

## 第2部 論文集

### 地域の活性化と知の展開

### 「愛媛の地域振興策」

鈴木 茂  
松山大学経済学部

#### (1) 日本の地域産業政策と愛媛県の産業集積の特徴

日本の地域産業政策の特徴は、トップダウン型であり、中央政府が基本構想を策定し、地域指定と補助金などの財政的優遇措置によって地方自治体の開発政策を誘導してきた。また、地域産業政策の基調は首都圏や近畿圏などの大都市圏に集積した大企業の工場再配置政策、言い換えれば工場誘致政策として展開されてきた。こうした誘致外来型開発政策は地域振興を国からの補助金と域外の大企業に依存するものであり、地域産業の実態と乖離し、地域産業の衰退を招くことも少なくない。他方、誘致外来型開発政策に対して、域内資本を担い手とし、地域産業の実態に即した地域振興を図る内発型発展のあり方が模索されてきた。

したがって、愛媛の地域産業集積あるいは地域産業振興政策は、このような視点から大きく二つのタイプに分けることができる。一つは、地域の伝統産業や中小企業が特定地域に集積して地域固有の産業クラスターを形成しているケースであり、これを内発型発展と呼ぶ。特定産業と関連産業の集積、水資源・港湾施設などの社会資本整備、公設試験研究機関の整備、行政及び業界団体による産業支援体制が構築され、新製品・新技術の開発や新規創業をもたらし、高い競争力を蓄積している。愛媛県内においてはタオル・紙パルプ・造船及び海運業が日本一の集積を誇っている。また、愛媛県は柑橘類や養殖業など全国的にも有数の農林水産業が発達した地域であり、農業

機械や関連産業が集積してきた。

もう一つのタイプは、域外の大企業の工場誘致によって特定の産業が急速に集積するものであり、誘致外来型発展と呼ばれている。住友系企業グループが集積した典型的な企業城下町である新居浜市がその典型であり、三菱化学・帝人（松山市）・東レ（松前町）・クラレ（西条市）等の高度な技術力をもった域外大企業の工場が立地している。

愛媛県の産業集積の特徴はこうした内発型発展と誘致型開発との複合型である。炭素繊維等の一部を除いて、半導体産業のような先端技術産業が集積していないが、ハイテク技術を融合して高い競争力を構築している在来型産業（食品加工、産業用ボイラー、造船、紙パルプ産業等）が集積している。

#### (2) 戦後日本の地域産業政策の展開

戦後日本の地域産業政策あるいは地域開発政策の代表的なものの第1は、1950年代後半から開始される高度成長期の開発政策であり、新産業都市建設計画である。新産都は、日本経済の鉄鋼・非鉄金属・石油化学・合成繊維等の基礎素材型重化学工業の集積拠点を整備することを目的としたものであり、既存の京浜・中京・阪神工業地帯から瀬戸内沿岸、さらに北九州工業地帯につながる太平洋ベルト地帯に公有海面を埋め立てて臨海工業団地が建設された。全国で新産都15、工業整備特別地域6、計21地域が重化学工業の拠点地域として

整備された。しかし、計画通りに工場立地がみられたのは岡山・大分新産都などの限られた地域であった。愛媛県では新居浜市を中心とする東予地域が「東予新産業都市」として指定されたが、新産都建設計画による工場立地は西条市や旧東予市等の一部にみられにとどまった。

第2は、1980年代から1990年代末の時期であり、ハイテク産業の集積を図るテクノポリス（高度工業集積都市Technopolis）建設構想である。テクノポリス構想はシリコンバレーをモデルにするものであり、「産」・「学」・「住」を三位一体として整備してハイテク産業の集積拠点を地方圏に整備しようとするものであった。70年代の2度にわたるオイルショックを契機とする構造不況は、高度成長期の重化学工業政策の限界を顕在化させるものであり、日本産業の国際競争力を強化し、地域産業の活性化を担う産業としてハイテク産業が注目されることになった。しかし、80年代後半以降の急激な円高ドル安と日本企業の本格的な多国籍企業化の開始、さらに90年代のバブル経済崩壊と長期の平成不況に直面して、テクノポリス構想は転換を余儀なくされた。テクノポリス地域には一定のハイテク産業の集積がみられたが、集積したのは生産機能であり、研究開発機能はほとんど集積しなかった。愛媛テクノポリスは全国26地域の中で最後に計画承認されたが、ハイテク産業の新規立地がみられなかった。

第3は、2000年代以降であり、新規創業支援や大学が蓄積してきた研究シーズを実用化してハイテク産業の集積を図る大学発ベンチャー企業の育成や産学連携、産業クラスター計画が推進されている。日本経済のグローバル化による地域産業の空洞化とバブル経済崩壊は地域産業振興政策の再構築を迫るものであり、産学連携、知的クラスター創成事業、大学発ベンチャー企業の支援、産業クラスター計画などが推進されている。

### (3) 地域産業振興政策の新展開と大学の役割

1985年のプラザ合意を契機とする急速な円高の進行は日本企業の多国籍企業化を本格化させ、産業空洞化をもたらしている。地域産業の構造転換を図り、国際競争力を再構築することが地域産業政策の課題として提起されている。低賃金労働力を武器とするアジアの新興工業諸国との国際競争に対応するには、ハイテク産業だけでなく、既存産業も含めて知識集約型産業への転換を迫られ、大学の地域産業への貢献が求められている。

従来、日本においては国立大学の教員は国家公務員であり、全体に奉仕すべきものとして、個別企業の役員などの兼職を禁止されていた。しかし、国立大学の独立行政法人化と地域社会への貢献が求められている。大学の地域産業振興への取り組みは緒についたところであり、大学発ベンチャー企業の育成、経済産業省が推進する「産業クラスター計画」、文部科学省が推進する「知的クラスター創成事業」等がそれであり、多くは大学の先端的研究成果の実用化を促進し、地域にハイテク産業クラスターの形成を目指している。

愛媛大学では、遠藤弥重太教授の研究を基礎とする無細胞生命科学工学研究センター、南予地域の基幹産業である水産業の振興、日本一の産業集積を誇る紙パルプ産業や造船産業に対する支援を開始している。その成果が期待されるところである。

### (4) 愛媛の産業集積の特徴と地域振興

愛媛県は日本の南西部に位置し、大都市圏から遠隔地にあり、土地・水資源の貧困、域内市場の狭隘性（1%経済）、大都市市場圏から遠隔地にあること（周辺地域）、社会資本整備の遅れなど、条件不利地域である。しかし、瀬戸内海がもたらした豊かな自然資源と海運の便、江戸時代には小藩（伊予8藩）に分割され、各藩の殖産興業政策によって早くから多様な地域産業が集積してき

た。手漉和紙、焼き物（砥部焼）、木蠟（内子）、製塩業、棉織物・タオル、海産物加工、林業、造船などである。また、18世紀半ばに今治地域の漁民が始めた行商活動は、西日本地域を商業圏として発展し、今日の信用販売の原型となる月賦販売方式を立案した。さらに、元禄年間から住友財閥によって採掘が開始された別子銅山の開発は、欧米から日本に輸入された近代産業技術が当該地域で活用され、銅鉱石の運搬や精錬事業から派生した金属加工・重機械・化学工業などが集積し、新居浜市は西日本有数の工業都市として発展した。また、愛媛県は柑橘類や養殖業など全国的にも有

数の農林水産業が発達した地域であり、農業機械や関連産業が発達してきた。

日本の地方自治体の財政基盤が弱く、中央集権型行財政構造の下で、国が策定した開発構想に基づいて地方自治体が地域開発政策を立案し、国の承認を得て実施する仕組みになっている。開発計画について国の承認を受けると、国からの補助金配分や起債許可、地方債償還に対する優遇措置を受けられるからである。また、当該地域に立地する企業は立地助成金や固定資産税の優遇措置などを受けられるからである。

## Politiques pour l'essor régional à Ehimé

SUZUKI Shigeru  
Université de Matsuyama

### 1 Politique industrielle régionale au Japon et région d'Ehimé

Au Japon, c'est le gouvernement central qui affecte les budgets et aides financières liés au secteur industriel régional. Le pouvoir régional quant à lui, décide, planifie et attribue ces différentes ressources suivant des paramètres qui sont propres à chaque région. Cependant, même à ce niveau, il est impossible de parler d'autonomie à part entière. Les fonds nationaux exercent naturellement diverses pressions et limites qui ne vont pas toujours dans le sens de ce que les régions peuvent espérer. Pour essayer de palier à ces différents problèmes et donner aux régions un maximum de vitalité, une approche différente est donc devenue nécessaire.

Concernant le cas de la région d'Ehimé, il existe deux types de politique industrielle. L'une regroupe les industries traditionnelles ainsi que

les petites et moyennes entreprises spécifiques à certaines caractéristiques de la région. Elles forment un groupe d'industries très identifiées à la région. C'est ce que l'on appelle ici, le *développement économique interne*. Pour la région d'Ehimé, cela concerne beaucoup d'activités liées à la mer (construction navale, pisciculture, activités portuaires, pêche), aux agrumes (mandarine, orange, citron), à l'industrie du papier et à celle du textile. Sont comprises également dans ce groupe, toutes les activités industrielles de sous-traitance.

L'autre représente les industries et activités venues de l'extérieur et qui ont su évoluer et profiter de certains atouts de la région pour consolider leur essor économique. C'est le cas par exemple de grandes entreprises renommées telles que Teijin (produit chimique) ou Toray (fibres textiles). Le siège social est extérieur à la région mais une grande part de leur production se fait à Ehimé. On désigne

ce type d'industrie par le terme de *développement économique en lien externe*.

## 2 Développement industriel régional d'après-guerre au Japon

On peut distinguer trois périodes distinctes.

La première commence dès le début des années 50 avec le boum économique d'après-guerre entraînant une politique industrielle qui consiste à créer et développer des pôles d'industrie nouvelle. En général, ce sont essentiellement des industries de production lourde et chimique. Pour ce faire, de nombreux complexes prennent naissance sur des terrains gagnés sur la mer. C'est le cas de pratiquement toute la bordure côtière entre Tokyo et le nord de Kyushu. Concernant la région d'Ehimé, on les retrouve principalement du côté de la ville de Nihama et de Saijo.

La seconde commence en 1980 pour se terminer dix ans plus tard. Elle voit apparaître de nombreuses entreprises spécialisées dans l'industrie des techniques de pointe. Cela s'expliquant surtout par le choc pétrolier de 1974 qui empêcha à l'industrie lourde pétrochimique de continuer son évolution économique positive. C'est une période également caractérisée par une prise de conscience concernant l'utilité de réunir sur le même pôle : recherches, production et logement (sur le modèle américain de Silicon Valley). Cependant, la valeur trop forte du yen du début des années 90 entrainera de nouveau un changement. Notons également pour cette même période, un écart important entre la production forte et efficace et le domaine des recherches relativement stérile. C'est le cas notamment pour la région d'Ehimé.

La dernière période fait suite à la dépression

économique du début du 21<sup>e</sup> siècle. Elle se caractérise essentiellement et pour le moment, par l'introduction et l'assistance à la création de nouvelles entreprises pour de nouvelles activités de production. L'accent étant mis en priorité, sur une collaboration étroite et nécessaire entre les recherches universitaires et la politique industrielle régionale.

## 3 Rôle des universités dans la nouvelle politique de développement industriel régional

Afin de répondre efficacement aux différentes exigences d'un contexte international de plus en plus difficile, il est apparu nécessaire de repenser tout le système de politique industrielle et universitaire régionale. C'est à dire et pour une part, de redéfinir le rôle de l'Université dans la politique de développement industriel régional. C'est ainsi que le gouvernement japonais décida de donner à toutes les universités nationales une indépendance juridique. Cette forme de privatisation permet aux établissements de trouver des partenaires économiques pour des activités de recherches liées.

Concernant l'Université d'Ehimé, cette collaboration se traduit essentiellement et pour le moment, dans les domaines de la fabrication du papier, de la construction navale et de l'industrie liée à la pêche. Ces domaines de production qui sont les fers de lance du *développement économique interne* de la région, sont aussi dans leur domaine, en tête en terme de production à l'échelon national. Il est donc important pour l'Université d'Ehimé de les soutenir. Pour les autres types de partenariat, tout reste encore à faire. Les liens nécessaires entre industrie et Université ont du mal à se mettre en place réellement et il semble difficile encore aujourd'hui, d'avancer sur cette voie.

#### 4 Caractéristiques du développement industriel régional de la région d'Ehimé

les agrumes) et au bois, représentent au niveau national, les principales productions en termes quantitatifs.

(Traduit par E. Mauvais)

De part sa situation géographique (*désaxée*) et climatique (*sec*), la région d'Ehimé ne fait pas partie des régions les plus favorisées. La proximité de la mer et une nature abondante aident cependant et depuis toujours, à son développement économique.

De plus, à la période d'Edo (1600–1868), les politiques industrielles mises en place à cette époque se sont révélées extrêmement efficaces. En effet, cela a permis à la région d'Ehimé de connaître une expansion économique non négligeable relativement tôt dans l'histoire économique nationale. Ces activités regroupent la fabrication du papier, l'industrie de la poterie et de la cire, l'industrie du sel, des tissus en coton, de la pêche, du bois et de la construction navale.

À noter également que la ville d'Imabari a développé dans l'activité de la pêche, au milieu du 18<sup>ème</sup> siècle, un nouveau système de vente et de livraison qui s'est répandu et a été utilisé finalement comme modèle dans toute la partie ouest du Japon. C'est encore de nos jours, une activité importante pour cette partie de la région d'Ehimé.

C'est aussi vers 1700 que l'industrie du cuivre fit son apparition, avec entre autres, des techniques importées des États-Unis et un gisement important découvert dans la montagne *Besshi* localisée non loin de la ville de Nihama. C'est ainsi que la ville de Nihama devint un pôle important concernant toutes les industries en rapport avec le cuivre et le fer.

Soulignons une fois de plus et pour terminer, que la région d'Ehimé est une région où les activités liées à la pêche, à l'agriculture (surtout concernant

## Réflexions sur l'autonomie nouvelle de l'Université en France

À propos de la loi du 10 août 2007,  
relative aux libertés et responsabilités des Universités.

Olivier CAMY  
Université de Bourgogne / IEP de Paris

### Résumé

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des Universités, vise à renforcer l'autonomie des Universités françaises, en leur donnant de nouvelles compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Je me propose de réfléchir sur les fondements (I) et les risques (II) de cette dernière étape de la décentralisation fonctionnelle du service public de l'enseignement supérieur en France.

(I) Il apparaît que la modification du régime des Universités par la loi d'août 2007 s'inscrit avant tout dans un cycle de réformes qui a commencé au 20<sup>ème</sup> siècle avec les lois du 12 novembre 1968 et du 26 janvier 1984. Ce cycle de réformes est en rupture implicite avec le modèle universitaire républicain mis en place sous la III<sup>ème</sup> République qui a fourni les bases constitutionnelles du droit universitaire français.

(II) Le nouveau régime des Universités est porteur de deux risques principaux : la fin de l'autonomie disciplinaire et le désengagement financier de l'État. D'abord, la gouvernance mise en place au profit du président de l'Université accélère le déclin des Facultés, organisations corporatives qui diffusent des grandes disciplines et sont autogérées par des enseignants-chercheurs indépendants. Ensuite, les Universités sont appelées à rechercher des ressources alternatives aux dotations de l'État notamment à travers de nouveaux outils juridiques comme les fondations universitaires et les fondations de partenariat. On peut craindre, qu'à terme, l'apport de ces sources de financement légitime un désengagement de l'État dont les dotations couvrent difficilement les besoins des Universités ; ce qui explique que les Universités ont déjà recours à d'autres ressources (notamment au plan local, les CPER ou « Contrats Plan État Région » et les subventions des collectivités territoriales – Région, Département –).

### INTRODUCTION

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des Universités, vise à renforcer « la gouvernance et l'autonomie » des Universités françaises, en leur donnant de nouvelles compétences en matière budgétaire et de gestion des

ressources humaines. Elle ambitionne de rendre nos universités plus « réactives » pour les armer face à leurs concurrentes européennes, asiatiques ou nord-américaines. Ces nouveaux leviers d'action juridiques complètent ceux mis en place par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 et s'accompagnent d'un effort budgétaire en faveur de

l'enseignement supérieur<sup>(1)</sup>.

Plus d'un an après l'adoption de la loi du 11 août 2007 et divers mouvements de protestation, toutes les Universités se sont mises en conformité avec le nouveau cadre législatif. Elles ont notamment resserré leur conseil d'administration à une trentaine de membres. Dans ces nouveaux conseils, on compte en moyenne deux représentants issus du monde socio-économique, au-delà du minimum prévu par la loi (un représentant)<sup>(2)</sup>.

Dans ce cadre, 20 Universités bénéficieront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 de compétences élargies<sup>(3)</sup>. Elles disposeront bientôt d'un budget global, d'une autonomie de gestion accrue de leurs ressources humaines et de leur masse salariale. Le choix des premières Universités admises «à passer à l'autonomie» s'est fait selon 4 critères, qui ont servi à réaliser les audits : la gestion comptable et financière, la gestion des ressources humaines, la gestion des systèmes d'information et la gestion immobilière. Les 20 Universités seront donc considérées comme autonomes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ces Universités bénéficieront :

– d'une dotation de 250 000 euros chacune pour mettre en œuvre de nouveaux processus d'organisation et de changement et pour mieux rémunérer les personnels qui font face à un surcroît

de travail

– d'un plan de formation triennal qui s'adresse aux personnels d'encadrement des universités, il bénéficiera à 1 500 agents et portera sur le management, les finances, le contrôle de gestion et les ressources humaines

– d'un plan de requalification des emplois pour accroître l'encadrement

La tâche est complexe : l'opération transfèrera aux 20 Universités la gestion de 32 000 emplois et un budget de 1.9 milliard d'euros. Le budget actuel des Universités sera multiplié de deux à trois fois. Cela suppose de remédier au déficit de cadres des Universités (moins de 25% de cadres A). Dès la rentrée 2008, 751 emplois ont été requalifiés et le processus continuera à la rentrée 2009 pour un effort financier de 19 millions d'euros sur deux ans. 500 personnes ont également bénéficié de formations.

Les audits subis par les 20 Universités ont permis de mettre à jour des incohérences et d'améliorer les pratiques comptables et budgétaires, avec la création d'un contrôle de gestion dans chaque université<sup>(4)</sup>. D'ici janvier, elles devront adapter leur système d'information afin d'avoir une connaissance exacte et une maîtrise de la masse salariale<sup>(5)</sup>. Un ensemble d'indicateurs va être publié au premier trimestre 2009 (sur l'insertion professionnelle, la valeur ajoutée pour les étudiants,

---

(1) En vue de son application, au total, trois ordonnances, douze décrets et un arrêté doivent être pris pour appliquer la loi. Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 1<sup>er</sup> avril 2008, une ordonnance, trois décrets, un arrêté et six circulaires ou notes de service ont été publiés.

(2) «Ce sont ainsi plus d'une centaine d'entreprises qui sont recensées, aussi bien des grands groupes que des PME avec une représentation de tous les secteurs économiques», a fait savoir le Ministère de l'Enseignement supérieur.

(3) La sélection des 20 Universités a conduit à écarter une dizaine d'établissements, considérés comme non prêts pour devenir autonomes dès 2009. Les 20 Universités

retenues sont les suivantes : Aix Marseille 2, Cergy-Pontoise, Clermont-Ferrand 1, Corte, Limoges, Lyon 1, Marne la Vallée, Montpellier 1, Mulhouse, Nancy 1, Paris 5, Paris 6, Paris 7, La Rochelle, Saint-Étienne, Strasbourg 1, Strasbourg 2, Strasbourg 3, Toulouse 1, Troyes.

(4) L'université de Troyes, par exemple, a mis en place une comptabilité analytique, qui lui permet de prévoir son budget de formation et de recherche en adoptant une «vision stratégique». Elle serait en mesure d'apprécier les coûts par activité, par niveau de formation, par domaine de recherche (site web de la Conférence des Présidents d'Université).

…). Dès lors, les futurs budgets des Universités seront pondérés en fonction de leur indice de performance <sup>(6)</sup>. Pour le moment, c'est le passage à l'autonomie budgétaire qui semble être la priorité. Mais deux Universités, Paris 6 (UPMC) et Corte, ont déjà demandé à obtenir la gestion de leur patrimoine immobilier <sup>(7)</sup>.

Si le passage des 20 Universités sélectionnées se fait sans encombre, les autres Universités pourront demander le passage à l'autonomie <sup>(8)</sup>.

Je me propose de réfléchir sur les fondements et les risques de l'autonomie nouvelle de l'université en France.

## I Les fondements de l'autonomie nouvelle

### A L'«âge d'or» de la IIIème République.

L'Université française a toujours eu une relation ambiguë avec le pouvoir central, recherchant une autonomie vis-à-vis de ce pouvoir (notamment au plan des «libertés universitaires») tout en exigeant de lui les moyens juridiques et financiers de son autonomie.

Déjà les grandes Universités médiévales comme

l'Université de Paris prétendaient délibérer d'égal à égal avec le Roi pour confirmer les franchises et privilèges octroyés à elles-mêmes et à leurs membres. Les progrès de la centralisation monarchique, synonyme d'éradication des corps intermédiaires, devaient conduire l'Université à adopter une attitude défensive. Après la révolution qui supprime notamment les Facultés de droit <sup>(9)</sup>, le 1<sup>er</sup> Empire consacre l'abaissement de l'Université au rang de simple administration. Le décret du 17 mars 1806 crée 5 ordres de Facultés (théologie, droit, médecine, sciences mathématiques et physiques, lettres) qui ont un rôle modeste. Ainsi, les Facultés de droit qui avaient pu renaître sous formes d'Écoles de droit, ont un objectif d'abord purement professionnel. Quant aux Facultés de lettres et de sciences, elles n'ont pour seule fonction que la collation des grades. «Elles ne sont composées que de professeurs de lycées du chef-lieu de l'Académie (sauf à Paris, où elles sont formées par des professeurs du Collège de France, du Muséum ou de Polytechnique) : elles ne disposent donc pas de professeurs en propre. Ce sont des jurys d'examen et non un corps savant» <sup>(10)</sup>.

C'est avec la IIIème République que naît

(5) Il leur faudra aussi signer un accord avec la trésorerie générale qui s'occupera de distribuer la paye. Les «recteurs et les trésoriers seront formés pour faire face à leurs nouvelles responsabilités» selon les déclarations du Ministère de l'Enseignement supérieur.

(6) Comme l'a souligné Valérie Pécresse, Ministre de l'Enseignement supérieur, «l'autonomie, c'est l'entrée de l'université dans la culture du résultat».

(7) Un audit est en cours sur l'immobilier parisien dont les résultats permettront de se pencher sur le dossier de Paris 6, qui attend d'avoir en gestion propre le campus rénové de Jussieu. Pour Corte, le problème est différent : les locaux appartiennent à l'assemblée territoriale de Corse. L'Etat va devoir négocier, voire payer, pour pouvoir transférer les locaux à l'Université.

(8) Le ministère a reçu 35 demandes en plus des 10

dossiers recalés pour 2009. Aujourd'hui, le Ministère ne se prononce pas sur le fait de savoir s'il veut poursuivre au rythme de 20 Universités par an ou s'il va augmenter la cadence.

(9) Le mot université vient du latin *Universitas magistrorum et scholarium* qui désigne à l'origine la corporation des enseignants et des étudiants d'une même ville. Les Universités en France sont aujourd'hui généralement divisées en départements académiques, écoles ou Facultés (appelés aujourd'hui Unités de Formation et de Recherche).

(10) Cf. M. Mathieu, «La réorganisation de l'enseignement du droit sous le Consulat et l'Empire in *De l'École de droit à la Faculté de droit de Grenoble (1806-2006)*, textes réunis par M. Mathieu, PUG, 2007, p. 77.



l'Université dont les caractères nous ont été légués jusqu'à aujourd'hui, notamment à travers un droit universitaire dont les bases constitutionnelles sont encore actuelles (même si la réforme de 2007 les a en partie ignorées). Ce modèle est entré en crise à partir des années 60 notamment en raison de la volonté de massification et de «démocratisation» des Universités françaises<sup>(11)</sup>. Il suscite toujours une grande nostalgie de la part de la communauté universitaire. Ce qui conduit à la tentation chez elle de s'opposer à la Réforme avec pour seul programme la sauvegarde de ce qui reste du droit universitaire de la IIIème République.

La loi de 1875 va recréer de véritables Facultés autonomes et indépendantes du point de vue de leurs membres. Comme le note Y. Gaudemet, les Facultés en France «précèdent les Universités»<sup>(12)</sup>. On verra que la loi du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des Universités, consacre leur déclin. Elles sont dotées de la personnalité morale avec statut d'Établissements publics ; un statut qui est considéré comme une garantie de leur autonomie et de l'indépendance des professeurs d'Universités. Pour les mêmes raisons, sont supprimées en 1888 l'Inspection générale et la notation des professeurs d'Université. La grande loi du 10 juillet 1896 (adoptée suite au rapport Poincaré) définit les rapports entre l'Université et les Facultés ; l'Université est conçue seulement comme un regroupement de Facultés. Elle se voit cependant accorder la personnalité morale. L'influence de la réflexion sur l'Université allemande est certaine. Cette Université inspirée par les idées de Von Humboldt et de Fichte avait ainsi mis en

avant le principe selon lequel la liberté de recherche et d'enseignement impliquait que les professeurs d'Université puissent s'administrer eux-mêmes.

L'Université républicaine est dotée de moyens considérables par l'État visant à mettre à sa disposition un patrimoine. Ce programme auquel participent les villes se traduit notamment par la réalisation ou l'agrandissement de bâtiments universitaires (par exemple, construction autour de la Chapelle de Richelieu de l'actuel bâtiment de la Sorbonne à Paris). Les pouvoirs publics encouragent par ailleurs une politique de legs et de donations.

Surtout, à travers les grandes lois du dernier quart du XIXème siècle, se mettent en place certains principes qui seront reconnus comme ayant valeur constitutionnelle sous la Vème République. Il s'agit de principes dits «principes fondamentaux reconnus par les lois de la République» sanctionnés par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel et qui s'imposent au législateur. Deux principes sont à noter :

- le principe d'indépendance des professeurs d'Université
- le monopole de la collation des grades et diplômes nationaux.

On verra que la nouvelle autonomie consacrée par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des Universités menace surtout l'effectivité du premier principe ; cela d'autant plus aisément qu'elle n'a pas été soumise à un contrôle de constitutionnalité après son vote.

(11) En 1938, les Universités en France comptaient 60 000 étudiants ; ce chiffre passe à 300 000 en 1968 à 1 515 000 à la rentrée 2001-2002. Au début des années 2000, environ 500 000 étudiants suivaient un cursus de lettres et de sciences humaines, 350 000 en

droit et en sciences économiques, un peu plus de 200 000 en sciences et 140 000 dans le secteur de la santé.

(12) Y. Gaudemet, «Les bases constitutionnelles du droit universitaire», *RDJ*, n°3-2008, p. 681.

## B L'âge de la réforme.

Une redéfinition du régime des Universités aura lieu au 20<sup>ème</sup> siècle avec la loi dite «E. Faure» du 12 novembre 1968 et la loi dite «Savary» du 26 janvier 1984 avec, à chaque fois, pour objectif l'accroissement de leur autonomie.

L'article 3 de la loi du 12 novembre 1968 désigne les Universités comme «des établissements publics à caractère scientifique et culturel, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière». Elles groupent les anciennes Facultés désignées nouvellement comme «des unités d'enseignement et de recherche» qui peuvent éventuellement recevoir le statut d'établissement public à caractère scientifique et culturel ainsi que les services communs à ces unités<sup>(13)</sup>.

La notion d'établissement public (EP) est complexe. C'est un procédé employé depuis longtemps en France pour les services d'État (établissements nationaux) et pour les services des départements et communes (établissements locaux) qui vise à leur donner une certaine autonomie. Dans le premier cas, on parle de décentralisation fonctionnelle, ; dans le second cas, de décentralisation territoriale. Les EP sont des personnes morales de droit public. Cela a pour conséquence que les décisions prises par leurs dirigeants (par exemple, le président d'une

Université) sont des actes d'autorités administratives susceptibles de recours (notamment le REP) et que le personnel attaché à un EP peut avoir la qualité de fonctionnaires. Les fonds d'un EP ont le caractère de deniers publics. On les distingue des établissements d'utilité publique qui sont des groupements privés ne gérant pas un service public<sup>(14)</sup>. Les Universités, malgré leur appellation spécifique, doivent être rattachés au sens matériel à la catégorie d'EP administratifs, chargés d'un Service public administratif et donc à ce titre soumis à un régime de droit public pour l'essentiel<sup>(15)</sup>.

Le caractère d'EP explique leur identité «corporative» (Hauriou) qui les conduit à représenter, gérer et défendre les intérêts propres à un groupe ; en l'occurrence les étudiants mais aussi les membres du corps enseignant et les personnels administratifs. Cela justifie l'élection d'une partie au moins des instances dirigeantes qui auront le pouvoir de déterminer eux-mêmes le statut de l'institution.

La loi du 12 novembre 1968 marque une rupture dans l'enseignement français en intégrant des revendications de mai 68, notamment la participation à la gestion des établissements de tous les acteurs de l'enseignement. Ainsi, l'article 12 prévoit que «les établissements publics à caractère scientifique et culturel sont administrés par un conseil élu et dirigés par un président élu par ce conseil». Et les dits

(13) La division en quatre Facultés est abandonnée et les Universités des grandes villes sont divisées en plusieurs établissements publics dont le nom (Université de Paris I-Panthéon Sorbonne, Paris II-Assas, Paris III, etc - Toulouse I, Toulouse II...) désigne le site géographique où elles sont installées. Ce type de sites regroupe plusieurs filières d'enseignement universitaire.

(14) A de Laubadère, *Traité de droit administratif*, t.1, 1980, p. 215.

(15) Il existe aussi des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut établissements publics à caractère industriel et commercial (E. P. I. C.). Les E. P. I. C. sont des personnes morales de droit public. Mais ils

s'opposent aux E. P. A. en ce que la part de droit privé et de compétence judiciaire est beaucoup plus importante. L'exercice de la tutelle économique et financière, plus souple dans les E. P. I. C. que dans les E. P. A., s'effectue habituellement par l'entremise d'un commissaire du gouvernement désigné par le ministère dont relève l'établissement.

Deux établissements d'enseignement supérieur ont le statut d'EPIC en vertu de leur décret de création :

- l'école nationale supérieure de création industrielle,
- l'école nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ex-Fémis)

conseils, selon l'article 13, «sont composés, dans un esprit de participation, par des enseignants, des chercheurs, des étudiants et par des membres du personnel non enseignant». Il reste que l'indépendance des enseignants est préservée grâce à leur surreprésentation<sup>(16)</sup>. Ainsi la rupture avec les bases constitutionnelles du droit universitaire n'est pas consommée.

Il faut noter que les Universités en tant qu'institutions spécialisées sont rattachées à une collectivité publique territoriale, en l'occurrence l'État. Mais l'article 8 instaure un rapport avec l'échelon régional (et non la région) en instaurant un «Conseil régional de l'enseignement supérieur et de la recherche» ayant un rôle consultatif<sup>(17)</sup>. Ces conseils comprennent des représentants élus des Universités, des représentants élus des établissements d'enseignement supérieur et de recherche indépendants de ces Universités et, pour un tiers, des personnalités extérieures représentatives des collectivités locales et des activités régionales.

Concernant les ressources financières, selon les articles 26 et 27, les Universités «disposent, pour l'accomplissement de leur mission, des équipements, personnels et crédits qui leur sont affectés par l'État». Mais ils disposent en outre d'autres

ressources, provenant notamment de legs, donations et fondations, rémunérations de services, fonds de concours et subventions diverses. La loi de finances fixe le montant des crédits de fonctionnement et d'équipement qui sont attribués à chaque Université par l'État. En pratique, le ministre de l'Éducation nationale délègue à chaque Université un crédit global de fonctionnement réparti en crédits de fonctionnement et, le cas échéant, en crédits d'équipement. Cette dotation (DGF) constitue l'essentiel des ressources des Universités en France aujourd'hui encore.

La loi dite «Savary» du 26 janvier 1984 a été codifiée en 2000 pour intégrer le Code de l'éducation jusqu'à la réforme de 2007 qui modifie certains de ses articles. La loi du 26 janvier 1984 confirme le statut d'établissement public des Universités, appelées désormais «établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel» (EPSCP)<sup>(18)</sup>. Leur particularité est de bénéficier d'une autonomie renforcée. Celle-ci se manifeste par :

– l'autonomie statutaire : une bonne part de la vie de chaque établissement est régie, non par des textes généraux, mais par des statuts adoptés par le

(16) Selon l'article 13, «La représentation des enseignants exerçant les fonctions de professeur, maître de conférences, maître-assistant ou celles qui leur sont assimilées doit être au moins égale à celle des étudiants dans les organes mixtes, conseils et autres organismes où ils sont associés. La représentation des enseignants exerçant les fonctions de professeur ou maître de conférences y doit être au moins égale à 60% de celle de l'ensemble des enseignants, sauf dérogation approuvée par le ministre de l'éducation nationale après avis du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche».

(17) Selon l'article 8, «ces conseils contribuent dans leur ressort à la prévision, à la coordination et à la programmation de l'enseignement supérieur et de la

recherche relevant du ministre de l'éducation nationale. Ils donnent leur avis sur les programmes et sur les demandes de crédits des Universités et des autres établissements publics à caractère scientifique et culturel de ce ressort».

(18) Outre les Universités, ont le statut d'E. P. S. C. P :

- les écoles et instituts extérieurs aux Universités (par exemple les Instituts nationaux de sciences appliquées, I. N. S. A.),
- les écoles normales supérieures,
- les écoles françaises à l'étranger,
- les grands établissements (article L. 717 - 1), établissements «à dérogation» bénéficiant d'un statut particulier par décret pouvant déroger à certaines dispositions législatives.

conseil d'administration.

– de larges pouvoirs de décision en matière pédagogique et scientifique

– un contrôle financier *a posteriori*.

Le rôle des Universités est élargi, sans doute, de façon excessive. Ainsi, elles doivent permettre l'accroissement du nombre des étudiants et la suppression des obstacles à l'accès aux enseignements supérieurs des enfants appartenant aux catégories sociales les moins favorisées. Le législateur met ici en avant le souci de démocratisation et de professionnalisation de l'enseignement supérieur. Les Universités font en outre partie d'un «service de l'enseignement supérieur» qui comprend l'ensemble des formations postsecondaires relevant des différents départements ministériels. Or, ce service public doit être intégré à la planification nationale et régionale, pour lui permettre de concourir à la politique de l'emploi, à l'aménagement du territoire et à la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Les dispositions relatives à l'organisation interne des Universités modifient le nombre de conseils centraux en augmentant leur nombre de deux à trois : conseil d'administration, conseil des études et de la vie universitaire et conseil scientifique<sup>(19)</sup>.

C'est à l'occasion de l'adoption de la loi Savary que le Conseil constitutionnel rendra sa décision du 20 janvier 1984 sur le principe d'indépendance des professeurs. Cette décision critique les dispositions de la loi de 1984 qui ne donnent pas de garanties suffisantes pour préserver une telle indépendance. Cela conduit le Conseil constitutionnel à refuser l'abrogation des dispositions de la loi de 1968 concernées. Il estime que cette indépendance

suppose «une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire». Il déclare contraire à la Constitution l'instauration d'un collège électoral unique dans lequel les professeurs seraient minoritaires. Un tel système menacerait «le libre exercice des responsabilités qui leur sont attribuées...». Dès lors, l'indépendance des enseignants doit être protégée non seulement vis-à-vis de l'État mais aussi vis-à-vis d'autres forces extérieures à l'Université exprimant des solidarités politiques, syndicales et économiques. La représentation et la participation de ces forces accrue par la loi de 1984 mais plus encore par la réforme de 2007 pose bien la question de la survie de l'indépendance des enseignants et du principe d'autogestion qui en est le corollaire.

Enfin, la loi de 1984 veut améliorer la gouvernance des Universités en choisissant de renforcer la prééminence du président de l'Université ; cela au risque, là encore, de remettre en cause le principe d'indépendance des enseignants. Ainsi, le président d'Université est désormais élu par les trois conseils réunis en assemblée, à la majorité absolue des membres en exercice de celle-ci. On doit remarquer qu'il n'est pas obligatoire que celui-ci soit choisi parmi les professeurs. Les seules conditions à remplir sont d'être «un enseignant-chercheur permanent, en exercice dans l'université, et de nationalité française» ; le grade de professeur n'est donc pas imposé. La loi accorde d'importants pouvoirs au président d'Université. En vertu de l'article 25, il dirige l'Université, et à ce titre, conclut les accords et conventions, ordonnance les recettes et les dépenses, préside les trois conseils dont il prépare et exécute les délibérations, et a

(19) La répartition des sièges au sein du conseil d'administration se décompose ainsi :  
– 40 à 45 % de représentants des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs ;

– de 20 à 30 % de personnalités extérieures ;  
– de 20 à 25 % de représentants d'étudiants ;  
– de 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service.

autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement.

Les tendances relevées dans la loi de 1984 vont être renforcées avec la loi n°2007-1199 du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des Universités.

## II Les risques de l'autonomie nouvelle.

### A La fin de l'autonomie disciplinaire

La loi du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des Universités n'est pas seulement l'aboutissement de tendances propres au contexte français. La recherche d'une autonomie qui passe par une gouvernance présidentielle et l'accroissement des financements privés se retrouve au sein de l'espace européen, voire au-delà, au Japon par exemple. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'autonomie est très large. Dirigées aussi bien par des chefs d'entreprise que par des enseignants chercheurs, les Universités élaborent le contenu des enseignements, décident des nouveaux diplômes et arbitrent librement sur le sort des départements d'enseignement ou de recherche. À la différence de la France, les Universités britanniques sont propriétaires de tous leurs biens<sup>(20)</sup>. Le recrutement et la rétribution de personnels sont libres. La seule condition de cette quasi-indépendance est la suivante : respecter l'équilibre budgétaire. Toutes les sources de financement sont permises : dons, legs, fondations, mais dès lors les frais d'inscription sont élevés. En Espagne et en Italie, l'autonomie des Universités est inscrite dans la Constitution. Les établissements jouissent d'une autonomie administrative (liberté de recruter du personnel) et

pédagogique (l'État réglemente seulement la mise en place des titres universitaires).

Il reste que la loi du 10 août 2007, en rejoignant ce mouvement général de réforme, porte en elle un risque spécifique qui menace une tradition bien française : l'autonomie disciplinaire (liée au principe d'indépendance des professeurs d'Université).

Pour comprendre ce risque, il faut d'abord prendre acte du déclin des disciplines elles-mêmes. Relisons Heidegger dans sa conférence "Qu'est-ce que la métaphysique ?" (1929) : «Les domaines des sciences sont très éloignés les uns des autres. Leur façon de traiter leurs objets est radicalement différente. Ces disciplines multiples et dispersées ne doivent aujourd'hui leur cohésion qu'à l'organisation technique des Universités et des Facultés et ne gardent leur signification que grâce à la finalité pratique des disciplines mêmes. Par contre, l'enracinement des sciences dans leur fondement essentiel est bien mort».

En d'autres mots, les disciplines, en devenant purement techniques ou positives, ont perdu leur fondement théorique. Elles se sont multipliées et ne conservent leur unité qu'à travers l'organisation corporative des Facultés et des Universités. Ainsi, les disciplines juridiques sont aujourd'hui fort nombreuses et purement pratiques, se développant selon les besoins du marché ou l'évolution des sciences. Dès lors, elles ne trouvent un fondement commun qu'à travers la survie des Facultés de droit (qui rassemblent les juristes et organisent des colloques dits interdisciplinaires). Mais alors ces disciplines n'ont plus de véritable enracinement théorique tel qu'il peut être fourni par exemple par l'histoire ou la philosophie du droit. Elles ne sont

(20) La loi de 2007 prévoit que les Universités françaises ont la possibilité de devenir propriétaires, à titre gratuit, des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou mis à disposition. Ces biens,

utilisés pour des missions de service public peuvent ensuite faire l'objet d'une convention créant des droits réels entre l'Université et des tiers.

plus des disciplines mais des techniques.

Ce déclin des disciplines fait apparaître le caractère désuet des Facultés qui ont perdu leur légitimité propre, celle précisément d'incarner et de défendre de véritables disciplines. La présidentialisation de l'Université peut donc se développer sans obstacle, au détriment des Facultés ; cela au nom de l'idée de meilleure gouvernance des Universités. Cette présidentialisation est d'autant plus inévitable que les Facultés, délégitimées, ne sont plus en mesure d'assurer une gouvernance efficace au moyen de l'autogestion traditionnelle. On comprend alors que la loi de 2007 ignore les Facultés et menace l'indépendance des enseignants-chercheurs ; une indépendance dont l'effectivité était liée à la mise en œuvre de la collégialité par ces mêmes Facultés.

Prenons ici quelques exemples tirés de la loi de 2007 qui sont en même temps des objections contre la constitutionnalité de la loi (atteintes au principe constitutionnel de l'indépendance des professeurs d'Université) :

– On peut s'interroger sur la possibilité de permettre à une liste électorale constituée en vue de désigner les différents conseils de l'Université d'assurer «la représentation des grands secteurs de formation» ; ce type de liste ne peut respecter l'exigence constitutionnelle d'une «représentation authentique des professeurs» sauf à tenir compte de la structure des Facultés et donc des grandes disciplines de savoir.

– On peut aussi critiquer, de ce point de vue, l'attribution d'un droit de veto au président de l'Université sur l'affectation de toutes les catégories de personnel enseignant (sauf la première affectation des personnels recrutés par concours d'agrégation de l'enseignement supérieur) ; cela, d'autant plus que

le président peut ne pas appartenir au corps des professeurs ou à celui des maîtres de conférences (art. L 712-2, Code de l'Éducation).

– On remarquera que la disparition des commissions de spécialistes élues par les Facultés correspond avec la fin de la possibilité pour ces dernières de choisir la plus grande partie des enseignants-chercheurs. Ces commissions sont remplacées par des «comités de sélection» composés par moitié d'universitaires extérieurs à l'établissement. Les membres des comités sont choisis par le président de l'Université en fonction de leurs compétences. Les comités rendent un avis motivé que le conseil d'administration «transmet» au ministre sous réserve de «l'avis défavorable» du président (art. L 952-6-1) [avis qui peut seulement faire l'objet d'un REP].

– Le président peut recruter des agents contractuels pour une durée déterminée ou indéterminée afin d'assurer des fonctions techniques ou administratives mais aussi des fonctions d'enseignement, de recherche. Cependant ce dernier recrutement ne peut intervenir qu'après avis du comité de sélection <sup>(21)</sup>.

– Enfin, il appartient au conseil d'administration de définir les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les différentes activités et missions (art L 952-4). Un projet récent de décret modifiant le décret statutaire de 1984 précise que ce conseil «fixe également les équivalences horaires applicables à chacune de ces activités ainsi que leurs modalités pratiques de décompte» (art. 4II). Cette disposition, là encore, semble contraire au principe d'indépendance des professeurs d'Université ou du moins difficilement interprétable en vertu de ce principe <sup>(22)</sup>.

(21) Il faut noter que les Universités ne peuvent créer par elles-mêmes des emplois de fonctionnaires car la masse

salariale et le nombre d'emplois sont plafonnés.

Ainsi, l'autonomie que la réforme de 2007 est censée accorder aux Universités, favorise une forme de présidentialisme. Redistribuant les pouvoirs à l'intérieur des établissements au bénéfice des présidents d'Université et de leurs conseils d'administration, la loi condamne les Facultés à un rôle subalterne. Elle programme la régression de la collégialité même s'il faut admettre que ses dysfonctionnements (lenteur, localisme favorisé...) exigeaient qu'elle soit aménagée. Dès lors, l'effectivité de l'autonomie disciplinaire, garantie par les Facultés, est bien menacée.

## B Le désengagement financier de l'État

L'autonomie des Universités est largement une fiction tant qu'elles ne disposent pas de ressources propres suffisantes. Or les Universités françaises dépendent pour 2/3 de leur budget (hors le salaire des personnels) du financement de l'État. C'est le cas aussi dans la plupart des pays européens. Les financements publics pèsent près de 80% des ressources : seuls cinq pays (Pologne, Chypre, Lituanie, Bulgarie, Lettonie) sont en deçà du seuil des 70%. Les États en général n'entendent pas diminuer les financements publics qui représentent en moyenne 1.14% du PIB, 1.3% du PIB pour la France et au Japon). C'est le cas de la France pour les 5 années au moins qui suivent l'adoption de la loi de 2007 <sup>(23)</sup>.

Il reste que la France est un des pays européens dont les dépenses annuelles par étudiants sont relativement faibles : 10 068 \$ en 2004 soit en dessous de la moyenne OCDE (11,100 \$ en 2004). D'un autre côté, la part des financements privés en France est bien en dessous de la moyenne OCDE (qui est de 24.3% en 2004). Cela est à comparer avec le Japon et les États-Unis dont la part des financements privés est supérieure à 60% en 2004.

On comprend dès lors que la loi de 2007 tente de favoriser le financement privé des Universités (à défaut d'augmenter les droits d'inscription) <sup>(24)</sup>. Et, dès lors, on peut s'attendre à ce qu'un tel financement soit appelé dans l'avenir à compenser un désinvestissement de l'État, ou du moins à suppléer l'incapacité de l'État à aider les Universités françaises à rattraper leur retard par rapport aux autres Universités européennes placés de facto en situation de concurrence avec elles.

La réforme de 2007 a ainsi mis en place des instruments de financement nouveaux comme les fondations universitaires et les fondations partenariales (article 28 de la loi du 10 août 2007) <sup>(25)</sup>. Celles-ci doivent permettre le développement d'activités d'intérêt général avec le soutien et la coopération du monde économique grâce à un régime fiscal favorable <sup>(26)</sup>. Actuellement, la moitié des Universités françaises ont des projets de fondations universitaires et cinq

(22) Sur ces objections à la constitutionnalité de la loi de 2007, voir notamment, Y. Gaudemet, «Les bases...», *op. cit.*, p. 694 et F-X Fort, «Une évolution en demi-teinte pour les Universités», *La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités territoriales*, n°43, 22 octobre 2007, p. 2278.

(23) L'élaboration du projet de loi relatif aux libertés des Universités est allée de pair avec l'annonce, dès la déclaration de politique générale du Premier ministre, le 3 juillet 2007, d'une hausse du budget de l'enseignement supérieur. Cette annonce a débouché sur la signature, le 28 novembre 2007, d'un protocole cadre pour la réussite

des Universités entre le Premier ministre, la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le premier vice président de la Conférence des présidents d'université, aux termes duquel le budget de l'enseignement supérieur augmentera d'un milliard d'euros par an pendant cinq ans pour atteindre quinze milliards d'euros en 2012.

(24) L'article L. 719-4 énumère les ressources possibles des Universités : vente de biens, legs, donations et fondations, rémunérations de services, droits de propriété intellectuelle, fonds de concours, participation des employeurs et subventions diverses.

devraient être créées avant la fin 2008.

Les fondations universitaires ont une structure nouvelle *sui generis* ; les fondations de partenariat reprennent un modèle ancien mais qui n'a pas été appliqué aux Universités<sup>(27)</sup>. Les deux types de fondations ont un statut plus simple et plus adapté que les traditionnelles fondations d'utilité publique créées par décret en Conseil d'État ou encore que les fondations d'entreprise créées par le biais d'une filiale<sup>(28)</sup>. Les fondations universitaires ont un modèle de fonctionnement plus proche des établissements universitaires et ont moins d'autonomie par rapport à eux. Ainsi, elles n'ont pas de personnalité morale et ne peuvent prendre aucun engagement juridique vis-à-vis de tiers sans l'aval de l'Université. Leur personnel (fonctionnaires et contractuels) relève d'un régime de droit public. Elles appliquent les règles de la comptabilité publique même si leurs statuts peuvent prévoir des dérogations. À l'opposé, les fondations partenariales sont soumises au droit privé dans leurs relations avec les tiers ; elles emploient un personnel soumis au code du travail même si des fonctionnaires

peuvent y travailler (dans les cas d'une mise à disposition ou d'un cumul des activités prévu par le décret du 2 mai 2007). Enfin, elles appliquent les règles de gestion et de comptabilité privée. Les deux fondations passent le même type de marchés qui obéissent au droit commun de l'Université (code des marchés publics pour les achats généraux par exemple).

Il reste que ces instruments sont assez complexes à mettre en œuvre et ne peuvent prendre en compte toutes les ressources alternatives aux dotations de l'État. Elles ne sauraient donc permettre de remplacer ces dotations<sup>(29)</sup>. De plus, le développement des fondations suppose que les Universités adoptent une «culture commerciale» pour faire valoir leurs actions auprès d'entreprises prêtes à s'investir et à s'engager. Cela contredit la culture du service public administratif propre au modèle universitaire républicain. Par ailleurs, le risque existe que les Universités les moins visibles et «performantes» n'aient pas la possibilité d'attirer les financements privés.

La contrepartie de cette ouverture au monde de

(25) Dès avant la loi de 2007, les Universités françaises avaient déjà tenté de mettre en place une relation partenariale avec les entreprises pour répondre à leurs besoins tout en favorisant le développement économique régional. Ainsi, l'Université de Bourgogne (UB) a, dès 1985, mis en place une structure (*Bourgogne technologies*) destiné de promouvoir le «transfert de technologies» vers les entreprises en valorisant les travaux des organismes de recherches bourguignons. Cette structure avait statut d'association (loi 1901) jusqu'à sa transformation au 1<sup>er</sup> janvier 2008 en SAS (Société par action simplifiée) nommée *uB-Filiale*. *uB-Filiale* est une filiale à 80% de l'Université de Bourgogne. Elle dispose d'une comptabilité analytique et est agréée au titre du crédit impôt recherche et à celui d'organisme de formation. Elle intervient surtout dans les domaines de l'agro-alimentaire, de l'agro-environnement, du bio-industriel, de la mécanique, de l'ingénierie... Il est prévu que le Conseil régional lui verse une subvention de

400 000 € entre 2007 et 2013 dans le cadre du contrat de projet. On peut estimer que 30% de la recherche à l'UB est financée par *uB-Filiale*.

(26) L'article 29 de la loi du 10 août 2007 étend les réductions d'impôts sur le revenu ou sur les sociétés prévues par les articles 200 (pour les particuliers) et 238 bis (pour les entreprises) du code général des impôts aux dons faits aux fondations universitaires et aux fondations partenariales. Cette mesure ne nécessite la publication d'aucun texte réglementaire pour être mise en œuvre.

(27) Cf. Séminaire de la Conférence des présidents d'Universités (CPU) sur les fondations universitaires et partenariales. Je reprends dans le paragraphe les données fournies lors de ce Séminaire. Site web de la CPU.

(28) Au total, les Universités peuvent instaurer 5 types de fondations. Il faut ajouter aux fondations déjà mentionnées les fondations de coopération scientifique dont le statut est approuvé par décret et dont l'objet est de mener à bien un programme scientifique.



l'entreprise doit être selon la loi de 2007 et le Ministère, l'adoption d'une «culture du résultat» déjà induite par la LOLF. En matière budgétaire, les Universités ont la possibilité de recourir à un budget global qui s'accompagne obligatoirement d'une dotation de l'État faisant l'objet d'un contrat pluriannuel. La loi de 2007 légalise ici une pratique administrative initiée dès 1989. C'est l'occasion de la mise en place d'«instruments d'audit interne et d'un pilotage financier», voire patrimonial. Les contrats font eux-mêmes l'objet d'une évaluation par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (créée par la loi du 18 avril 2008). Dès 2003, la Cour des Comptes avait appelé au respect d'un décret du 14 janvier 1994 sur la mise en œuvre et le suivi d'un budget de gestion et l'élaboration d'une comptabilité analytique. S'il semble nécessaire que les Universités puissent

connaître leurs coûts de fonctionnement interne, on peut s'interroger sur la possibilité réelle d'évaluer leur «performance»<sup>(30)</sup>. Or la loi de 2007 prévoit que la dotation globale sera en partie fonction de la performance. Le ministère a invoqué des critères tels que «la valeur ajoutée des enseignements, le nombre d'étudiants plus âgés par rapport à leur cohorte, l'insertion professionnelle et le nombre d'étudiants présents à l'examen ou ceux inscrits pédagogiquement...». L'abandon des critères arithmétiques actuels<sup>(31)</sup> est sans doute nécessaire. Mais on peut douter que l'activité de recherche et d'enseignement puisse être évaluée de façon pertinente en termes de moyens et d'objectifs comme une activité économique. De toute façon, ce type de formalisation devrait accélérer la déchéance des disciplines traditionnelles au profit des disciplines contemporaines comprises comme de simples

(29) D'après le rapport d'information déposé en application de l'article 86, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale, par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la mise en application de la loi du 10 août 2007, «La finalité de la fondation universitaire n'est pas de collecter des fonds supplémentaires permettant de pallier les lacunes des crédits d'État ou des ressources propres de l'université mais de contribuer à construire une identité universitaire forte par le développement de projets de formation et de recherche répondant à des besoins du territoire et des entreprises partenaires, la participation à des réseaux internationaux de recherche et de formation, l'accroissement de la mobilité des étudiants et des enseignants, la mise en place de chaires d'excellence confiées à des personnalités étrangères, le financement d'emplois de post-doctorants, etc.».

(30) Le budget de l'établissement est désormais constitué d'un budget principal et, le cas échéant, d'un budget annexe du service d'activités industrielles et commerciales (SAIC), et d'un état prévisionnel des recettes et des dépenses pour chaque fondation universitaire. Il comporte, en annexe, un volet «performance», ainsi que les documents et tableaux permettant le suivi des emplois et des programmes pluriannuels d'investissement. Le

conseil d'administration doit délibérer sur le volet performance, qui présente les objectifs poursuivis par l'établissement, assortis d'indicateurs d'efficience, d'efficacité et de qualité du service public de l'enseignement supérieur.

(31) Le financement public des Universités françaises est fondé sur le nombre d'étudiants inscrits et de mètres carrés selon le système actuel dit «San Remo» qui pousse les Universités à augmenter le nombre d'inscrits en premier cycle universitaire pour obtenir plus de financements. Une proposition de pondération selon des critères qualitatifs est en cours d'étude par le Ministère de l'enseignement supérieur. Les critères qualitatifs pourraient être : la présence des étudiants aux examens, leurs résultats, leur insertion professionnelle à la sortie de l'Université. Le critère de performance proposé concernerait entre 10 et 15% du financement total. Le Ministre de l'enseignement supérieur a exprimé sa volonté d'associer le Parlement à la réforme du système actuel dit de San Remo. Elle souhaite que les critères soient plus «justes» et que les performances des Universités soient prises en compte. Elle a évoqué la possibilité de financements calculés «sur le nombre d'étudiants qui passent un examen et pas sur le nombre des inscrits» comme dans la «quasi totalité des pays européens».

techniques dont les effets sont quantitatifs et plus faciles à évaluer.

Pour terminer, on doit signaler que les Universités peuvent bénéficier à titre subsidiaire de ressources publiques autres que celles de l'État. Les Contrats de Plan État Région (CPER) qui ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique permettent ainsi aux Universités d'obtenir des Régions des ressources notamment pour aider à leurs programmes de constructions. Elles peuvent aussi obtenir des subventions des collectivités territoriales et de l'UE.

## Conclusion

Les Universités françaises sont appelées, à travers une autonomie renforcée, à développer une «culture commerciale» ou encore «une culture de

résultat» qui rompt avec leur culture traditionnelle dite de service public liée à leur statut d'EPA. Elles sont conduites à rechercher des financements privés ou publics, notamment dans un cadre régional. En échange, elles peuvent proposer aux régions par exemple des conseils en «ingénierie fiscale et juridique» aujourd'hui dispensés par des cabinets de consulting. Ou encore, elles peuvent proposer aux entreprises des «échanges de technologie». Le risque est que les traditionnelles disciplines enseignées dans les Universités deviennent de simples techniques conditionnées par l'évolution du marché et des besoins des entreprises. La nouvelle gouvernance instaurée au profit des présidents d'Université et au détriment de l'indépendance des enseignants doit veiller à ce que les Universités ne perdent pas leur identité disciplinaire et donc leur «âme».

地域における大学の新たな役割

## 「フランスにおける“新しい大学の自治”について」

### Reflections on the new autonomy of the Universities in France

オリヴィエ・カミイ  
ブルゴーニュ大学法律政治学部・パリ政治学院

## 要 約

2007年8月10日の《総合大学の自由と責務》に関する法律は、予算と人員管理の両面において新たな権限を付与することによって、フランスにおける大学の自治権を強化することを目標としている。ここでは、フランス高等教育分野における公共サービスの機能的な分権化の最終段階について、その背景 (I) と改革がはらんでいるリスク (II) について、検討してみたいと考えている。

(I) 2007年8月10日法による大学管理体制の転換は、1968年11月12日法や84年1月26日法によって切り開かれた20世紀の高等教育改革サイクルの一環に位置づけられる。この改革サイクルは、第三共和制のもとに実施された大学モデルとは暗黙裏の断絶を示している。第三共和制モデルは、大学の管理に関す