des membres du Bureau.

## **SECTION 2 : L'AUTONOMIE DES MEMBRES DU BUREAU**

Les vice-présidents constituant le "Bureau" forment, sous l'autorité du président, "l'exécutif" de l'université.

Pendant les cinq années de présidence, le Bureau est un pilier politique sur lequel le président doit pouvoir en permanence compter. Il peut toutefois arriver que certains de ses membres veuillent conquérir de l'autonomie par rapport au président. Pour réduire ces zones d'incertitudes<sup>227</sup> et ce pouvoir parallèle concurrent, le président aura tendance à adopter un mode de gouvernement centralisé.

Ainsi, afin de contrer cette trop forte autonomie acquise par certains membres du Bureau, le président peut s'entourer, sans aucune limite, de chargés de mission dont le rôle est d'assister, et parfois même de se substituer, à certains vice-présidents<sup>228</sup>. Mais les risques d'une telle solution sont bien réels. Comme le CNE le reconnaît : "les chargés de mission ne participent pas vraiment à la direction générale

---

<sup>225</sup> CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*, Précit. , p.172.

<sup>226</sup> Voir supra.

<sup>227</sup> La réduction de ces incertitudes s'exerce, par exemple, dans une réunion au minimum hebdomadaire du Bureau avec un ordre du jour fixé par le président. Comme le déclare l'un des présidents rencontrés : "A l'issue de notre réunion de Bureau, l'université parle d'une seule voix". On peut remarquer d'ailleurs que les réunions de Bureau ne sont suivies, en général, d'aucun procès-verbal ni compte-rendu.

<sup>228</sup> Une université dont le président a été auditionné comporte six vice-présidences et dix postes de chargés de mission. Une autre université a deux vice-présidents pour quinze chargés de mission.

de l'université, dans la mesure où ils ne sont jamais réunis et où ils n'entretiennent que des rapports bilatéraux avec le président. Leur nombre et la diversité des fonctions qu'ils assurent peuvent, en conséquence, engendrer un certain éclatement de l'administration de l'établissement"<sup>229</sup>. Les vice-présidents se sentent ainsi concurrencés dans leur fonction par les chargés de mission. A partir de là, des conflits de personnes apparaissent inévitables, entravant la bonne marche et la cohésion de l'université. Les conséquences sont identiques à ce que l'on peut observer entre conseillers politiques d'un ministre et directions centrales d'un ministère<sup>230</sup>. C'est en cela que le choix de la composition de l'équipe présidentielle<sup>231</sup>, en début de mandat, est vital pour les cinq années qui suivent. En effet, rares sont les vice-présidents qui exercent deux mandats consécutifs car, titulaires d'une plus forte expérience<sup>232</sup> que leurs homologues, ils peuvent rapidement prendre le rôle de "leaders informels" et, de fait, faire de l'ombre au nouveau président.

Ainsi, le degré d'association et donc le degré de pouvoir du Bureau au travail présidentiel est largement dépendant de la volonté du président. Mais, cette volonté réside elle-même dans le comportement des acteurs : plus un vice-président se montre "fidèle" et "docile", plus il peut aspirer à exercer du pouvoir dans l'organisation.

Très généralement, on constate, en fin de mandat, l'apparition de comportements de passivité ou de retrait des membres du Bureau. Mais cette passivité ou ce retrait ne jouent pas contre l'institution. En effet, dans un cas sur deux, un ou plusieurs candidats à la succession du président en exercice a ou ont été vice-président(s) dans son Bureau. Paradoxalement, des motivations pour le poste de président voient ainsi le jour lorsque, dans le même temps, le candidat a pu être bridé dans ses initiatives lorsqu'il était membre du Bureau.

Ainsi, le degré d'importance et de pouvoir du Bureau est la conséquence du rôle central joué par le président. Ces comportements ne sont cependant pas

---

<sup>229</sup> CNE, *L'université Nancy II*, octobre 1994, Publications du CNE, p. 44.

<sup>230</sup> Voir à ce sujet le rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat présidée par Jean Picq, précit. , pp. 118-124.

<sup>231</sup> Voir supra : chapitre 2 de la première partie.

<sup>232</sup> Cette plus forte expérience a pour conséquence une très bonne connaissance des mécanismes et des réalités du gouvernement de l'université ainsi que des rapports de force s'y exerçant.



généralisables à l'ensemble des établissements puisqu'ils sont très largement dépendants des acteurs et de leur stratégie.

Il reste encore un contre-pouvoir informel qui est celui des services administratifs.

### **SECTION 3 : LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les obstacles ou blocages qu'un président peut rencontrer, émanant des services, se situent à deux niveaux : d'une part, au niveau des services centraux de l'université et, d'autre part, au niveau des services administratifs des composantes.

#### **§ 1 : Les services centraux**

Au niveau des services centraux, l'observation de jeux de pouvoirs informels reste très faible.

En effet, le Secrétaire Général, placé à la tête des services, arrive à coordonner et à contrôler leur fonctionnement et leur organisation. Ici, le pouvoir hiérarchique s'exerce quasiment à plein ; l'unité de lieu des services en est l'une des raisons. Mais, la principale raison est la tendance à la forte concentration des pouvoirs administratifs entre les seules mains du Secrétaire Général<sup>233</sup>.

Ainsi, les chefs de services ou les agents d'exécution de la "Présidence" n'ont que peu de zones d'incertitudes à leur disposition leur permettant d'exister. On constate que si des défauts apparaissent au niveau des services centraux, ils ne peuvent venir que du Secrétaire Général qui contrôle, sous l'autorité du président, un grand nombre de marges de manœuvre. Très rares sont les cas où le Secrétaire Général cherche à exercer du pouvoir face au président ; en effet, leurs relations sont très fortes et montrent un caractère de confiance réciproque quasi absolue. Tout deux savent qu'en perdant cette confiance, ils jouent contre l'organisation dont ils sont,

---

<sup>233</sup> Cette forte concentration est en partie symbolisée par sa présence au Bureau.

aux yeux de l'extérieur, les piliers ; ce discrédit serait donc à la fois général, mais encore personnel (le leur).

## § 2 : Les services administratifs des composantes

Le deuxième niveau est représenté par les services administratifs des composantes de l'établissement. Comme nous l'avons vu plus haut, la loi reconnaît à ces entités organisationnelles une autonomie de fonctionnement leur permettant, en conséquence, de pouvoir développer de très fortes capacités de résistance par la maîtrise d'incertitudes ; leurs services n'échappent évidemment pas à cet état de fait.

Face aux services centraux, deux caractères sont attachés aux services administratifs des composantes. Le premier caractère est le sentiment d'une dépendance "psychologique" à l'entité, et en premier chef à son doyen, plus qu'à la personne du président<sup>234</sup>. Le deuxième caractère est symbolisé par une tendance nette à se considérer comme des exécutants administratifs d'un segment d'environnement plus que comme des exécutants de l'établissement auprès de ce même segment.

Ainsi, le pouvoir hiérarchique s'exerce difficilement. L'exemple classique est l'interprétation d'une décision ou d'un règlement transmis à la composante pour application. Si des difficultés se posent pour cette interprétation, on constate que les services de la composante ont d'abord le réflexe de s'informer auprès de leurs homologues d'une composante voisine plutôt qu'auprès du Secrétaire Général de l'université ou de ses services spécialisés. Ainsi, si les services des composantes se sentent concurrentes entre elles vis-à-vis du pouvoir central, elles n'en expriment pas moins des processus de coopération de type vertical.

De ces observations, on peut tirer trois tendances lourdes.

---

<sup>234</sup> Il est évident qu'à ce niveau, le "responsable" le plus facilement "identifiable" est le doyen ; d'ailleurs certains agents des services de la composante ne connaissent parfois même pas le nom du président de l'université.

La première est que plus un établissement est grand et dispersé, plus les services administratifs des composantes contrôlent des zones d'incertitudes et peuvent prétendre à exercer du pouvoir contre les instances centrales. Pour l'un des présidents rencontrés : "la gestion des services est difficile, surtout quand l'établissement est grand. Un président est toujours tributaire de la géopolitique de son université". Mais, cette dispersion ne facilite pas le pouvoir du président ; pour un autre président rencontré : "la plus forte difficulté que je rencontre est la gestion des ressources humaines, et en particulier celle des services. Devant l'hétérogénéité des statuts du personnel et la dispersion des services, le président n'a pratiquement aucun pouvoir d'incitation".

La deuxième tendance est que, plus un président cherche à adopter une gestion centralisée et hiérarchique des services des composantes<sup>235</sup>, plus cela entraîne, paradoxalement, une tendance à la coopération verticale entre composantes, de nature informelle.

Enfin, la troisième tendance est que, plus une composante est "intégrée", par le biais de ses représentants, au gouvernement de l'université, plus ses services se trouvent dans une position de dépendance et d'infériorité, ne pouvant exprimer de résistances face aux contraintes du centre. En effet, si certains de ses membres cherchent à le faire, ils créent, en retour, une situation de division des stratégies dans la composante, que le centre pourra chercher à exploiter pour récupérer des marges de manœuvre.

---

<sup>235</sup> Ceci est symptomatique des universités organisées sur un mode fédéral, c'est à dire basées sur deux ou trois disciplines "maîtresses".

## CONCLUSION

L'étude et la réalité de la fonction de président montrent bien que le pouvoir hiérarchique classique inspiré du modèle webérien est loin d'être appliqué.

Le président est certes titulaire d'un statut riche en marges de manœuvre, mais ces dernières ne peuvent trouver à s'appliquer qu'en se calant sur des points d'appui spécifiques comme par exemple les relations extérieures de l'établissement.

En face d'une cogestion formelle qui trouve, à certains endroits, des limites réelles d'application, le président se trouve dans la nécessité d'adopter une gestion de type informelle d'où il convient qu'un consensus émerge.

Cette même attitude prend également forme dans les relations que le président a avec les contre-pouvoirs informels de l'établissement.

## **CONCLUSION GENERALE**

La fonction de président d'université s'avère parfois éloignée du cadre fixé par son statut.

Les législateurs successifs de 1968 et 1984 avaient cherché à construire un système ayant, à sa tête, un homme fort, titulaire de multiples prérogatives. Mais, l'exercice de ces prérogatives reste largement conditionné par les rapports de force internes à l'université.

Devant constamment se prévaloir et se constituer des soutiens contre d'autres, le président cherche à parvenir à la cohésion de son organisation. Pour cela, il capte des marges de manœuvre afin de réduire les incertitudes qui sont plus ou moins maîtrisées par les entités autonomes composant l'établissement. On constate que face à ces entités périphériques, le président n'a qu'un seul moyen réel pour réduire l'exercice de tels pouvoirs : l'utilisation qu'il fait des relations extérieures de l'université et dont il est l'unique représentant. En effet, à ce niveau, la récupération de pouvoirs sur l'organisation devient quasi totale.

En conséquence, on constate l'existence de véritables luttes de pouvoirs entre les instances du centre et ses unités périphériques. Par son rôle de relais et d'animateur, symbolisé par des arrangements et des négociations permanentes, le président tente de minimiser l'importance des contre-pouvoirs qu'ils soient formels ou informels. Bien que son contrôle et sa maîtrise de l'organisation soient souvent atteints, ils ne sont toutefois jamais acquis dans l'absolu. En effet, pour chaque nouvelle décision mise sur l'agenda de l'université, ces processus réapparaissent, mais pas obligatoirement avec les mêmes acteurs. Ainsi, les situations auxquelles se trouve confronter un président sont bien souvent similaires, mais son pouvoir est amoindri du fait d'une très forte interchangeabilité des acteurs.

L'université constitue donc bien une "anarchie organisée", c'est à dire une fédération d'entités autonomes sans véritable interdépendance. Chacune d'entre elles

a sa stratégie, applique sa tactique. En retour, le président a parfois, de fait, beaucoup de difficultés à accomplir son rôle originel : la cohésion et l'efficacité de l'ensemble.

Pour sa part, Jacques Attali exprime clairement ces dysfonctionnements en qualifiant l'université de "Gulliver empêtré"<sup>236</sup>. Le rapport de la commission qu'il a présidée constitue, à ce jour, les derniers travaux réalisés afin de réformer<sup>237</sup> l'Enseignement supérieur en France. Sur la fonction de président d'université, Jacques Attali propose deux pistes de réforme.

La première piste concerne les modes de désignation du président. En effet, afin que le président soit "capable de mobiliser la communauté universitaire et, au-delà, la collectivité dans son ensemble, autour d'un projet à long terme"<sup>238</sup>, Jacques Attali propose de modifier les modalités de son élection à deux niveaux. En premier lieu, au niveau de la durée du mandat : le président pourrait être élu pour quatre ans renouvelables immédiatement une fois. En deuxième lieu, au niveau de la composition du corps électoral par la constitution de deux collèges distincts : l'un correspondant au mode actuel (modèle de l'assemblée) et l'autre représentant des membres du monde scientifique, économique, associatif et syndical. Chacun des deux collèges présenterait quatre candidats et, dans un deuxième temps, se réunirait pour désigner le président.

La deuxième piste de réforme lancée par la commission Attali concerne les pouvoirs de gestion du président et, plus spécifiquement : permettre que ces pouvoirs "s'exercent à plein"<sup>239</sup>, et "notamment en matière d'affectation des locaux et des

---

<sup>236</sup> "Pour un modèle européen d'enseignement supérieur", rapport de la commission présidée par Jacques Attali, Précit., p. 34.

<sup>237</sup> Le terme de "réforme" n'est peut être pas assez fort dans nos propos puisque l'auteur du rapport écrit : "Un projet aussi ambitieux ne peut réussir que s'il devient une urgence, une priorité, une *évidence nationale*" (l'expression en italique est présentée telle quelle dans le rapport). Ibid, p. 93.

<sup>238</sup> Ibid, p. 63.

<sup>239</sup> Ibid, p. 64.

moyens aux équipes d'enseignement et de recherche, d'utilisation du patrimoine immobilier et foncier de l'établissement et d'affectation des personnels"<sup>240</sup>.

A l'issue de notre étude, on peut croire que l'application de ces deux types de proposition irait vers une certaine perte de pouvoirs et d'indépendance du président dans son établissement. En effet, trois raisons nous le font penser.

La première raison est que la solution de la rééligibilité immédiate peut aller vers une plus forte dépendance du président à l'égard des diverses catégories composant l'université. En effet, le risque est de voir la fin du premier mandat être guidé par le seul objectif d'être réélu<sup>241</sup> ; la perte d'indépendance du président peut ainsi devenir dommageable pour l'établissement dans son entier.

La deuxième raison concerne l'existence de deux collèges distincts devant désigner le président dans un esprit de consensus. Mais, là encore, la question d'un risque de perte d'indépendance du président se pose : en effet, la multiplication d'instances ne peut, en retour, qu'augmenter les multiples arrangements et tractations inhérents à toute élection. Il est fort probable qu'aboutir à un consensus sur une personne alors qu'il y a huit postulants ne peut qu'amoindrir le poids du futur titulaire du poste.

La troisième raison enfin réside dans l'exercice des pouvoirs de gestion du président. En effet, ce plein exercice des pouvoirs - c'est à dire entendu comme un rôle réel joué par le président dans l'établissement - ne peut s'affirmer si de nombreux contre-pouvoirs agissant de manière informelle continuent à coexister. Ces contre-pouvoirs (essentiellement les composantes et les services administratifs) continueront à exercer un rôle, afin de défendre leur particularisme dans l'établissement, quel que soit le degré de pouvoirs formels détenus par le président.

---

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Voir sur ces risques : section 3 du chapitre 1 de la première partie.



Par conséquent, nous croyons qu'il serait très illusoire de penser qu'accroître les pouvoirs formels du président aurait pour corollaire direct et mécanique la fin des jeux et des stratégies des acteurs. En effet, les universités gardent bien la forme "d'anarchies organisées" composées de nombreuses entités autonomes et sans interdépendance entre elles.

Le simple gain de pouvoirs formels pour le président ne peut donc entraîner un bouleversement, voire une fin, des nombreuses forces centrifuges qui coexistent dans l'organisation.

# ANNEXES

## TABLE DES ANNEXES:

ANNEXE 1 : La fonction présidentielle dans les textes

ANNEXE 2 : Guide d'entretien

ANNEXE 3 : Organigramme type d'une université

ANNEXE 4 : Les chiffres de l'Enseignement supérieur entre 1993  
et 1998

# **ANNEXE 1 : La fonction présidentielle dans les textes**

## **Loi du 12 novembre 1968 :**

**Article 15 :** Le président d'un établissement assure la direction et le représente à l'égard des tiers. Il est élu pour cinq ans et n'est pas immédiatement rééligible. Sauf dérogation décidée par le conseil à la majorité des deux tiers, il doit avoir le rang de professeur titulaire de l'établissement et être membre du conseil ; s'il n'est pas professeur titulaire, sa nomination doit être approuvée par le ministre de l'Education nationale, après avis du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## **Loi du 26 janvier 1984 :**

**Article 26 :** Le président d'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique ainsi que le conseil des études et de la vie universitaire par leurs propositions, leurs avis et leurs vœux, assurent l'administration de l'université.

**Article 27 :** Le président est élu par l'ensemble des membres des trois conseils réunis en une assemblée, à la majorité absolue des membres en exercice de celle-ci, selon des modalités fixées par décret. Il est choisi parmi les enseignants chercheurs permanents, en exercice dans l'université, et de nationalité française. Son mandat

dure cinq ans. Le président n'est pas rééligible dans les cinq années qui suivent la fin de son mandat.

Ses fonctions sont incompatibles avec celles de directeur d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut et celles de chef de tout établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Le président dirige l'université.

Il la représente à l'égard des tiers ainsi qu'en justice, conclut les accords et les conventions. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université. Il préside les trois conseils, prépare et exécute leurs délibérations, reçoit leurs propositions et avis. Il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement. Il affecte dans les différents services de l'université les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service. Il nomme les différents jurys. Il est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat.

Le président est assisté d'un bureau élu sur sa proposition, dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement.

Il peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, au secrétaire général et, pour les affaires concernant les unités de formation et de recherche, les instituts, les écoles et les services communs, à leurs directeurs respectifs.

## **ANNEXE 2 : Guide d'entretien**

- 1 - Candidature et élection.
- 2 - Prise de fonctions après l'élection du Président.
- 3 - Description des tâches.
- 4 - Description des relations (internes / externes).
- 5 - Description des mécanismes décisionnels.

### **1 - Candidature et élection :**

- Quelle a été votre motivation ? Pourquoi ?
- D'où vient votre candidature (propre initiative ou sollicitée ? Si oui, par qui ?).
- Quelle forme a pris votre campagne ? (rencontres éventuelles, presse, interlocuteurs rencontrés, ...)
- Quel était votre programme ? ( Rupture ou continuité avec votre prédécesseur? Si rupture, depuis quand envisagiez-vous d'être candidat ?)
- Combien y avait-il de candidats ? ( Quelles différences entre tous ?) Pensez-vous avoir été élu sur un esprit de confrontation ou de consensus ?
- Quels rôles ont eu les différentes UFR ou les principaux secteurs dans cette élection ? Y a-t-il une coutume locale de "présidence tournante" ? Si oui, a-t-elle toujours été respectée ?
- Votre UFR ou secteur d'appartenance vous a-t-il soutenu dans votre démarche ?
- Avez vous des appartenances syndicales ? Vos concurrents en avaient-ils ? Pensez-vous être "marqué" politiquement ?
- Avez-vous antérieurement exercé des fonctions dans la direction de l'université ? Si oui, lesquelles ? Ces fonctions vous ont-elles motivé dans votre choix d'être candidat ?
- Avez-vous fait campagne ? Si oui, la campagne que vous avez menée vous a-t-elle surprise ? A quels niveaux ?
- La majorité qui vous a soutenue forme-t-elle une base stable sur laquelle vous pouvez vous appuyer dans vos décisions ?

### **2 - Prise de fonctions après l'élection :**

Dans votre prise de fonctions :

- Quel rôle a eu votre prédécesseur ? Vous a-t-il aidé ?
- Vous êtes-vous appuyé facilement et rapidement sur les services administratifs ?

- Avez-vous rencontré des obstacles ou blocages ? Si oui, comment avez-vous fait pour les résoudre ?
- Avez-vous éprouvé le besoin de réorganiser des services ? Pourquoi ? Si oui, avez-vous pu le faire ? Quels résultats selon vous ?
- Qu'avez-vous fait pour rationaliser les services, améliorer la communication (interne/externe) ? Cela a-t-il fonctionné ?
- Avez-vous remplacé entièrement ou partiellement l'ancienne "équipe présidentielle" ? Si oui, pourquoi ? Sur quelles bases avez-vous choisi les membres de votre équipe ?
- Votre prise de fonctions a-t-elle, à votre avis, été longue ou assez rapide ? Comment expliquez-vous cela ?
- Vous êtes-vous appuyé sur des soutiens extérieurs aux services administratifs de la Présidence ? Si oui, lesquels ?
- Au bout de combien de temps avez-vous réuni les conseils centraux de l'université ? Qui avez-vous rencontré ? (doyens, membres élus des conseils, représentants syndicaux, ...) Quelles formes ont pris ces rencontres ? (bilatérales / multilatérales)
- Cette prise de fonctions vous a-t-elle fait prendre conscience de difficultés que vous ignoriez jusqu'alors ?
- Dès votre prise de fonctions, qu'est-ce qui vous a semblé le plus difficile ?

### **3 - Description des tâches :**

- En quoi consiste votre activité ? Quels aspects cherchez-vous à privilégier ?
- Que trouvez-vous le plus intéressant ? Que trouvez-vous le plus ennuyeux ?
- Quels problèmes rencontrez-vous ? Comment faites-vous pour les résoudre ?
- Avez-vous le temps de vous consacrer à votre activité d'enseignement et de recherche ? Comment ménagez-vous ce temps ?
- Quelle tâche est pour vous la plus importante ? Quelle tâche vous fait perdre le plus de temps ? Pourquoi ?
- Classez dans un ordre de 1 à 3 les fonctions suivantes : entremetteur / médiateur, représentation, administratif selon leur importance.

### **4 - Description des relations :**

#### **Relations externes :**

- Comment se passent vos relations avec :
  - le ministère ? A quel rythme ? Qui est votre interlocuteur ?
  - les élus locaux ? idem
  - le Préfet ? idem
  - le Recteur ? idem

Classez ces relations dans un rapport de 1 à 4 selon leur importance puis selon leur utilité.

- Avec qui avez-vous de bonnes relations ? Pourquoi ? (comment faites-vous pour les exploiter ?), de mauvaises relations ? Pourquoi ? (comment faites-vous pour les améliorer ?)
- Quelles sont les relations les plus importantes ? Pourquoi ?
- Quelles sont les relations les plus utiles ? Pourquoi ?

### **Relations internes :**

- Comment se passent les relations au sein des services administratifs de l'université ?
- Qui rencontrez-vous le plus souvent au sein de votre université ? Pourquoi ?
- Lorsqu'un problème se pose, à qui en faites-vous part en premier ?
- La communication dans votre université vous semble-t-elle bien fonctionner ? Si non, que feriez-vous ou qu'avez-vous fait pour l'améliorer ?
- Rencontrez-vous souvent les membres de votre conseil ? Y a-t-il des "notables" qui peuvent influencer sur les votes ou décisions ? Comment agissent-ils ?
- Cherchez-vous à les consulter avant toute convocation des conseils ?

## **5 - Description des mécanismes décisionnels**

- Quels critères utilisés pour mettre une question sur l'agenda de l'université ?
- Comment sont préparées les décisions ? Y prenez-vous part ?
- Quels sont les critères utilisés pour prendre les décisions ?
- A quel rythme convoquez-vous les conseils ?
- Y a-t-il des alliances ou des coalitions qui apparaissent dans ces instances ? Autour de quoi se forment-elles ? Sont-elles stables ?
- Avez-vous toujours le sentiment de dominer les débats en conseils ? Sur quel type de sujets pensez-vous pouvoir influencer la position des membres ? Quels arguments utilisez-vous ?
- Quel poids ont les autorités de tutelle sur les décisions prises ? Pensez-vous avoir une grande marge de manœuvre pour les faire accepter ? Quels arguments peuvent utiliser les autorités de tutelle pour les refuser ?

### **Appréciations d'ensemble :**

- Quelle conception donnez-vous à la notion "d'autonomie" ?
- Quel jugement d'ensemble portez-vous à la fonction présidentielle ?

## **ANNEXE 3 : Organigramme type d'une université**

*Source : "L'université François Rabelais – Tours", Publications du CNE, janvier 1994, p. 40.*



**ANNEXE 4 : Les chiffres de l'Enseignement  
supérieur entre 1993 et 1998**

*Source : La lettre de l'université, n° 101, 19 octobre 1998, p. 11.*

# **BIBLIOGRAPHIE**

*Cette bibliographie comporte les références des documents effectivement utilisés pour la réalisation du présent mémoire.*

## **I - Science administrative :**

- CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, coll. Thémis, 1994, 592 p.
- DUPUY (F.) et THOENIG ( J.C.), *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, coll. U, 1983, 206 p.
- CROZIER (M.), *La société bloquée*, Seuil, coll. Points Essais, 1970, 222 p.
- CROZIER (M.) et FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*, Seuil, coll. Points Essais, 1977, 500 p.
- FRIEDBERG (E.), *L'Etat et l'industrie en France*, Cordes/CSO, 1976.
- FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle – Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, coll. Points Essais, 2<sup>e</sup> édit. , 1997, 423 p.
- GAUDEMET (J.), *Sociologie historique – les maîtres du pouvoir*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 1994, 206 p.
- GOHIN (O.), *Institutions administratives*, 3<sup>e</sup> éd., L.G.D.J. , coll. Manuel, 1998, 683 p.

## **II - Sur l'histoire des universités et de l'Enseignement supérieur :**

- CHARLE (C.) et VERGER (J.), *Histoire des universités*, PUF, Que sais-je ?, 1994.
- COMPAYRE (G.), *Histoire critique des doctrines de l'Education en France*, Stalkine Reprints, 1981.
- IRSAY d' (S.), *Histoire des universités françaises et étrangères*, 2 tomes, Auguste Picard, 1935.

- MINOT (J.), *Histoire des universités françaises*, Que sais-je ?, PUF, 1991.
- PROST (A.), *Histoire de l'Enseignement en France (1800-1967)*, Armand Colin, 1968.
- RENAUT (A.), *Les révolutions à l'université*, Calmann-Lévy, 1995.
- TUILIER (A.), *Histoire de l'université de Paris et de la Sorbonne*, 2 tomes, Nouvelle librairie de France, 1994.
- VERGER (J.), *Histoire des universités en France*, Bibliothèque historique Privat, 1986.

### **III - Universités et Enseignement supérieur**

#### **1 - Ouvrages**

- BIENAYME (A.), *L'Enseignement supérieur et l'idée d'université*, Economica, 1986.
- MINOT (J.), *L'Enseignement supérieur en France*, SFA-MEN, 1979, 174 p.
- MINOT (J.), *Les universités après la loi sur l'Enseignement supérieur du 26 janvier 1984*, Berger-Levrault, 1984, 357 p.
- MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *En quête d'universités – étude comparée des universités en France et en RFA*, L'Harmattan, coll. Logiques Sociales, 1989, 219 p.
- MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *Le gouvernement des universités – perspectives comparatives*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1992, 351 p.
- MUSSELIN (C.) et FRIEDBERG (E.), *L'Etat face aux universités*, Anthropos, 1993, 186 p.
- PLOUVIN (J.Y.), *Le régime juridique des universités depuis la loi d'orientation*, Economica, 1980, 260 p.

#### **2 - Dossiers spéciaux :**

- "L'administration des universités", *Revue française d'administration publique*, IIAP, n° 14, avril-juin 1980.

- "Les institutions universitaires françaises : situation actuelle", *La Documentation française*, Notes et études documentaires, n° 4424, octobre 1977.
- "Le financement de l'Enseignement supérieur", *Revue française de finances publiques*, n° 27, 1989.

### **3 - Articles :**

- BLED (J.P.), "Grandeur et servitude de la carrière universitaire", *Conflits actuels*, n° 3, automne 1998, Centre d'études et de diffusion universitaires, pp. 66-72.
- BOUISSOU (M.), "Les usagers de l'Enseignement supérieur (essai monographique sur la genèse et la signification des catégories juridiques)", *RDP*, 1988, n° 3, p. 687 et s.
- BOUSSARD (I.), "La participation des étudiants aux élections universitaires en France", *Revue française de science politique*, vol. XXI, n° 1, pp. 77-96.
- CHAMPAGNE (P.), "Les universités sont-elles contrôlées ?", *RFAP*, n° 79, 1996, pp. 489-498.
- CLUZEL (F.), "1968-1982 : 15 ans sous l'impulsion d'une loi", *La revue de l'université*, 1997, n° 11, pp. 65-70.
- CROZIER (M.), "L'université comme organisation", *Les cahiers de l'AUPELF*, 1970, pp. 47-55.
- DRAGO (G.), "Quel modèle pour l'université ? Réflexions rétrospectives sur les lois universitaires", *Conflits actuels*, n° 2, printemps 1998, Centre d'études et de diffusion universitaires, pp. 68-74.
- ETIEN (R.), "Frein ou coup d'arrêt au développement d'universités à statut dérogatoire ?", *La Revue Administrative*, 1993, pp. 443-447.
- GAUDEMET (J.), "L'autonomie des universités françaises", *RDP*, 1961, pp. 21-39.
- GAUDEMET (J.), "L'indépendance des professeurs d'université, principe commun des droits constitutionnels européens", *RFDA*, mai-juin 1984, pp. 100-105.
- LAUBADERE de (A.), *Traité de droit administratif*, Tome 3, 1997, 6<sup>e</sup> édit., pp. 352-409.
- LAUBADERE de (A.), "La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités", *AJDA*, janvier 1969, pp. 3-13.

- LAVIEILLE (J.M.), "Les principes fondamentaux de l'enseignement dans le droit positif français", *AJDA*, avril 1978, pp. 188-202.
- LUCHAIRE (F.), "La Décision Constitutionnelle du 20 janvier 1984", *Dalloz*, 1984, 41<sup>e</sup> cahier, pp. 593-600.
- REMOND (R.), "L'autonomie des universités françaises", *Projet*, n° 106, 1976, pp. 673-681.
- ROBERT (J.), "L'autonomie des universités depuis 1968", *EDCE*, 1979-1980, pp. 57-70.
- TOULEMONDE (B.), *Le cumul du mandat parlementaire avec l'exercice de la fonction de professeur de l'Enseignement supérieur en France*, *RDP*, 1979, pp. 949-998.
- VEDEL (G.), "Défense et illustrations de l'université napoléonienne", *Mélanges Reynaud*, Dalloz, 1985, pp. 385-409.
- VILLIERS de (M.), "La décision Enseignement supérieur", *La revue administrative*, 1984, pp. 261-264.

## **4 - Rapports**

### **1 - Rapports du CNE :**

#### ***Rapports par établissements :***

- "L'université de Montpellier I", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, janvier 1992, pp 47-58.
- "L'université de Toulouse le Mirail", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, décembre 1992, pp. 27-30.
- "L'université René Descartes – Paris V", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, mai 1993, pp. 33-36.
- "L'université Paris IX - Dauphine", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, juin 1993, pp. 95-97.
- "L'université Robert Schuman – Strasbourg III", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, novembre 1993, pp. 31-38.

- "L'université des sciences et techniques du Languedoc – Montpellier II", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, décembre 1993, pp. 23-33.
- "L'université de Perpignan", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, décembre 1993, pp. 21-24.
- "L'université François Rabelais - Tours", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, janvier 1994, pp. 39-46.
- "L'université de Poitiers", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, janvier 1994, pp. 25-27.
- "L'université Stendhal – Grenoble III", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, avril 1994, pp. 19-25.
- "L'université d'Auvergne – Clermont-Ferrand I", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, septembre 1994, pp. 36-41.
- "L'université des sciences sociales de Toulouse – Toulouse I", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, août 1994, pp. 25-30.
- "L'université de Nancy II", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, octobre 1994, pp. 41-46.
- "L'université Paul Sabatier – Toulouse III", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, novembre 1994, pp. 25- 31.
- "L'université Aix-Marseille III", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, décembre 1994, pp. 11-22..
- "L'université Paris-Sorbonne – Paris IV", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, juillet 1995, pp. 45-48.
- "L'université de Bourgogne", *Publications du CNE*, rapport d'évaluation, septembre 1995, pp. 55-58.
- "L'université Panthéon-Assas – Paris II", *Publications du CNE*, résumé du rapport d'évaluation, septembre 1996, pp. 1-5.

***Rapports transversaux :***

- "Universités : La recherche des équilibres – 1989-1993", rapport au Président de la République, *La Documentation française*, 1993.
- "Evolution des universités, dynamique de l'évaluation – 1985-1995", rapport au Président de la République, *La Documentation française*, 1995, 135 p.

- "Les missions de l'enseignement supérieur : principes et réalités", rapport au Président de la République, *La Documentation française*, 1997, 81 p.

## **2 - Rapports de l'IGAEN :**

- "Observations sur le fonctionnement des universités (année 1995/1996)", *Ministère de l'Education nationale de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, 1996, 33 p.

- "Observations sur le fonctionnement des universités (année 1997/1998)", *Ministère de l'Education nationale de la Recherche et de la Technologie*, 1998, 67 p.

## **3 - Rapports réalisés à la demande du Ministre :**

- "La réforme du financement des universités", groupe de travail présidé par Yves Fréville, *La Documentation française*, 1981.

- "Universités 2000 – Quelle université pour demain", *La Documentation française*, 1991, 334 p.

- "L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires", groupe de travail présidé par Michel Crozier, *La Documentation française*, 1990, 137 p.

- "Sur l'Enseignement supérieur", rapport de Jean de Boishue – député de l'Essonne, 1994, 29 p.

- "L'Etat en France – servir une nation ouverte sur le monde", mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat présidée par Jean Picq, *la Documentation française*, 1994.

- "Universités : relever les défis du nombre", groupe de réflexion présidée par Daniel Laurent, *Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, janvier 1995, 78 p.

- "L'évaluation pédagogique des enseignants", commission présidée par Alain Lancelot, *Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, avril 1995, 81 p.

- "Pour l'école", commission présidée par Jean Fauroux, Calmann-Lévy, 1996.

- "Pour un modèle européen d'enseignement supérieur", rapport de la commission présidée par Jacques Attali, *Stock*, 1998, 147 p.

## **IV - Sur les présidents d'université**

### **1 - Ouvrages :**

- Le BRIS (R.F.), *Les universités à la loupe*, Editions Atlas Economica, 1985.
- REMOND (R.), *La règle et le consentement*, Fayard, 1979.
- TEZENAS DU MONTCEL, *L'université peut mieux faire*, Seuil, 1985.

### **2 - Articles :**

- MINOT (J.), "A propos du président d'université", *La revue administrative*, 1980, pp. 522-524.

### **3 - Interviews de présidents :**

- "Jean-Marc Monteil : Regards sur une ( r ) évolution", *La revue de l'université*, n° 10, 1997, pp. 35-47.
- "Bernard Saint-Girons, un pertinent universitaire", *La revue de l'université*, n° 16, 1999, pp. 25-36.



# TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS .....	5
SOMMAIRE .....	6
INTRODUCTION .....	7

## PREMIERE PARTIE

### LE STATUT DE PRESIDENT D'UNIVERSITE

#### Chapitre premier

#### **L'élection et la durée du mandat**

<b>Section 1 : Le mandat</b> .....	21
<b>Section 2 : Le changement de président</b> .....	22
§1 : La recherche d'une légitimité du candidat-président .....	23
A - La tradition de "présidence tournante" .....	23
B - La motivation des candidats .....	25
1 - Les motivations positives .....	25
2 - Les "candidatures témoignage" .....	27
C - La phase de compétition électorale .....	28
1 - La construction du programme .....	29
2 - La défense du programme .....	30
§ 2 : Le déroulement du scrutin .....	31
A - La composition du corps électoral .....	31
1 - Le modèle originel .....	31
2 - La tentative de réduction : l'amendement Rufenacht en 1979 .....	33
B - La procédure .....	35

<b>Section 3 : La rééligibilité du président</b> .....	38
§ 1 : Le choix d'une non-rééligibilité immédiate en 1968 .....	38
A - Les raisons .....	38
B - La volonté parlementaire de revenir sur ce choix .....	39
§ 2 : La recherche d'une solution médiane .....	41

## Chapitre deuxième

### La triple qualité de président d'université

<b>Section 1 : L'appartenance à la communauté universitaire</b> .....	44
§ 1 : Les débats autour du corps d'origine .....	44
A - Le choix de 1968 .....	45
1 - La double condition de principe .....	45
2 - les possibilités de dérogations .....	45
B - La loi Sauvage du 11 juillet 1980 .....	46
§ 2 : Le président, un enseignant chercheur .....	47
A - La notion d'enseignant chercheur .....	47
1 - Définition .....	47
2 - Les principes reconnus aux enseignants chercheurs .....	49
B - Les incompatibilités de fonction .....	51
1 - Les incompatibilités pour tous les enseignants chercheurs .....	52
2 - Le privilège reconnu aux seuls professeurs .....	52
a - Un privilège ancré dans la tradition .....	53
b - Une applicabilité douteuse pour les présidents d'université .....	54
C - La difficile conciliation des activités .....	55
<b>Section 2 : La direction des organes politiques de l'université</b> .....	57
§ 1 : L'équipe présidentielle .....	57
A - La composition du Bureau .....	58
B - Le président "maître du jeu" de sa composition .....	58
C - Le président à la source du degré de pouvoir du Bureau .....	59
§ 2 : La présidence des conseils .....	61

A - L'organisation formelle des conseils .....	61
B - L'action du président dans les conseils .....	62
<b>Section 3 : La direction des services administratifs de l'université .....</b>	<b>63</b>
§ 1 : Le pilier administratif de l'université .....	63
A - Le Secrétaire Général .....	64
B - L'agent comptable .....	65
§ 2 : Les services .....	67
A - Les services centraux .....	67
B - Les services communs .....	68
 CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE .....	 70

## DEUXIEME PARTIE

### LA FONCTION DE PRESIDENT D'UNIVERSITE

#### Chapitre premier

#### **La recherche constante de cohésion de l'université**

<b>Section 1 : L'exercice des fonctions à l'intérieur de l'établissement.....</b>	<b>73</b>
§ 1 : La fonction d'information .....	73
A - Les moyens .....	74
B - Les stratégies de maîtrise de l'information .....	75
§ 2 : La fonction de promotion .....	77
§ 3 : La fonction de défense .....	79
 <b>Section 2 : Un exercice fortement dépendant de l'environnement</b>	
<b>extérieur .....</b>	<b>81</b>

## Chapitre deuxième

### La définition des choix de l'université par la cogestion

<b>Section 1 : La notion de "cogestion"</b> .....	84
<b>Section 2 : L'exercice de la cogestion</b> .....	87
§ 1 : La cogestion formelle .....	87
A - Les commissions .....	88
B - Les conseils .....	88
1 - La nature réelle des conseils .....	89
2 - La stabilité des votes en question .....	90
3 - L'existence de "notables" .....	92
§ 2 : La nécessité d'une cogestion informelle facteur de cohésion .....	93
A - Le constat d'un déficit de fonctionnement de la cogestion .....	93
B - La recherche de voies parallèles .....	95

## Chapitre troisième

### Le président face à l'existence de contre-pouvoirs informels

<b>Section 1 : Le poids des composantes</b> .....	97
§ 1 : Un pouvoir comme conséquence de la construction disciplinaire .....	98
§ 2 : Les manifestations de pouvoir .....	99
§ 3 : La solution de l'intégration .....	102
A - L'intégration par la base .....	102
B - L'intégration par les représentants .....	103
1 - L'intégration formelle .....	103
2 - L'intégration informelle .....	104
<b>Section 2 : L'autonomie des membres du Bureau</b> .....	105
<b>Section 3 : Les services administratifs</b> .....	107
§ 1 : Les services centraux .....	107
§ 2 : Les services administratifs des composantes .....	108

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE .....110

CONCLUSION GENERALE .....111

ANNEXES .....116

BIBLIOGRAPHIE .....124

TABLE DES MATIERES .....131