



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT  
ET DE LA RECHERCHE

Monsieur le ministre de l'Enseignement supérieur  
et de la Recherche

---

# La place des composantes dans l'université

N° 23-24 012B – septembre 2024

*Inspection générale de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

## **La place des composantes dans l'université**

**Septembre 2024**

**Bertrand MINAULT**

Émilie-Pauline GALLIÉ

Philippe MARCEROU

Erwan PAITEL

Marie-Dominique SAVINA

*Inspecteurs généraux de l'éducation,  
du sport et de la recherche*

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Recommandations .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>Synthèse .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Introduction .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. La place des composantes dans l'université est l'héritage de compromis instables entre les acteurs universitaires et l'État qui ne favorisent pas la prise en compte des attentes des étudiants et des personnels .....</b>              | <b>6</b>  |
| 1.1. L'organisation des fonctions « cœur de métier » de l'université en composantes est le fruit de l'intervention conjuguée des acteurs universitaires et de l'État .....   | 6         |
| 1.1.1. <i>Introduite en 1984 dans le code de l'éducation, la notion de « composante » accompagne la reconstruction des universités françaises tout au long du XX<sup>e</sup> siècle .....</i>  | 6         |
| 1.1.2. <i>Objet d'un encadrement législatif justifié par leur statut d'établissement public, l'organisation interne des universités est également façonnée par l'intervention parfois contradictoire de la puissance publique .....</i>        | 9         |
| 1.2. La complexification de l'organisation universitaire et la fragilité des équilibres internes ne favorise pas la prise en compte des besoins des usagers et des personnels .....  | 13        |
| 1.2.1. <i>L'université ne forme pas une véritable « structure organisationnelle » au sens d'une architecture claire et cohérente des différents niveaux de décisions et de compétences .....</i>   | 13        |
| 1.2.2. <i>La polarisation fréquente des acteurs sur les enjeux politiques internes ne favorise pas la prise en compte des attentes des personnels et des usagers .....</i>   | 19        |
| <b>2. Les réorganisations engagées récemment dans les établissements affectent de manière différenciée la place des composantes .....</b>  | <b>20</b> |
| 2.1. Les universités connaissent des mouvements importants de réorganisation .....   | 20        |
| 2.1.1. <i>L'architecture organisationnelle peut être modifiée pour des raisons académiques .....</i>   | 20        |
| 2.1.2. <i>L'architecture organisationnelle peut être modifiée pour des raisons combinant motivations académiques et managériales .....</i>   | 22        |
| 2.1.3. <i>Les universités peuvent conduire des réorganisations modifiant l'architecture générale de l'établissement .....</i>  | 23        |
| 2.1.4. <i>Les réorganisations sont, au moins dans un premier temps, rarement consensuelles .....</i>   | 28        |
| 2.1.5. <i>Les réorganisations doivent faire l'objet d'un véritable travail évaluatif .....</i>   | 28        |
| 2.2. L'effet des réorganisations sur la place des composantes est variable .....   | 30        |
| <b>3. Le renforcement de la gouvernance des universités passe par une meilleure association des composantes .....</b>  | <b>31</b> |
| 3.1. Quatre axes d'amélioration permettraient de conforter l'institution universitaire .....   | 31        |
| 3.1.1. <i>L'université gagnerait à définir un nouvel équilibre entre niveau central et composantes .....</i>   | 31        |
| 3.1.2. <i>L'université gagnerait à clarifier la distribution aujourd'hui imprécise des compétences entre ses différents niveaux .....</i>  | 32        |
| 3.1.3. <i>L'université gagnerait à faire évoluer les relations entre composantes et niveau central afin de mieux distinguer ce qui relève du dialogue contractuel et ce qui est de l'ordre des obligations légales et réglementaires .....</i> | 33        |
| 3.1.4. <i>L'université gagnerait à amplifier l'orientation de son organisation vers une meilleure prise en compte des attentes de ses différentes parties prenantes .....</i>  | 34        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.2. Un nouveau « design organisationnel » respectueux des grands équilibres internes doit viser un meilleur accomplissement des missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche .....   | 34        |
| 3.2.1. <i>Première proposition : redonner leur place aux composantes dans la direction des établissements dans le cadre d'une gouvernance collective et mieux structurée.....</i>  | 35        |
| 3.2.2. <i>Deuxième proposition : faire évoluer les relations entre gouvernance, composantes et administration pour mettre en valeur l'apport de chaque partie au fonctionnement général de l'établissement et sa contribution à l'atteinte des objectifs communs .....</i> | 38        |
| 3.2.3. <i>Troisième proposition : prendre appui sur la structuration interne des composantes pour expliciter leurs missions d'animation du lien formation - recherche et d'accompagnement individualisé des publics étudiants .....</i>                                    | 39        |
| <b>Annexes.....</b>  | <b>43</b> |

## Recommandations

**Recommandation n° 1 :** Élargir à l'ensemble des universités les possibilités d'organisation interne offertes aux seuls établissements expérimentaux en s'inspirant des dispositions de l'ordonnance de décembre 2018.

**Recommandation n° 2 :** Supprimer le chapitre IV de la partie réglementaire du code de l'éducation relatif aux services communs des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels.

**Recommandation n° 3 :** Uniformiser la durée de l'ensemble des mandats électifs sur cinq ans (à l'exception de ceux des étudiants), renouvelables une fois ; harmoniser les calendriers électoraux et leur alignement sur la période de contractualisation.

**Recommandation n° 4 :** Remplacer le conseil des directeurs de composantes par une instance exécutive de l'établissement placée sous l'autorité du conseil d'administration, composée du président et des vice-présidents statutaires, du directeur général des services et des responsables de composantes.

**Recommandation n° 5 :** Transférer les attributs des vice-présidents fonctionnels ou délégués et des chargés de mission aux directeurs de composantes et aux directeurs des services agissant dans le cadre d'un mandat du conseil exécutif.

**Recommandation n° 6 :** Définir dans les statuts et dans le règlement intérieur du conseil exécutif le rôle des directeurs de composantes, l'étendue de leurs prérogatives et les modalités d'exercice de leurs fonctions.

**Recommandation n° 7 :** Faire évoluer les modalités du dialogue interne avec les composantes en organisant le processus de discussion à partir des attentes de l'établissement et en distinguant ce qui relève de la discussion contractuelle et de l'obligation légale et réglementaire.

**Recommandation n° 8 :** Formaliser les engagements de l'administration à l'égard des différentes catégories de bénéficiaires (gouvernance, composantes de formation et de recherche, étudiants) en s'appuyant sur un recensement des prestations fournies et sur des engagements de qualité et de délais.

**Recommandation n° 9 :** Renforcer la cohérence de la structuration interne des composantes avec leurs missions actuelles qui seront explicitées dans les statuts.

## Synthèse

Inscrite au programme annuel de travail 2023-2024 de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), l'étude de « *la place des composantes et des niveaux intermédiaires dans l'université. Liens entre organisation, mises en œuvre du principe de subsidiarité et stratégie* » conduit à réinterroger une organisation universitaire héritière d'une longue histoire, et profondément renouvelée sous l'effet des politiques publiques menées depuis les années 2000.

La mission rappelle dans un premier temps que la notion de « composante », introduite dans le code de l'éducation par la loi Savary de 1984, est **le reflet de l'histoire singulière de l'université française** qui, loin d'être l'institution première à partir de laquelle se sont organisées les fonctions enseignement et recherche, s'est progressivement construite, à partir de la loi Liard de 1896, par assemblage de structures d'origine, de nature juridique et de finalités diverses. Les facultés, les instituts et les écoles constituent ainsi autant de composantes, issues d'initiatives aussi bien locales que nationales, qui s'agglomèrent progressivement, avec leur histoire et leur légitimité propres, pour former l'université moderne issue des lois Faure et Savary. Plus récemment, la volonté des pouvoirs publics de renforcer la place de l'université dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche a logiquement développé des tensions internes entre les composantes – suspectées parfois de nostalgies « facultaires » ou de volonté autonomiste exacerbée –, les exécutifs présidentiels – accusés par certains de vouloir affaiblir la collégialité, principe constitutif du monde universitaire – et l'administration – dénoncée ici ou là comme « vecteur de soumission du monde académique à la rationalité managériale » ou « comptable ».

Le code de l'éducation, dans ses articles L. 713-1 à L. 713-9, est le reflet de cette histoire singulière et des compromis fréquents passés entre les acteurs universitaires et l'État, qui se traduisent par l'importance des régimes dérogatoires accordés aux unités de formation et de recherche de santé, aux écoles et aux instituts. Il dessine le portrait d'**une organisation universitaire de plus en plus complexe**, qui s'alimente à deux dynamiques :

- la première résulte de la distinction, ancienne, entre, d'une part, des composantes elles-mêmes hétérogènes (UFR *versus* instituts et écoles) et au statut incertain (la place des unités de recherche) et, d'autre part, des services à la qualification variable (communs, généraux, centraux, universitaires) dont l'organisation mobilise plus d'une centaine d'articles du code de l'éducation dans sa partie réglementaire ;
- la seconde dynamique, plus récente, est celle portée par les appels à projets du programme des investissements d'avenir qui ont incité nombre d'établissements à redéfinir leur projet stratégique et à modifier, sur cette base, leur périmètre (avec les dynamiques de fusion ou de regroupement) et leur structuration interne (place de la recherche, organisation de la fonction Enseignement).

**Cette complexification rend l'organisation universitaire actuelle hétérogène, peu lisible, favorise les conflits internes et complique l'élaboration de stratégies coopératives entre les trois sphères qui composent l'université : la gouvernance, les composantes et l'administration.** Une telle situation ne conduit pas, en outre, à **orienter pleinement l'organisation vers ses usagers**, notion qui peine à s'imposer tant l'étudiant est d'abord, et principalement, vu au mieux comme un apprenant et non comme un bénéficiaire de services publics et un acteur de leur organisation. Il en résulte pour les universités une difficulté, non pas à prendre en compte les priorités des pouvoirs publics en matière de vie et de réussite étudiante, mais à les traduire de manière visible dans leur structure organisationnelle.

Les universités mettent en œuvre, pourtant, d'importants mouvements de réorganisations internes que la mission analyse dans un deuxième temps du rapport. Certaines réorganisations résultent des dynamiques scientifiques : les composantes de recherche et de formation se recomposent ainsi depuis longtemps en fonction de l'apparition de nouveaux domaines de savoir, mais aussi, plus récemment, selon les étapes du cursus universitaire. La fonction enseignement des universités peut ainsi passer d'une organisation structurée par la discipline enseignée (UFR) et la finalité des formations (écoles et instituts) à un modèle davantage organisé en fonction des trois cycles de formation. D'autres réorganisations combinent motivations académiques et recherche d'une amélioration du pilotage de l'établissement, soit en conduisant un travail de regroupement des composantes, soit en introduisant un niveau intermédiaire entre les

composantes et le centre. Quelques cas enfin, peu nombreux, débouchent sur une réorganisation plus ambitieuse mettant en avant une organisation renouvelant les missions et la structurations interne des composantes.

Ces différentes modalités de réorganisation témoignent des mouvements permanents qui affectent la structure organisationnelle des universités, à rebours de l'image d'une organisation figée dans son héritage. La mission considère qu'il n'y a pas lieu d'opposer un cadre réglementaire forgé il y a près d'un demi-siècle à ces dynamiques de réorganisations, et propose au contraire **d'octroyer à l'ensemble des universités les facilités organisationnelles qu'apportent aux seuls établissements expérimentaux les dispositions de l'ordonnance de décembre 2018 (recommandation n° 1)**. Cette liberté suppose la levée des rigidités réglementaires pesant sur les établissements, qui passe par un toilettage de la partie réglementaire du code de l'éducation relatives aux services communs (recommandation n° 2) et doit viser une organisation globale plus performante : c'est pourquoi la mission préconise d'aligner l'ensemble des mandats (à l'exception de celui des représentants étudiants) sur une durée de cinq ans, de manière à donner à l'université un cadre temporel plus cohérent (par la synchronisation des calendriers électoraux que rend possible l'harmonisation de la durée des mandats) et une cohésion politique renforcée de l'ensemble des acteurs chargés de déployer le projet de l'établissement (recommandation n° 3).

Ces éléments de diagnostic amènent la mission à formuler, dans une dernière partie, trois propositions. La première consiste à rappeler qu'il ne peut y avoir d'université puissante sans appui sur des composantes pleinement intégrées à son fonctionnement général, associées à l'élaboration de son projet stratégique et maitres d'œuvre de son déploiement opérationnel. Pour faire des composantes des vecteurs à part entière du projet d'établissement, la mission propose de **remplacer le conseil des directeurs de composantes (CDC) par un « conseil exécutif » regroupant le président et ses vice-présidents, le directeur général des services et les responsables de composantes (recommandation n° 4)**. Ce conseil exécutif aurait pour mission de prendre l'ensemble des décisions nécessaires au déploiement de la stratégie de l'établissement adoptée par les instances. Une telle évolution accorderait alors un rôle pivot au binôme constitué du président (assisté des seuls vice-présidents statutaires) et du directeur général des services, seul responsable d'une administration dont l'unité doit être réaffirmée. Une telle évolution, qui invite les responsables de composantes à assumer une triple identité d'élus universitaire de proximité, de représentant de leurs communautés au conseil exécutif et de relais dans l'établissement du déploiement du projet stratégique, pourrait s'accompagner :

- du transfert des attributions des vice-présidents fonctionnels ou délégués vers les directeurs de composantes ou vers les directeurs de service (recommandation n° 5) ;
- de l'élaboration d'un véritable statut des responsables élus de composantes (recommandation n° 6) qui, soulagés de leurs tâches administratives, assumeraient alors pleinement les responsabilités de « doyens », à l'instar de l'appellation qui prévaut dans les universités étrangères.

L'instauration du « conseil exécutif » permet de mieux structurer la gouvernance universitaire en distinguant :

- le niveau stratégique et les compétences associées (vision, définition du projet à moyen terme à partir d'une analyse SWOT<sup>1</sup>) incombant aux instances décisionnelles et au président ;
- le niveau du pilotage et de la coordination, *i.e.* de la mise en œuvre opérationnelle du projet, mobilisant d'autre savoir-faire (définir une trajectoire et des jalons, allouer les ressources en cohérence, construire un dispositif de suivi), dévolu au conseil exécutif.

La deuxième proposition invite à faire évoluer les relations entre le centre et les composantes. Les dialogues de gestion interne se réduisent trop souvent à l'énoncé de demandes de financement de projets issus du terrain, alors qu'ils devraient porter prioritairement, aux yeux de la mission, sur l'examen de la contribution des composantes au projet de l'établissement. Le dialogue interne devrait comprendre, en outre, une partie non contractuelle déclinant les priorités des pouvoirs publics, priorités qui relèvent de l'obligation légale et réglementaire s'imposant à un opérateur public. Il paraît ainsi nécessaire de **faire évoluer la philosophie et**

---

<sup>1</sup> La matrice *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT) est utilisée dans le cadre de la démarche d'évaluation.

**de cadrer le périmètre du dialogue centre / composantes** ([recommandation n° 7](#)), en s'inspirant des évolutions portées, sur le plan national, par les contrats objectifs moyens performance (COMP). Cette évolution de l'esprit du dialogue interne devrait s'accompagner d'un positionnement affirmé de **l'administration comme fournisseur de services de qualité** à destination de la gouvernance, des composantes et des usagers ([recommandation n° 8](#)).

La troisième proposition consiste à **préciser les missions spécifiques des composantes, en lien avec leur structuration interne**. L'organisation des composantes, surtout si elles sont amenées à se regrouper en de plus grands ensembles pluridisciplinaires, doit inciter les établissements à conduire conjointement un double travail de clarification : le premier porte sur les missions effectivement prises en charge par les composantes, et qui devraient être mentionnées dans les statuts. La mission considérée à cet égard que devraient figurer explicitement au titre des missions des composantes :

- l'accompagnement des étudiants dans des parcours de réussite et d'insertion professionnelle ;
- l'adossement des formations de masters et doctorat aux laboratoires de recherche ;
- l'animation scientifique du lien formation / recherche.

Cette explicitation doit s'articuler, second travail, avec un effort de structuration interne en s'appuyant sur une organisation distinguant, au sein de la composante, des départements de formation et des instituts de recherche, selon une recommandation ancienne de l'académie des sciences. Les départements de formation devraient distinguer un niveau dédié au premier cycle, en charge de l'accueil et de l'orientation des étudiants dans des parcours de réussites et d'insertion, et un niveau concernant le master et le doctorat. Le regroupement des unités de recherche entrant dans le périmètre de la composante élargi sous la forme d'instituts de recherche pourrait favoriser les dynamiques scientifiques (recherche aux interfaces, interdisciplinarité) et nourrir l'offre de formation proposée par la composante ([recommandation n° 9](#)).

## Introduction

Inscrite au programme annuel de travail 2023-2024 de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), l'étude de « *la place des composantes et des niveaux intermédiaires dans l'université. Liens entre organisation, mises en œuvre du principe de subsidiarité et stratégie* » a été conduite par une équipe de cinq inspecteurs généraux : Bertrand Minault (pilote), Émilie-Pauline Gallié, Philippe Marcerou, Erwan Paitel et Marie-Dominique Savina.

Inscrire cette question au programme de travail de l'inspection générale conduit à examiner les équilibres internes qui s'établissent, dans chaque université, entre « la gouvernance », « l'administration » (au sens large) et « les composantes », termes rarement définis. Un tel examen ne devrait-il pas relever de la seule réflexion interne des établissements ? Les recommandations formulées dans le présent rapport n'ont, pour cette raison, rien de normatives d'autant que l'établissement qu'elles dessinent, si elles venaient à être mises en œuvre, serait sans doute assez éloigné de l'héritage historique et sociologique qui marque l'université française. Le rapport ambitionne d'ouvrir des pistes de réflexion dont il appartiendra ensuite aux établissements de se saisir, en totalité ou partiellement. Car si la situation varie fortement d'une université à l'autre, excluant toute idée de « modèle » organisationnel, aucune structuration aujourd'hui existante ne paraît véritablement satisfaisante et la place des composantes continue d'alimenter, à bas bruit, un débat dans les établissements sur fond de malaise des différents acteurs.

Ce débat s'alimente des critiques régulièrement adressées à l'organisation interne des universités : son illisibilité ne cesse d'augmenter, l'ajout continu de nouvelles structures, statutaires ou non, et de niveaux générant des coûts de coordination croissants et pesant *in fine* sur la capacité à accompagner de manière efficace les politiques des établissements, d'autant que les choix effectués sont loin d'être toujours commandés par la prise en compte des attentes des étudiants. Mais le plus préoccupant tient peut-être au ressenti des acteurs sur leur propre organisation, et l'on pourrait reprendre, en l'étendant à toutes les disciplines et tous les types de composantes, ce constat dressé il y a 17 ans par un groupe de travail de juristes : « *en disant que beaucoup de facultés [de droit] ne se sentent pas à l'aise dans le système universitaire actuel, le groupe de travail fait un constat qui ne surprendra personne. Il ne faut y voir aucune marque d'agressivité envers les universités auxquelles elles appartiennent et dont les instances dirigeantes ne se sentent, bien souvent, pas à l'aise avec leurs facultés [de droit]* »<sup>2</sup>.

Alors que l'ordonnance de décembre 2018<sup>3</sup> a ouvert, pour les seuls établissements expérimentaux et leurs « établissements-composantes », la possibilité de déroger aux dispositions du code de l'éducation, il paraît nécessaire de rouvrir le débat sur les équilibres pertinents à trouver entre gouvernance, administration et composantes. Ce débat ne saurait se réduire à apprécier un « bon » niveau de subsidiarité, souvent évoqué mais quasiment absent des statuts. Car ouvrir la porte des possibles organisationnels n'a d'intérêt que si l'on s'inscrit dans la perspective d'une sortie du long face-à-face entre l'université et ses composantes, hérité de la loi Liard de 1896, pour aller vers une organisation capable de produire, en brisant « le cercle vicieux de la défiance »<sup>4</sup>, les stratégies coopératives permettant de mieux affronter les défis qui pèsent sur le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR).

Trois sources principales ont alimenté la réflexion de la mission : les échanges avec des personnalités qualifiées, précieux notamment pour inscrire le sujet dans une double perspective historique et internationale l'organisation actuelle de l'université ; la lecture de la littérature académique, dont les références<sup>5</sup> figurent dans les notes de bas de page ; les visites dans les établissements, qui ont été conduites, non dans l'idée d'établir une monographie, mais dans celle d'enrichir le regard de la mission en confrontant ses hypothèses de travail aux réalités de terrain. Les difficultés à orienter l'organisation universitaire vers ses usagers en raison des tensions fréquentes qui opposent les composantes, la gouvernance et l'administration font l'objet de la première partie du rapport. La deuxième partie examine les nombreuses réorganisations mises en œuvre par les universités, en s'appuyant notamment sur les visites effectuées par la mission dans

---

<sup>2</sup> Groupe de travail sur l'enseignement juridique, Recommandations pour l'organisation des facultés de droit, janvier 2007.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

<sup>4</sup> Pierre Cahuc, Yann Algan, La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, Paris 2007.

<sup>5</sup> Volontairement abondantes, sans prétendre à l'exhaustivité, compte tenu de la nature non administrative du sujet.

seize établissements de tous types<sup>6</sup>. La troisième partie analyse les conditions nécessaires au développement d'une « gouvernance partagée » permettant de mieux associer les composantes à l'élaboration et au déploiement du projet stratégique de l'établissement, esquissant ainsi un nouvel équilibre entre la gouvernance, l'administration et les composantes des universités.

Quatre annexes portant respectivement sur la liste des personnes rencontrées (annexe 1), la liste des établissements visités (annexe 2), les dispositions relatives aux composantes et aux services dans le code de l'éducation (annexe 3) et les grands jalons historiques conduisant à la structuration actuelle des établissements (annexe 4) accompagnent le rapport.

## **1. La place des composantes dans l'université est l'héritage de compromis instables entre les acteurs universitaires et l'État qui ne favorisent pas la prise en compte des attentes des étudiants et des personnels**

### **1.1. L'organisation des fonctions « cœur de métier » de l'université en composantes est le fruit de l'intervention conjuguée des acteurs universitaires et de l'État**

#### **1.1.1. Introduite en 1984 dans le code de l'éducation, la notion de « composante » accompagne la reconstruction des universités françaises tout au long du XX<sup>e</sup> siècle**

La notion de « composante » est introduite dans le code de l'éducation avec la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur<sup>7</sup> dont l'article 25 dispose que « *les universités regroupent diverses composantes qui sont des instituts ou écoles créés par décret après avis du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, des unités de formation et de recherche créées par arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale, des départements, laboratoires et centres de recherche créés par délibération du conseil d'administration, à la majorité des deux tiers de ses membres, sur proposition du conseil scientifique* ». La loi Savary s'inscrit dans la continuité de la loi Faure de 1968 dont elle reprend l'idée d'une université autonome et pluridisciplinaire groupant « *organiquement* » des « *unités d'enseignement et de recherche* » ainsi que « *les instituts qui leur sont rattachés* »<sup>8</sup>.

La notion de composante renvoie aux spécificités de l'histoire universitaire française (cf. annexe 4 : jalons historiques). À la différence des pays de tradition humboldtienne, où l'université constitue l'institution première à partir de laquelle s'organisent les fonctions académiques (en facultés ou en collèges) et administratives (en divisions ou services), l'université française, discréditée à la fin de l'Ancien Régime, supprimée en 1793 et récréée en 1806 sous la forme d'une université impériale, se reforme progressivement par le regroupement successif des facultés autonomes (les décrets Goblet de 1885 et la loi Liard de 1896), l'intégration de laboratoires de recherche (le décret Duruy de 1868) et d'instituts (le décret Honnorat de 1920) et, plus récemment, la création d'écoles d'ingénieurs internes (1972). Il résulte de cette « longue marche »<sup>9</sup> que les principales composantes universitaires – les UFR (unités d'enseignement et de recherche) héritières des facultés, les instituts et les écoles – préexistent à l'université qui les regroupe, et dans laquelle elles doivent s'insérer avec leur histoire, leurs spécificités et leurs finalités propres.

Chacun des grands types de composantes – facultés, instituts, écoles, laboratoires – renvoie toutefois à une conception particulière de ce qu'est « l'université ».

---

<sup>6</sup> Liste en annexe.

<sup>7</sup> Dite loi Savary.

<sup>8</sup> Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur article 3. La loi Faure ne mentionne pas les écoles internes au titre des composantes qui apparaissent au milieu des années 70. Toutefois, nombre d'instituts créés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au sein des facultés ou des universités s'apparentent en réalité à des écoles (cf. annexe historique).

<sup>9</sup> Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, Paris, 2001, et *La grande course des universités*, Paris, 2017.

**Tableau 1 : conceptions de l'université et types de composantes « traditionnelles »**

| L'université est d'abord pensée comme :                 | Le cadre théorique est fixé <sup>10</sup> :   | La mission principale mise en avant est :                            | La composante privilégiée est :                              |
|---|---|--|--|
| Une communauté de professeurs <sup>11</sup>             | Au XIX <sup>e</sup> siècle (Humboldt <sup>12</sup> , Newman <sup>13</sup> , ...)  | L'enseignement des savoirs académiques pour une minorité d'étudiants | <b>La faculté</b> (puis l'UER puis l'UFR)                    |
| Un lieu de production de savoir                         | Fin XIX <sup>e</sup> - milieu XX <sup>e</sup> (Gilman <sup>14</sup> , Kerr <sup>15</sup> , ...)   | La recherche scientifique  | <b>Le laboratoire</b> et l'unité de recherche (mixte ou non) |
| Un opérateur public pourvoyant aux besoins de la Nation | XX <sup>e</sup> (Althoff <sup>16</sup> , les planificateurs des 4 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> et 6 <sup>e</sup> plans <sup>17</sup> ) | La formation professionnalisante proposée à des effectifs croissants | <b>L'école</b> (interne) et <b>l'institut</b>                |

Source : mission, annexe 4

L'addition des composantes internes, héritée de l'histoire universitaire française, traduit ainsi la diversité (et les chevauchements) tant des différentes conceptions de l'institution universitaire que des missions qui lui sont imparties.

Le développement récent de politiques publiques visant à renforcer la place de l'université dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche a logiquement exacerbé les tensions anciennes entre le niveau central et les composantes. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007<sup>18</sup>, qui ambitionne de « rendre l'université française plus attractive, de rendre sa gouvernance plus efficace et d'améliorer la visibilité internationale de sa recherche »<sup>19</sup>, puis les appels à projets lancés dans le cadre du « grand emprunt » (rebaptisé programme des investissements d'avenir – PIA) visant « la mise en œuvre d'actions de recherche et de formation innovantes dans le cadre d'une gouvernance rénovée et performante »<sup>20</sup> amplifient les dynamiques anciennes de renforcement des exécutifs universitaires et d'affaiblissement corrélatif des composantes. Ces politiques entendent rompre avec une « anomalie »

<sup>10</sup> Cf. la périodisation proposée par Jean-Claude Casanova dans une conférence ancienne à l'académie des sciences morales et politiques, L'université française du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle, 2001.

<sup>11</sup> Le texte de la conférence prononcée par Simon Leys en 2005 à Louvain listant les quatre facteurs pour faire une université : deux indispensables (une communauté de savants et une bonne bibliothèque), deux jugés importants mais parfois facultatifs (les étudiants et des ressources matérielles), illustre la permanence de cette conception, notamment dans la communauté des enseignants-chercheurs. Simon Leys, Pour prendre congé : une idée de l'université, 2014.

<sup>12</sup> Wilhelm von Humboldt (1767-1835) est le fondateur de l'université de Berlin (1810) dont le premier recteur est Johann Fichte.

<sup>13</sup> John Newman (1801-1890), fondateur de l'université catholique de Dublin, place au cœur de la mission universitaire, dans ses conférences de 1852 réunies sous le titre de *Idea of a University*, l'idéal d'une « éducation libérale » destinée à former les esprits. Pour y aider, Newman introduit dans l'université la pratique du tutorat.

<sup>14</sup> Dans son adresse inaugurale, le fondateur de la *John Hopkins University* estime que « le but de l'université est de développer le caractère, de former des hommes. Elle manque son but si elle produit des pédants érudits, ou de simples artisans, ou des sophistes rusés, ou des praticiens prétentieux. Son objectif n'est pas tant de transmettre des connaissances aux élèves, mais plutôt d'aiguiser l'appétit, de montrer des méthodes, de développer des pouvoirs, de renforcer le jugement et de revigorer les forces intellectuelles et morales ».

<sup>15</sup> Clark Kerr (1911-2003), chancelier de l'université de Berkeley, puis président de l'université de Californie, avance dans *The uses of University* (1972) le concept de « multiversité », mélange d'université et de diversité qui caractérise « l'usine du savoir » qu'est l'université de recherche.

<sup>16</sup> Friedrich Althoff (1839-1908), chef du département des universités au sein du ministère des cultes de Prusse, créateur de l'université de Strasbourg, mène une politique de développement de l'université allemande tout en limitant son autonomie (refus de la cooptation).

<sup>17</sup> Les commissions des troisième (1958-1961), quatrième (1962-1965) et cinquième (1966-1970) plans considèrent que « le programme de développement des différents enseignements universitaires doit, dans l'intérêt-même des étudiants, s'harmoniser avec l'évolution économique générale du pays ».

<sup>18</sup> Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

<sup>19</sup> Pascal Aimé, Jean-Richard Cytermann, La loi « libertés et responsabilités des universités » : origine, apport et bilan de la mise en œuvre. Revue française d'administration publique, 2019.

<sup>20</sup> Initiatives d'excellence (IDEX). Appel à projets. Vague 1, 2010.

académique française – la faiblesse historique des universités (qui s’explique aussi par d’autres facteurs comme l’existence des grandes écoles).

Cette dynamique politique française s’inscrit dans une évolution plus générale qui voit la formation d’une part, la recherche de l’autre, s’organiser de plus en plus selon des logiques distinctes, dans un monde où le savoir est de plus en plus perçu comme un bien marchand plutôt que comme un bien commun, produit pour lui-même et pour tous<sup>21</sup>. Ce changement de statut accompagne l’entrée, manifeste à partir des années 1990, dans « une économie du savoir » caractérisée par le poids du secteur de l’information<sup>22</sup>. Ce contexte a favorisé le « *tournant organisationnel* »<sup>23</sup> des établissements d’enseignement supérieur porté par les politiques publiques. Quatre blocs tendent ainsi à se différencier : la formation d’une part, la recherche de l’autre ; l’administration, qui se renforce et se professionnalise ; et une gouvernance présidentielle renforcée, objet d’un titre spécifique dans la loi de 2007, qui répond au besoin de développement d’un positionnement stratégique au service d’une université renforcée.

Pour faciliter ces évolutions, le cadre législatif a accru les possibilités offertes aux établissements :

- la loi de 2013<sup>24</sup> autorise le regroupement de composantes (L. 713-1) par délibération du conseil d’administration. Celui des écoles et des instituts est également rendu possible par arrêtés ministériels. Ces regroupements peuvent se voir attribuer des compétences du conseil d’administration ou du conseil académique, à l’exclusion des questions de ressources humaines et des aspects disciplinaires touchant les enseignants-chercheurs. Nonobstant quelques exemples, comme l’université de Bordeaux<sup>25</sup> et l’université de Besançon, cette évolution réglementaire a été peu utilisée par les universités ;
- l’ordonnance du 12 décembre 2018 ouvre les possibilités d’expérimentation de formes d’organisation universitaire sous la forme d’un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) expérimental, d’une communauté d’universités et d’établissements (COMUE) expérimentale ou d’un simple « *rapprochement* », nouveau mode de regroupement sans chef de file intégrant au moins un EPSCP et formalisé par une simple « convention de coordination territoriale ». Les possibilités de dérogation sont également étendues aux « établissements - composantes » de l’EPSCP expérimental. Le dispositif de répartition des compétences est très ouvert, avec des possibilités de délégation et de transferts de compétences à l’établissement expérimental sous forme ascendante et/ou descendante vers les établissements-composantes, mais aussi les composantes si les statuts le prévoient. Ainsi la distribution des compétences n’est pas figée entre les différents niveaux ou structures du regroupement.

Les composantes traditionnelles du « cœur de métier » (formation et recherche) peuvent-elles trouver leur place dans cette reconfiguration générale ? En mettant en avant la question du projet d’établissement, les dynamiques évoquées ci-dessus rendent difficile la mise en œuvre de stratégies coopératives entre les acteurs internes : tout se passe comme si le renforcement ou l’affaiblissement de l’un supposait nécessairement l’affaiblissement ou le renforcement de l’autre. Ainsi perçue comme un jeu d’acteurs à somme nulle<sup>26</sup>, la relation centre / composante peine à s’inscrire dans une stratégie coopérative. Les composantes sont volontiers suspectées de se réfugier dans la nostalgie d’un passé « facultaire »

---

<sup>21</sup> Michael Gibbons, Helga Nowotny, *The new Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Londres, 2001, et Helga Nowotny, Peter Scott, Michael Gibbons: *Re-Thinking Science*, Londres, 2001.

<sup>22</sup> Mis en évidence par les travaux pionniers de l’économiste autrichien Fritz Machlup.

<sup>23</sup> Stéphanie Mignot-Gerard, Romuald Normand, Pauline Ravinet, *Les (re)configurations de l’université française*, revue française d’administration publique, 2019. La notion ancienne de « capitalisme académique » apparaît dans les travaux de Thorstein Veblen ; l’idée plus récente de « l’université entrepreneuriale » (*i.e.* acceptant la prise de risque) est mise en avant par Buron Clark.

<sup>24</sup> Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relation à l’enseignement supérieur et la recherche.

<sup>25</sup> Article 4 des statuts : « *L’université de Bordeaux est composée de collèges de formation et de départements de recherche regroupant respectivement en leur sein, des composantes de formation internes (UFR, écoles, instituts, unités ou départements de formation) et des unités de recherche (équipes d’accueil et unités mixtes de recherche)* ».

<sup>26</sup> Dans la théorie des jeux, un jeu à somme nulle caractérise une interaction stratégique où les intérêts des acteurs s’opposent, si bien que la somme des gains de l’un égale la somme des pertes de l’autre : le conflit est total et il n’y a pas de coopération possible.

– qualificatif péjoratif en France<sup>27</sup> – qui méconnaît que la faculté est dans le monde (et cela depuis la réforme humboldtienne) la structure universitaire par excellence.



### 1.1.2. **Objet d'un encadrement législatif justifié par leur statut d'établissement public, l'organisation interne des universités est également façonnée par l'intervention parfois contradictoire de la puissance publique**

Les universités sont devenues des établissements publics avec la loi Faure de 1968<sup>28</sup>, régime qui fonde juridiquement l'intervention des pouvoirs publics dans l'organisation interne des universités. La décision du 28 juillet 1993 du Conseil constitutionnel<sup>29</sup> rappelle que le législateur ne peut se dessaisir de sa compétence en matière de création d'établissements publics (article 34 de la Constitution), dont les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont une sous-catégorie, et que ce pouvoir de création s'accompagne nécessairement du pouvoir d'édiction de leurs règles constitutives.

Si elle est juridiquement fondée, l'action de l'État s'est déployée tout au long du XX<sup>e</sup> siècle dans des directions parfois contradictoires (cf. annexe 4) : certaines décisions ont cherché à conforter la structuration interne des universités en donnant *a posteriori* une base juridique à des créations au départ issues de dynamiques locales, qu'elles soient facultaires ou universitaires (par exemple avec les décrets Duruy et Honnorat portant respectivement sur les laboratoires de recherche et les instituts) ; d'autres initiatives de l'État vont au contraire dans le sens d'un affaiblissement des universités, soit en soustrayant des composantes (cas des instituts d'études politiques<sup>30</sup> créés à la Libération), soit en introduisant des structures rattachées aux universités (cas des instituts universitaires de technologie ou des écoles internes d'ingénieur). Entre une vision locale (ou territoriale), portée par des établissements autonomes, et une vision nationale, assumée par des services ministériels ou les réseaux nationaux d'acteurs, une tension constante irrigue le code de l'éducation.

Le « jeu » des acteurs internes à l'université (doyens vs. présidents) – exacerbé par la très forte complexité des dispositifs d'élection – se combine ainsi à ces divergences d'approches (locales vs. nationales), débouchant sur de multiples compromis passés entre directeurs de composantes, présidents d'universités et services ministériels. Loin d'être une question laissée à l'appréciation des établissements, la question de la structuration interne des universités est, en France, une problématique nationale<sup>31</sup>. L'examen des projets de statuts des établissements fait l'objet d'un examen minutieux des services ministériels<sup>32</sup>.

Le chapitre III du code de l'éducation, intitulé « les composantes de l'université »<sup>33</sup> témoigne dans son organisation-même des conflits d'acteurs qui se sont noués tout au long de la « *longue marche des universités* »<sup>34</sup> et des compromis qui en résultent, peu stables et toujours enjeux de tensions (cf. infra encadré 3).

L'architecture interne des universités que dessine le code de l'éducation s'avère malaisée à saisir et on se reportera à l'annexe 2 pour une recension complète des différentes dispositions relatives tant aux composantes qu'aux services.

---

<sup>27</sup> « Managérial » et « comptable » participent, du côté de l'administration, d'un même usage disqualifiant du qualificatif, comme si encadrer des agents ou se préoccuper du bon usage des fonds publics étaient des tâches vulgaires.

<sup>28</sup> Article 3 : « *les universités sont des établissements publics à caractère scientifique et culturel, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ».

<sup>29</sup> Décision n° 93-322 du 28 juillet 1993.

<sup>30</sup> À l'exception notable de celui de Strasbourg, resté composante de l'université.

<sup>31</sup> Les acteurs sont d'ailleurs organisés nationalement : la conférence des présidents d'université est organisée en 1971, année de création de la conférence des doyens de médecine et de la conférence des doyens de droit et sciences politiques ; les statuts de la conférence des doyens et directeurs des UFR de sciences sont adoptés en 1995, ceux de la conférence des directeurs des UFR art, lettres, langues, sciences humaines et sociales en 2001. L'association des directeurs d'IUT est créée en 1999, année qui voit se mettre en place le réseau des écoles polytechniques universitaires (Polytech). L'association des directeurs d'IAE – devenue IAE France – existe depuis 1957.

<sup>32</sup> Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, grille de lecture des statuts des universités au sens des articles L. 712-1 à L. 712-10 du code de l'éducation, février 2022.

<sup>33</sup> L'université fait l'objet du chapitre II.

<sup>34</sup> L'expression est de Christine Musselin, *op. cit.*

### 1.1.2.1 Les composantes de formation regroupent un ensemble très hétérogène

Les unités de formation et de recherche (UFR) de la loi Savary sont issues des unités d'enseignement et de recherche (UER) de la loi Faure qui se sont créées sur une base disciplinaire<sup>35</sup>.

#### **Encadré 1 : la notion de discipline<sup>36</sup> et son rôle structurant dans l'organisation de l'enseignement supérieur**

La notion de « discipline » présente une double dimension. La première (la plus ancienne) est d'ordre pédagogique : la discipline décrit un corpus ordonné de connaissances à transmettre. La seconde, plus récente, est d'ordre scientifique : la discipline identifie un domaine du savoir en construction qui se caractérise par un objet d'étude, une méthode et un programme de recherche. Ces deux dimensions (savoir en construction / corpus de connaissances) alimentent une « tension essentielle » (Thomas Kuhn) qui est au cœur du lien formation / recherche.

Si elle découle d'une dynamique de spécialisation croissante de la recherche, la notion de discipline permet cependant d'affirmer l'unité fondamentale des sciences et des arts, regroupés dans « un système de disciplines » aux frontières variables, depuis la classification des six sciences fondamentales proposée par Auguste Comte<sup>37</sup> aux quatre domaines identifiés par Jean Piaget<sup>38</sup>.

En raison de cette double dualité (recherche / pédagogie et unité / spécialisation), la notion de discipline se retrouve au cœur de l'identité sociale (l'appartenance au groupe des travailleurs scientifiques), professionnelle (la double valence enseignement et recherche) et épistémologique (le monde des sciences « dures » ou des sciences humaines et sociales) des enseignants-chercheurs. La référence disciplinaire est en outre commune aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs, avec toutefois des périmètres variables : le conseil national des universités (CNU) s'organise ainsi en 52 sections, mais le comité national du centre national de la recherche scientifique (CNRS) en retient 41, quand l'*European Council for Research* (ERC) s'appuie sur 27 « panels » disciplinaires.

Historiquement, et partout dans le monde, la faculté (les UER puis les UFR en France) est la forme institutionnelle qui traduit le mieux cette identité disciplinaire des universitaires : « *la formation des disciplines semble consubstantielle à l'avènement de l'université moderne, spécialisée et professionnalisée* »<sup>39</sup>. C'est à partir d'une classification préalable du savoir scientifique que s'organise l'université humboldtienne, la discipline organisant le savoir produit par l'activité de recherche sous une forme enseignable.

La notion peine à décrire les dynamiques de production scientifique, pour lesquelles les notions de « régime de production » du savoir<sup>40</sup> (qui appréhende la science comme une institution et pas seulement un savoir) ou encore de « *Studies* »<sup>41</sup> (qui repose sur une approche interdisciplinaire) sont aujourd'hui davantage mobilisées. Mais la discipline permet la reconnaissance institutionnelle d'un champ du savoir – que la discipline soit dite « traditionnelle » ou qu'elle soit émergente (par exemple la reconnaissance des sciences de l'éducation en 1966), lui apportant ainsi un label de scientificité dans le cadre d'un « gouvernement des disciplines académiques »<sup>42</sup>. En outre, « *si les disciplines restent un élément clivant essentiel, il n'en reste pas moins que les transformations d'ensemble du système, croissance et différenciation, ont contribué à rebattre les cartes et à produire une individualisation croissante des expériences professionnelles des enseignants-chercheurs* »<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> Cf. annexe historique : les 648 UER provisoires existantes fin 1968 à la place des 118 facultés consacrent « *la mainmise des disciplines* » sur l'organisation académique de l'université.

<sup>36</sup> Jean Boutier, Jean-Claude Passeron, Jacques Revel, Qu'est-ce qu'une discipline ? EHESS, 2006.

<sup>37</sup> Auguste Comte, Cours de philosophie positiviste, 1830.

<sup>38</sup> Claude Diebolt, L'idée de régulation dans les sciences. Hommage à l'épistémologue Jean Piaget, Strasbourg 2020.

<sup>39</sup> Lucas Monteil, Alice Romerio, Des disciplines au *Studies*, Paris, 2017.

<sup>40</sup> Dominique Pestre, L'évolution des champs de savoir, interdisciplinarité et noyaux durs, Paris, 2002.

<sup>41</sup> Lucas Monteil, Alice Romerio, *op. cit.*

<sup>42</sup> Séverine Louvel Séverine, Le gouvernement des disciplines académiques : acteurs, dynamiques, instruments, échelles. Sous la direction de M. Benninghoff, C. Crespy, J.-É. Charlier, J.-P. Leresche. Paris : Éditions des Archives Contemporaines, 2017, v. 244 p. », Revue d'anthropologie des connaissances, 2017/4 (Vol. 11, N° 4).

<sup>43</sup> Julien Barrier, Emmanuelle Picard, Les universitaires : combien de divisions ? Lignes de fracture et transformations de la profession académique en France depuis les années 1990, revue française de pédagogie, 2020.

Principal point de repère des enseignants-chercheurs, la référence disciplinaire explique le rôle central de l'UFR pour les universitaires, sur le plan de l'appartenance symbolique comme sur celui de la gestion des carrières – un enseignant-chercheur reste aujourd'hui encore affecté à une UFR, bien qu'aucune disposition n'en fasse obligation<sup>44</sup>.

À la différence des UFR qui dispensent un enseignement disciplinaire généraliste, les écoles internes et instituts ont en commun de proposer une formation professionnalisante, inscrite dans un environnement concurrentiel : « *l'originalité [de l'institut universitaire de technologie - IUT] tient à son approche professionnalisante, et à la relation étroite qu'il entretient avec les acteurs socio-économiques de son territoire* »<sup>45</sup>. Les instituts d'administration des entreprises (IAE) mettent en avant de leur côté « *le triptyque enseignement – recherche - entreprise permettant d'allier excellence académique et professionnalisation* »<sup>46</sup>. Cette finalité professionnelle des études est à l'origine du statut dérogatoire accordé à ces structures<sup>47</sup>, d'abord formalisé dans l'article 33 de la loi Savary et désormais codifié à l'article L. 713-9 du code de l'éducation.

Les dispositions de cet article sont aujourd'hui source de tensions dans les établissements, ainsi que la mission a pu le constater dans ses visites.

### **Encadré 2 : les écoles et instituts de l'article L. 713-9 : une autonomie fantasmée ?**

Tous les directeurs de composantes relevant de l'article L. 713-9 rencontrés par la mission ont fait état de leur volonté de maintenir ce statut de L. 713-9, volonté qui semble d'ailleurs d'autant plus forte que les établissements ont choisi d'installer des niveaux intermédiaires.

Pourtant, on constate que les compétences spécifiques et l'autonomie plus importante attachée au statut d'écoles et d'instituts ne sont pas toujours mises en œuvre : une majorité d'IUT ne dispose pas de contrats d'objectifs moyens (COM) ; la notion d'autorité sur les personnels ne peut être que fonctionnelle dans la mesure où seul le président (article L. 712-2-4) dispose de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des personnels affectés dans son établissement<sup>48</sup> ; l'autonomie des moyens qui autoriserait l'État à flécher des moyens humains et financier n'est pas mise en œuvre, puisque la subvention pour charge de service public (SCSP) de l'université porte sur la globalité des moyens de l'établissement, que ces derniers soient affectés à une composante régie par l'article L. 713-9 ou à une composante de droit commun.

À l'inverse, la mission observe que, dans les universités visitées, des composantes de droit commun peuvent disposer de prérogatives similaires à celles des composantes régies par l'article L. 713-9, comme être ordonnateurs secondaires ou bénéficier des délégations de pouvoir telles que celles liées au maintien de l'ordre et bénéficiaire de COM.

En définitive, la crispation des acteurs sur l'article L. 713-9 s'avère un témoin éclairant de la qualité parfois dégradée des relations entre les écoles et instituts et leur université de rattachement : c'est aussi, sans doute, l'aveu d'une difficulté à établir, dans un contexte de concurrence accrue pour l'accès aux ressources, une relation de confiance reposant sur une véritable responsabilisation des composantes.

Le débat sur le statut juridique des composantes internes concerne en premier lieu les établissements, et doit s'apprécier au regard de leur culture – centralisée ou non – des caractéristiques de leur offre de formation et de leur environnement concurrentiel. L'établissement constitue, alors que se profile un « acte 2 » de l'autonomie, le niveau pertinent pour déterminer au plus près de son projet stratégique l'étendue des prérogatives accordées aux composantes. C'est pourquoi la mission recommande d'élargir à l'ensemble des universités les possibilités ouvertes pour les seuls établissements publics expérimentaux (EPE) par l'ordonnance de décembre 2018 afin d'ouvrir dès aujourd'hui les possibles organisationnels.

**Recommandation n° 1 : Élargir à l'ensemble des universités les possibilités d'organisation interne offertes aux seuls établissements expérimentaux en s'inspirant des dispositions de l'ordonnance de décembre 2018.**

<sup>44</sup> Décret n° 79-683 du 9 août 1979 portant statut particulier du corps des professeurs des universités.

<sup>45</sup> Site de l'association des directeurs d'IUT, <https://iut.fr>. L'ADIUT rassemble 108 directeurs d'IUT.

<sup>46</sup> Site de l'association des IAE, <https://iae-france.fr>. IAE France fédère 38 écoles universitaires de management.

<sup>47</sup> Elle explique également les dérogations accordées aux UFR de santé (article L. 713-4 à L. 713-8), qui relève en outre d'une double tutelle ministérielle.

<sup>48</sup> L'absence de clarification de la nature de l'autorité tend à des confusions, notamment sur son exercice au quotidien et limite de fait l'unité administrative. Ce point mériterait d'être clarifié sur un plan réglementaire.

### 1.1.2.2 La place et la nature des structures universitaires de recherche sont incertaines

Le code de l'éducation méconnaît cette « brique de base » de la recherche française qu'est l'unité de recherche (UR), qui n'a fait son apparition que récemment dans le code de la recherche<sup>49</sup>. Cette absence dans le code de l'éducation de toute mention de « *la cellule institutionnelle de base regroupant les chercheurs et les enseignants chercheurs qui travaillent autour d'un projet commun* »<sup>50</sup> paraît d'autant plus surprenante qu'il est désormais clairement établi que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et leurs composantes et les autres établissements publics d'enseignement supérieur participent au service public de la recherche* »<sup>51</sup>.

Il est ainsi difficile de déterminer si les unités de recherche constituent ou non des « composantes » de l'université<sup>52</sup> : laboratoires et centres de recherche figurent bien dans la liste de l'article L. 713-1, mais l'article L. 713-3 semble plutôt les assimiler à des sous-composantes internes aux UFR, composantes qui « *associent des départements de formation et des laboratoires ou centres de recherche* », approche que retient la mission. Les sites des universités les présentent le plus souvent comme des structures de nature distincte des composantes de formation. Cette présence ambiguë de la recherche dans l'organisation universitaire renvoie à d'autres spécificités, puisque le pilotage de cette activité est très largement partagé avec les organismes non universitaires de recherche et que le positionnement dans l'université des directeurs d'unités, disposant le plus souvent d'une lettre de mission conjointe, s'accorde mal à celui des directeurs de composantes dont les prérogatives se réduisent *de facto* aux seuls aspects relatifs aux formations.

### 1.1.2.3 Il n'existe pas de niveau explicitement dédié à l'articulation entre recherche et formation

S'il est communément admis, depuis la réforme humboldtienne, qu'au sein de l'université, « *la recherche et la formation ont un destin lié* »<sup>53</sup>, l'hétérogénéité juridique des composantes de formation, comme le positionnement incertain de la recherche, rendent difficile l'identification d'un lieu institutionnalisé où s'articuleraient les deux missions de base de l'université : les interlocuteurs de la mission ont presque systématiquement souligné la faiblesse du « R » de UFR, même si des exemples d'animation conjointe (par exemple sous la forme de séminaire commun proposé dans certaines UFR de sciences<sup>54</sup> ou dans certains pôles regroupant des composantes<sup>55</sup>) sont parfois signalés.

Mais, le plus souvent, le lien entre recherche et formation échappe aux composantes. Pour nombre d'interlocuteurs de la mission, il s'incarne dans la personne même des enseignants-chercheurs qui ont « *une double mission d'enseignement et de recherche* »<sup>56</sup>. Cette double valence est prise en compte dans les profils de postes au moment des arbitrages conduits dans les composantes pour les campagnes d'emplois. Sur un plan institutionnel, la question du lien entre formation et recherche est en outre de plus en plus déléguée à des structures *ad hoc*, écoles doctorales (la première est fondée en 1983 à l'institut national polytechnique de Grenoble<sup>57</sup>) et écoles universitaires de recherche, *Graduate Schools* « à la française » créées dans le cadre du programme des investissements d'avenir<sup>58</sup>. Le développement récent de ces structures transverses dans les établissements marque d'une certaine manière la difficulté qu'il y a à prendre en charge et animer le lien

---

<sup>49</sup> Les unités de recherche font l'objet de l'article L. 313-1 du code de la recherche.

<sup>50</sup> Vincent Berger, Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, décembre 2012.

<sup>51</sup> Article L. 312-1 du code de la recherche.

<sup>52</sup> On observe qu'aucun organisme ne présente les UR comme des composantes internes.

<sup>53</sup> Jean-Marc Monteil, Universités et recherche : les enjeux de l'autonomie, Grenoble, 2020.

<sup>54</sup> C'est le cas par exemple dans l'UFR de science de Nantes Université.

<sup>55</sup> Par exemple à la faculté de santé de Sorbonne Université ou au pôle santé de Nantes Université.

<sup>56</sup> Décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, article 2. Le tiret qui relie enseignant et chercheur apparaît dans ce décret.

<sup>57</sup> Les écoles doctorales font l'objet de l'article L. 612-7 du code de l'éducation et font l'objet d'un arrêté d'accréditation pris sur le fondement du cadre national de la formation. Le régime des études doctorales se construit progressivement entre 1992 (arrêté relatif au troisième cycle), 2002 (arrêté relatif aux études doctorales), 2006 (arrêté relatif à la formation doctorale) et 2016 (arrêté relatif au cadre national).

<sup>58</sup> Appel à projet « écoles universitaires de recherche », vague 1, 2017. Il s'agit « *de lier plus fortement recherche et formation* » en favorisant « *la structuration et l'organisation des formations en deux grands cursus (...) : licence d'une part (undergraduate), master et doctorat de l'autre (graduate)* ».

recherche formation pourtant constitutif de l'université<sup>59</sup> et que les *Graduate Schools* sont censées renouveler.

## 1.2. La complexification de l'organisation universitaire et la fragilité des équilibres internes ne favorise pas la prise en compte des besoins des usagers et des personnels

### 1.2.1. L'université ne forme pas une véritable « structure organisationnelle » au sens d'une architecture claire et cohérente des différents niveaux de décisions et de compétences

La notion de structure organisationnelle est utilisée par Henry Mintzberg pour désigner l'architecture d'une entreprise<sup>60</sup>, *i.e.* la manière dont ses agents se rassemblent en ensembles clairs et cohérents organisés par grandes fonctions. Dans le cas de l'université, la cohérence d'ensemble est mise à mal par deux dynamiques, de nature et de chronologies différentes.

La première renvoie à la différenciation ancienne entre composantes et services<sup>61</sup>, elles-mêmes respectivement divisées, d'une part, entre composantes de formation et structures de recherche et, d'autre part s'agissant des services, entre services communs (héritée de la loi de 1896), dont certains sont qualifiés de services « généraux » (« dont les activités ne peuvent être assumées ni par les composantes, ni par les autres services communs ») ou de services « universitaires », et services centraux. Ces derniers, à la différence des services communs, ne sont pas créés dans des conditions définies par décret, mais résultent de la seule décision interne des établissements.

Tableau 2 : liste non exhaustive des principaux services existants dans les universités

|                          | Principaux domaines d'activité  | Références juridiques  |
|--------------------------|---|--|
| <b>Services communs</b>  | Accueil, orientation et insertion professionnelle<br>Étudiants étrangers<br>Santé étudiante<br>Documentation<br>Activités physiques et sportives<br>Formation continue<br>Formation des formateurs<br>Services généraux<br>Activités industrielles et commerciales<br>Activités culturelles et artistiques et diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle | D 714-1 et s.<br>D 714-7 et s.<br>D 714-20 et s.<br>D 714-28 et s.<br>D 714-41 et s.<br>D 714-55 et s.<br>D 714-73 et s.<br>D 714-77 et s.<br>D 714-83 et s.<br>D 714-93 et s. |
| <b>Services centraux</b> | Structures de gestion et d'appui organisées en directions (finances, ressources humaines, communication, études vie étudiantes, audit interne, ...), missions (handicap) ou cellules (pilotage).  | Choix de l'établissement   |

Source : mission

<sup>59</sup> Philippe Bance, *l'articulation formation : recherche dans l'enseignement supérieur français. Diagnostics et perspectives sur retours d'expériences*, Rouen, 2019.

<sup>60</sup> Henry Mintzberg, *The Structuring of Organization*, 1979. Mintzberg y classe l'université dans la catégorie des « bureaucraties professionnelles », où la coordination des tâches complexes réalisées de manière routinière exige un haut degré de qualification.

<sup>61</sup> Elle est institutionnalisée dans le décret Goblet de 1885, lequel méconnaît la distinction entre support et appui.

Ce maquis juridique (cf. annexe 2), qui mobilise 106 articles de la partie réglementaire du code de l'éducation<sup>62</sup>, ne favorise pas une représentation unifiée de l'ensemble des services qui viennent en soutien aux fonctions du cœur de métier. Il traduit, pour la mission, une dérive du pouvoir de tutelle qui, loin de s'en tenir à l'énoncé des principes généraux devant guider leur organisation interne, s'attache à décrire dans le détail, service par service, leurs modalités de fonctionnement, ignorant l'histoire, la culture et l'environnement propres à chaque établissement, et à rebours de la volonté d'accroître l'autonomie des universités. C'est pourquoi la mission estime souhaitable la suppression des articles regroupés dans le chapitre IV de la partie réglementaire du code de l'éducation relatif aux services communs.

**Recommandation n° 2 : Supprimer le chapitre IV de la partie réglementaire du code de l'éducation relatif aux services communs des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels.**

La complexité des relations entre composantes et services est loin d'être propre aux universités françaises<sup>63</sup>. Elle tient sans doute à la rencontre de deux problématiques de nature différente, que l'usage du mot-valise « subsidiarité » tend à masquer : la question centrale qui se pose aux composantes est celle de leur degré d'autonomie dans l'ensemble universitaire, sans doute moins pour des raisons de nostalgie facultaire que par volonté de disposer de leviers importants pour agir de manière efficace en matière de formation et de recherche. La question principale de l'administration est celle du degré de mutualisation le plus pertinent des services pour optimiser la gestion de ressources rares – que ces ressources soient humaines, budgétaires, techniques, bâtementaires, etc. Les degrés d'autonomie d'un part, le niveau de centralisation de l'autre peuvent donner lieu à des multiples combinaisons au sein des établissements. Ainsi le niveau d'autonomie peut différer selon les domaines (elle peut être forte en matière de formation, partagée en matière de recherche, faible en terme de participation à la prise de décision) et le degré de mutualisation peut varier selon les types de services (par exemple fort en matière d'achat public, moyen pour les plateaux techniques de recherche, faible pour les scolarités) et s'accompagner de marges de gestion plus ou moins étendues (gestion différenciée des recrutements contractuels ou permanents, règles variables de partage des ressources propres). Il n'existe de ce fait, ni « modèle » universitaire type, ni niveau de « subsidiarité » idéal<sup>64</sup> tant les combinaisons imaginables peuvent s'établir en fonction de l'histoire, de la culture, des valeurs propres à chaque établissement.

**La seconde dynamique, contribuant à la complexité accrue de l'organisation universitaire, est alimentée par les appels à projets du programme des investissements d'avenir (PIA).** Que les appels aient visé une transformation globale d'un site (Iindex, I-site) ou qu'ils aient eu une portée plus limitée<sup>65</sup>, tous ont eu des effets importants sur l'organisation des établissements lauréats :

- au-delà de l'effet d'opportunité financière qu'ils présentent, **les appels à projets ont stimulé la réflexion stratégique des établissements.** Dans une note de réflexion transmise à la mission par Udice, les universités de recherche regroupées dans l'association indiquent ainsi que « *cette vision stratégique s'est ainsi progressivement développée au sein des établissements. Elle se traduit par une stratégie de long terme, une vision à 5-10 ans et des déclinaisons opérationnelles sous forme de feuilles de routes* », tout en soulignant la diversité des formes de déploiement dans les établissements : « *si toutes nos universités poursuivent ainsi un même objectif d'excellence et de transversalité / continuité entre leurs différentes missions, elles y répondent de manière distincte. Des instituts / collègiums ont ainsi vu le jour sur des thématiques pluridisciplinaires portant le lien entre formation et recherche. Certains établissements<sup>66</sup> ont choisi quant à eux de*

<sup>62</sup> Regroupés dans le chapitre IV.

<sup>63</sup> Heinrich Siedentopf, L'administration des universités en République fédérale d'Allemagne, RFAP, 1980. L'auteur relève que « *l'administration centrale de l'Université, en tant que médiation entre l'autogestion universitaire et l'intervention étatique est critiquée de part et d'autre* ».

<sup>64</sup> La subsidiarité n'est pas une fin en soi : elle est un principe par nature ambigu qui ne s'applique pas seul, mais de manière complémentaire à d'autres principes (par exemple celui d'égalité devant le service public). Voir Conseil de l'Europe, Définitions et limites du principe de subsidiarité, Communes et régions d'Europe n° 55.

<sup>65</sup> La réussite en licence avec l'appel Nouveaux cursus universitaires (NCU), le lien formation / recherche avec l'appel Écoles universitaires de recherche (EUR) ou l'appel Structuration de la formation par la recherche dans les Iindex (SFRI), la réponse aux besoins de formation avec l'appel à manifestation d'intérêt Compétences et métiers d'avenir (CMA), le développement de la recherche avec les appels Laboratoires d'excellence (Labex), équipements d'excellence (Equipex) ou instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle (3IA).

<sup>66</sup> Comme, par exemple, l'université Paris-Saclay ou l'université Savoie Mont-Blanc, ou encore l'université de Nice-Côte d'Azur.

*renforcer ce lien par les graduate Schools (EUR) à travers la continuité master-doctorat-recherche. D'autres encore ont souhaité maintenir la continuité licence-master. Ces choix dépendent de leur politique, signature de l'établissement, et portent la différenciation nécessaire et assumée des établissements » ;*

- **les appels à projets conduisent ainsi à réfléchir aux modalités internes de déploiement d'une stratégie d'établissement**, mettant en lumière la problématique du resserrement de l'organisation autour d'un nombre limité de composantes ou de regroupements de composantes. La note précitée d'Udice indique à cet effet que ces derniers apportent « *une certaine homogénéisation et une mutualisation des capacités de pilotage, ils apportent un juste équilibre entre politique commune et respect des spécificités de chaque discipline. Véritable relais de la stratégie d'établissement, ils sont sources de transversalité et d'une plus grande réactivité, entraînant une dynamique positive sur les projets portés par les équipes* ». Cette réflexion n'est d'ailleurs pas propre aux établissements de grande taille, ou à ceux qui ont obtenu des financements par appel à projets mais existe également dans les universités plus petites confrontées à la difficulté de piloter un organigramme en « râteau » trop large comme par exemple l'université de Franche-Comté qui a mis en place quatre collègiums dont la fonction principale est de définir la campagne d'emploi des composantes qui les composent, à partir des propositions de celles-ci et de pouvoir de ce fait proposer une programmation pluriannuelle. Beaucoup d'universités ont ainsi conduit dernièrement des transformations de grande ampleur. Ce peut être le cas avec des regroupements de composantes (université de Lille) ou la création d'un institut national polytechnique (université de Clermont-Ferrand) ;
- **les appels à projet ont toutefois contribué à accroître la complexité de l'organisation universitaire et renforcé son illisibilité**. En effet, le plus souvent, les nouvelles structures se superposent aux composantes existantes et viennent s'ajouter à la multiplication des subdivisions internes aux composantes aux dénominations variables (écoles, instituts, département, espaces, centres ...). Les cas de substitution, permettant une réelle simplification des organigrammes, sont en revanche plus rares (cf. infra les exemples de La Rochelle Université et de l'université de Pau et des pays de l'Adour).

Il résulte de cette fragmentation organisationnelle une difficulté accrue à comprendre la distribution des compétences entre niveaux et groupes d'acteurs qui composent une université. La difficulté tient, pour la mission, à l'absence d'adéquation entre les différentes sphères constitutives de l'université et les niveaux (managériaux) des organisations.

L'université réunit trois groupes professionnels définis comme ensembles de « *travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique* »<sup>67</sup>. Ces trois groupes permettent d'identifier trois sphères dans l'organisation générale de l'université :

- la sphère des composantes représente l'ensemble des structures prenant en charge les fonctions premières du cœur de métier – la production et la transmission de connaissance. Sphère académique par excellence, elle regroupe principalement, mais non exclusivement, des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs, ainsi que les personnels non enseignants affectés dans les composantes pour assurer une gestion de proximité dans le cadre des choix de l'établissement ;
- la sphère administrative regroupe l'ensemble des services mobilisant des ressources en appui aux fonctions cœur de métier<sup>68</sup>. Cet appui positionne l'administration comme un producteur interne de services dont les bénéficiaires sont les étudiants, les enseignants-chercheurs et la direction de l'établissement ;

---

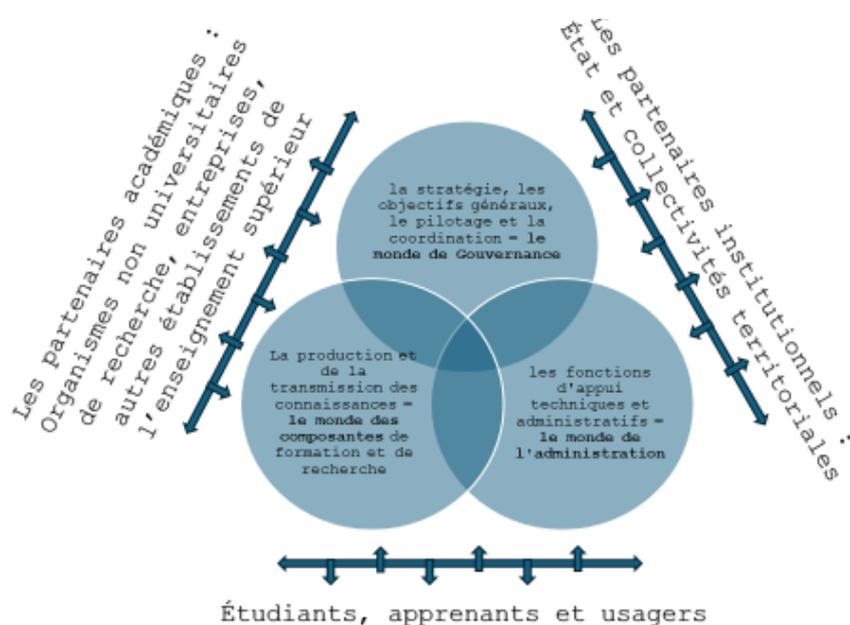
<sup>67</sup> Didier Demazière, Charles Gadéa, Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis, Paris, 2009.

<sup>68</sup> La mission ne retient pas la distinction entre fonctions de support et fonctions d'appui parfois mises en avant, mais absentes des catégories de la statistique internationale qui englobe dans les « personnels de soutien » « *le personnel administratif et les employés de bureau participant ou directement associés à des projets de R-D* » (manuel de Frascati, 2015). On relève en outre qu'une telle distinction entre le support et l'appui ne constitue pas le principe organisation des délégations régionales du CNRS.

- la troisième sphère est celle de la « gouvernance » qui constitue, depuis l'apparition du terme dans la LRU, une nébuleuse mal identifiée dans les organigrammes (la notion d'« équipe présidentielle », ou d'équipe « politique »), dont le périmètre peut aller des instances décisionnelles – conseil d'administration, conseil académique – jusqu'aux chargés de mission, directeurs stratégiques<sup>69</sup> et conseillers du président<sup>70</sup> en passant par les vice-présidents, statutaires ou fonctionnels.

Ces trois sphères qui coexistent au sein d'une université pourraient être représentées de la manière suivante :

Schéma 1 : les trois sphères professionnelles de l'université



Source : mission

**Cette représentation permet de souligner l'importance des domaines partagés entre les trois sphères qui composent l'université :** c'est le cas, en interne à l'établissement, de la conception et de la mise en œuvre de la politique académique (définition de l'offre de formation, politique de recherche, partenariats internationaux, dialogue sciences société, etc.), partagées entre composantes et gouvernance. Ou encore de la gestion des ressources, dont l'optimisation est *a priori* une préoccupation commune de la gouvernance et de l'administration ; enfin la mise en œuvre des missions de base (enseigner et chercher) mobilise les composantes (par l'activité même des enseignants-chercheurs) et l'administration (par l'appui qu'elle apporte). Ces domaines partagés concernent également la prise en charge des partenariats extérieurs : ceux-ci relèvent conjointement de la gouvernance et des composantes pour les partenariats scientifiques de l'établissement et conjointement de la gouvernance et de l'administration pour les partenariats institutionnels.

L'importance des interactions entre gouvernance, composantes et administration nourrit dans l'organisation des flux d'échanges incessants dans le cadre de processus de travail qui requièrent des compétences diverses (scientifiques, pédagogiques, administratives, ...). La formalisation de ces processus, nécessaire à la mobilisation optimale des différentes expertises, montre l'importance que jouent (ou devraient jouer) dans l'organisation universitaire deux fonctions charnières : d'une part celle du président (et des vice-présidents statutaires), qui assure le lien avec les instances décisionnelles et avec les composantes ; d'autre part celle du directeur général des services, à qui il appartient d'organiser un appui de qualité à la gouvernance, aux composantes et aux usagers étudiants.

<sup>69</sup> Organigramme de Clermont-Ferrand Université.

<sup>70</sup> Organigramme d'Aix-Marseille Université.

Ce graphique montre enfin l'intérêt qu'il y a à positionner le projet d'établissement à l'intersection des trois sphères, pour qu'il soit véritablement le projet de tout l'établissement associant la vision stratégique, la mobilisation des moyens et le déploiement opérationnel dans le temps.

La distribution des macro-compétences au sein de l'université ne recouvre qu'imparfaitement ces trois sphères qui la composent. Classiquement, une organisation se ventile sous la forme d'une pyramide superposant trois niveaux comme le rappelle le tableau ci-dessous.

**Tableau 3 : répartition théorique des grandes compétences par niveaux et par sphères professionnelles**

| Niveaux de l'organisation  | Compétences dédiées  | Sphère assumant principalement le <i>leadership</i> |
|----------------------------|--|---|
| Niveau de la stratégie     | Définition de la vision stratégique et des objectifs généraux de l'établissement (cible à moyen terme) | La sphère de la gouvernance                         |
| Niveau du pilotage         | Pilotage du déploiement de la stratégie et coordination de la prise de décisions et des acteurs        | Partagé entre les trois sphères                     |
| Niveau de la mise en œuvre | Tâches quotidiennes déclinant opérationnellement les objectifs généraux                                | La sphère des composantes                           |

Source : mission

Comme la mission a pu le constater dans ces visites d'établissements, les combinaisons des sphères professionnelles, des niveaux organisationnels et des compétences associées s'avèrent très variables. Le tableau ci-dessous montre l'écart entre une ventilation théorique et la répartition effective des grandes fonctions entre acteurs et entre sphères professionnelles.

**Tableau 4 : répartition théorique et réelle des compétences par types d'acteurs et par sphères professionnelles**

|   | Répartition théorique par acteurs   | Répartition effective par acteurs  | Répartition théorique par sphères | Répartition effective par sphères            |
|---|---|--|-----------------------------------|--|
| Niveau stratégique                        | Membres du conseil d'administration (et conseil académique) + président       | Membres du CA (et CAC), président et équipe présidentielle, cabinet, directeurs généraux des services (DGS), directeurs de composantes | Gouvernance                       | Gouvernance<br>Administration<br>Composantes |
| Niveau du pilotage et de la coordination  | Président et directeurs de composantes<br>DGS                                 | Président, vice-présidents statutaires et fonctionnels, cabinet, DGS, pôles ou collèges, directeurs de composantes                     | Administration                    | Gouvernance<br>Administration<br>Composantes |
| Niveau de la mise en œuvre opérationnelle | Personnels académiques et administratifs des composantes et services centraux | Personnels académiques et administratifs des composantes et services centraux  | Composantes<br>Administration     | Composantes<br>Administration                |

Source : mission

La différence entre la répartition théorique et la distribution réelle des compétences porte essentiellement sur les niveaux supérieur et intermédiaire. Elle tient à la conjonction de deux phénomènes :

- **la dilution de la fonction stratégique. Dans les établissements, le conseil d'administration (CA) et, dans une moindre mesure, le conseil académique représente les instances décisionnelles de l'établissement**<sup>71</sup>. Le rôle stratégique du CA n'est toutefois pas mentionné de manière explicite dans le code de l'éducation, qui détaille en revanche à l'envi la liste de ses prérogatives en gestion tout en limitant fortement le champ des domaines qui peuvent être délégués au président. Il en résulte à la fois un phénomène fréquent d'embolie des conseils, appelés à voter sur tous les actes de gestion de l'établissement, et un affaiblissement de leur rôle stratégique, assumé *de facto* de manière croissante par le président, élu par le CA, et porteur d'un projet présidentiel validé par le vote de l'ensemble des communautés lors de l'élection des conseils ;
- **l'inorganisation d'un niveau intermédiaire de pilotage et de coordination**. La compétence stratégique (la définition des objectifs généraux à moyen terme décrivant le positionnement recherché pour l'établissement) et la compétence de pilotage et de coordination (la capacité à déployer la stratégie et à définir une trajectoire d'atteinte des objectifs) sont rarement distinguées et tendent même à se confondre, alors qu'elles mobilisent des savoir-faire et des outils différents<sup>72</sup>. À la différence du modèle de gouvernance américain, où les fonctions de président (représentation extérieure de l'université) et de prévôt<sup>73</sup> (affaires intérieures de l'établissement) sont clairement distinguées, le président de l'université cumule en France un triple rôle stratégique, opérationnel et gestionnaire<sup>74</sup> qui nécessite un renforcement spectaculaire des « équipes » présidentielles<sup>75</sup>, sans d'ailleurs que leur pouvoir effectif ne soit véritablement renforcé. Christine Musselin relève ainsi que, « comparées à beaucoup de leurs homologues à l'étranger, les équipes présidentielles des universités françaises sont pléthoriques (...), reflet de la sempiternelle, et bien française, dichotomie entre administratif et politique »<sup>76</sup>, même si les deux sphères sont loin d'être étanches. Président, vice-présidents et chargés de missions tendent à former « un groupe partageant des visions communes de l'enseignement supérieur et du site à la marge de la communauté académique »<sup>77</sup>, qui contribue à reformuler le clivage composantes / centre en une opposition entre enseignants-chercheurs de base (le « terrain ») et élites universitaires jugées, selon les points de vue, visionnaires ou déconnectées. D'où l'intérêt qu'il y a à replacer le projet stratégique d'établissement au cœur des débats pour en faire véritablement le projet de l'établissement.

La porosité des parois entre des niveaux aux périmètres incertains (tout devient très vite « stratégique »<sup>78</sup>) et des compétences souvent confondues (concevoir une stratégie, piloter, coordonner, mettre en œuvre) imprègnent les comportements : chaque acteur peut, à bon droit, revendiquer une compétence stratégique puisque cette dernière n'est pas circonscrite dans une instance (le conseil d'administration) ou une personne (le président) dédiées et que les directeurs de composantes disposent d'une légitimité électorale comparable (et parfois plus forte). Et l'absence d'un véritable niveau de pilotage et de coordination identifié comme tel

---

<sup>71</sup> Article L. 712-3-IV : « le conseil d'administration détermine la politique de l'établissement ». Article L. 712-6-1-III : « le conseil académique en formation plénière est consulté ou peut émettre des vœux sur les orientations des politiques de formation, de recherche, de diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle, sur la qualification à donner aux emplois d'enseignant-chercheur et de chercheur vacants ou demandés, sur la demande d'accréditation (...) et sur le contrat d'établissement ».

<sup>72</sup> La définition d'une stratégie suppose une vision et la mobilisation d'outils d'analyses stratégiques, tels que la matrice SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) utilisée dans le cadre de la démarche d'évaluation des établissements. Le pilotage et la coordination suppose la capacité à définir une trajectoire comprenant des cibles et des jalons), assortis d'indicateurs de suivi et de règles d'allocation des ressources.

<sup>73</sup> Dans les universités allemandes, l'équivalent est le chancelier (Kanzler).

<sup>74</sup> Les prérogatives du président, qui « assure la direction de l'université », sont énumérées à l'article L. 712-2 du code de l'éducation.

<sup>75</sup> 21 vice-présidents à Nantes Université et à l'université de Lille, 40 à Aix-Marseille Université.

<sup>76</sup> Christine Musselin, Propositions d'une chercheuse pour l'université, Paris, 2019.

<sup>77</sup> Audrey Harroche, Le résultat de politiques *winner-take-all* dans l'enseignement supérieur et la recherche ?, Revue française de sciences politiques, 2022.

<sup>78</sup> Hervé Juvin, Francis Rousseau, Stratégie... mais de quoi parlons-nous ? Expansion management Review, 2011. Les auteurs relèvent que « le mot de stratégie est si souvent et si commodément employé qu'il a fini par perdre à peu près tout son sens. La stratégie s'occupe de tout, elle parle de tout, elle permet tout, et il n'est si petite chose qui ne mérite sa stratégie ». La multiplication des stratégies est d'ailleurs assumée par le ministère qui dispose d'un service de la coordination **des stratégies** de l'enseignement supérieur et de la recherche.

dans l'organigramme accentue le poids des relations interpersonnelles dans les arbitrages<sup>79</sup> qui échappent ainsi en partie à tout cadre institutionnel et professionnalisé.

Le niveau de la mise en œuvre opérationnelle semble, en comparaison des deux premiers niveaux – stratégique et pilotage –, bénéficier d'une répartition plus claire des compétences incombant aux personnels académiques (dans les composantes) et aux personnels administratifs (dans les services centraux et dans les composantes). Toutefois, ce niveau opérationnel pâtit d'un positionnement confus des personnels administratifs affectés dans les composantes, en raison d'une insuffisante distinction entre les fonctions du cœur de métier des universitaires (la formation et la recherche) et les fonctions d'appui. Les personnels administratifs des composantes se retrouvent parfois tiraillés entre l'appartenance à deux mondes professionnels (l'administration, la composante) quand ils ne sont pas revendiqués comme des agents à part entière de leur composante. Il y a là, pour la mission, une double incompréhension qui mérite d'être levée : un personnel administratif, à la différence d'un enseignant-chercheur, ne relève pas d'une composante, structure dédiée au cœur de métier (chercher et enseigner), mais y est affecté pour un temps ; et son activité, quels que soient sa fonction, son service, ou le type de composante dans laquelle il exerce, relève d'une mission d'appui<sup>80</sup> qui incombe à l'administration universitaire dans son ensemble.

### 1.2.2. La polarisation fréquente des acteurs sur les enjeux politiques internes ne favorise pas la prise en compte des attentes des personnels et des usagers

Le caractère peu stable des équilibres centre / composantes contribue à entretenir la focalisation des acteurs sur les enjeux politiques. Cette situation ne favorise pas la prise en compte des attentes des étudiants et des personnels : ces dernières, qui ne sont d'ailleurs jamais spontanément citées dans les entretiens qu'a pu conduire la mission, reste une préoccupation loin d'être toujours première

**La notion d'usager ne va en effet pas toujours de soi dans l'université**, dans la mesure où la notion d'opérateur de service public tend à s'effacer derrière l'image d'une institution dédiée au savoir : dans ce contexte, et nonobstant l'article L. 811-1 du code de l'éducation<sup>81</sup>, l'étudiant est d'abord perçu comme un apprenant plutôt que comme le bénéficiaire de prestations qui lui sont délivrées en raison d'un droit d'usage qui lui est reconnu, selon la définition habituelle d'un usager<sup>82</sup>.

En outre, dans le contexte de massification de l'enseignement supérieur – et notamment de l'université –, les solutions proposées se sont concentrées sur les aspects « quantitatifs », autour de la gestion des capacités d'accueil, sans prendre suffisamment en compte les besoins de ces étudiants et la diversité croissante de leurs profils. Il faut attendre le plan de réussite en licence (2007) et surtout la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (« loi ORE ») de mars 2018<sup>83</sup> pour que les universités s'intéressent de manière approfondie et systématique, à la thématique de la réussite étudiante.

Les politiques conduites en matière de relations entre l'usager et le service public depuis quelques décennies tendent pourtant à le placer au cœur de l'action publique. Elles reposent sur une meilleure information du public, la prise en compte de ses attentes, et son association aux démarches d'amélioration : « *l'usager doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels* »<sup>84</sup>. Si de nombreux progrès ont été réalisés, par exemple en matière d'information sur l'entrée dans le supérieur<sup>85</sup>, de renforcement de l'accompagnement (avec le plan réussite en licence<sup>86</sup>) ou de représentation (avec l'élection d'un vice-président étudiant<sup>87</sup>), l'organisation universitaire

<sup>79</sup> Le poids des relations interpersonnelles est une des caractéristiques des relations professionnelles universitaires. Voir Christine Musselin, *la longue marche des universités*, Paris, 2001.

<sup>80</sup> Le manuel de Frascati (OCDE, 2015) définit les personnels de soutien comme « *les travailleurs qualifiés et non qualifiés, ainsi que les personnels administratifs et les employés de bureau participant ou directement associés à des projets de R&D* ».

<sup>81</sup> « *Les usagers du service public de l'enseignement supérieur sont les bénéficiaires des services d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances et, notamment, les étudiants inscrits en vue de la préparation d'un diplôme ou d'un concours, les personnes bénéficiant de la formation continue et les auditeurs* ».

<sup>82</sup> Le terme apparaît dans l'arrêt du conseil d'État, Syndicat Croix de Seguey Tivoli, 21 décembre 1906.

<sup>83</sup> Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

<sup>84</sup> Michel Rocard, *Le renouveau du service public*, circulaire du 23 février 1989. Le texte indique que « *l'appréciation des usagers [pourrait devenir] un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics* ».

<sup>85</sup> Avec, par exemple, la parution récente d'un guide de la vie étudiante à destination des lycéens, avril 2024.

<sup>86</sup> Annoncé en 2007, le plan réussite en licence vise à diviser par deux le taux d'échec en première année en cinq ans.

<sup>87</sup> Désigné par le conseil académique (article L. 712-4 du code de l'éducation).

ne s'est pas assez orientée vers ses usagers : ni la loi ORE ni l'arrêté licence de juillet 2018<sup>88</sup> n'ont débouché sur des aménagements visibles de l'organisation. L'idée d'identifier et d'aménager, dans l'architecture organisationnelle des établissements, un premier niveau de proximité sous la forme d'un *front office* ouvrant sur un *back office* produisant des services académiques et non académiques reste, au mieux, une simple hypothèse de travail<sup>89</sup>. Avancer dans cette voie, qui suppose un travail conjoint des composantes et des services, constituerait pour la mission, une avancée notable, tant il semble que le constat dressé par le sociologue Pierre Dubois il y a près de trente ans reste vrai : « *les étudiants (...) exercent peu ou pas d'influence sur la structuration des formes organisationnelles et sur les modes de fonctionnement. (...) Les étudiants sont plus des objets de l'organisation formelle que des sujets* »<sup>90</sup>. Ayant encore peu intégré le rôle qu'ils pourraient jouer au sein de l'établissement, les étudiants sont encore trop peu impliqués dans le fonctionnement de l'université, comme s'ils étaient des simples consommateurs d'enseignements, sur lesquels ils ne pourraient avoir d'influence<sup>91 92</sup>.

Le personnel académique, de son côté, pâtit d'un positionnement ambigu, puisqu'il est à la fois prestataire de services à destination des étudiants et utilisateur des services d'appui fournis par l'administration pour mener à bien son activité de recherche et d'enseignement. Mais il n'existe guère, à la connaissance de la mission, de formalisation de cette relation de services, sous la forme de prestations internes ou, comme cela a pu exister au centre national de la recherche scientifique (CNRS) il y a quelques années, de contrat de service entre le secrétariat général (l'administration) et la direction générale (la science). La mission relève toutefois avec intérêt que l'association des directeurs généraux des services lui a indiqué réfléchir à un schéma directeur de la qualité de services.

## **2. Les réorganisations engagées récemment dans les établissements affectent de manière différenciée la place des composantes**

### **2.1. Les universités connaissent des mouvements importants de réorganisation**

L'idée d'une organisation universitaire figée durablement dans ses structures – composantes et services – est erronée. Les reconfigurations internes de l'organisation sont en réalité quasi-permanentes, et leur fréquence tend même à s'accroître en raison notamment des incitations contenues dans les appels à projets du PIA.

#### **2.1.1. L'architecture organisationnelle peut être modifiée pour des raisons académiques**

Les universités se réorganisent fréquemment pour des raisons académiques : l'apparition de nouveaux domaines de recherche<sup>93</sup> ou de nouvelles disciplines enseignées favorise l'évolution des périmètres académiques des composantes. De nouveaux départements peuvent se créer ; des unités de recherche peuvent se regrouper dans des structures fédératives. L'élargissement continu des missions confiées aux universités – le code de l'éducation en identifie désormais six<sup>94</sup> –, contribue également à ces

---

<sup>88</sup> Arrêté du 30 juillet 2018 relatif au diplôme national de licence, article 2 : « *la licence favorise la personnalisation des parcours de formation et offre des dispositifs d'accompagnement pédagogique, en tenant compte de la diversité et des spécificités des publics étudiants accueillis en formation initiale et en formation continue. Ces dispositifs sont organisés pour permettre la cohérence entre, d'une part, le projet de formation de l'étudiant, ses acquis et ses compétences et, d'autre part, le parcours de formation qui lui est proposé. Ce parcours de formation permet une spécialisation progressive de l'étudiant* ».

<sup>89</sup> Elle fait par exemple l'objet d'une réflexion au sein de Nantes Université.

<sup>90</sup> Pierre Dubois, *L'organisation des universités : complexification, diversification, rationalisation, évaluation*, Société contemporaine, 1997.

<sup>91</sup> L'installation d'un vice-président étudiant, suite à l'adoption de la LRU, dans les équipes présidentielles permettra peut-être de faire évoluer les choses.

<sup>92</sup> Dans certaines universités canadiennes, le contenu des formations est rediscuté régulièrement par un comité composé à parité d'enseignants et d'étudiants.

<sup>93</sup> La notion de « formation de recherche en évolution » (FRE) du CNRS, abandonnée en 2021, illustre l'impact des dynamiques scientifiques sur les formes organisationnelles.

<sup>94</sup> Article L. 123-3. La loi Faure mentionne « *une mission fondamentale* » qui est « *l'élaboration et la transmission de la connaissance, le développement de la recherche et la formation des hommes* » (article 1). La loi Savary identifie quatre missions pour le service public d'enseignement supérieur : la formation, la recherche, la diffusion de la culture scientifique et la coopération internationale (article 4). La LRU ajoute « *l'orientation et l'insertion professionnelle* » ainsi que « *la participation à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche* » (article 1).

reconfigurations, notamment avec l'apparition de structures internes aux composantes. Certains établissements visités (université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, université de Savoie Mont-Blanc) limitent leur réorganisation à ces adaptations académiques. Ces adaptations interviennent dans un contexte marqué par la dissociation croissante de la formation et de la recherche, ainsi que le relevait déjà le rapport de l'IGAENR sur les fusions : « *la mission constate, côté recherche, la mise en place systématique de fonctionnements nouveaux. Le pilotage de la recherche a, dans bien des cas, échappé au périmètre du directeur d'UFR, ce qui n'est, là encore, pas propre aux établissements fusionnés. Ce qui l'est davantage, c'est la mise en place systématique d'une structure intermédiaire recherche* (cf. tableau 1), *parfois légère, parfois plus conséquente* »<sup>95</sup>. Certains établissements distinguent désormais clairement composantes de formation et composantes de recherche, à l'instar de l'université de Bordeaux qui s'organise en quatre pôles de formation et onze départements de recherche.

Plus récemment, l'attrait chez les décideurs publics pour le modèle nord-américain et le déploiement de la réforme du LMD (licence - master - doctorat) à partir des années 2000 conduit à vouloir différencier de plus en plus nettement le premier cycle et les formations de niveaux master et doctorat, en s'inspirant de la distinction entre formation *undergraduate* et formation *graduate*.

### **Encadré 3 : peut-on parler d'un modèle anglo-saxon d'organisation universitaire ?**

Le terme « universités » regroupe dans le monde anglo-saxon des établissements différents : au Royaume-Uni, quatre générations d'établissements cohabitent, depuis les *Ancient universities* et *Redbrick Universities* du XIX<sup>e</sup> siècle (cf. annexe historique) jusqu'aux *New Universities* des années consécutives au rapport Robbins<sup>96</sup> et aux *Polytechnics* consécutif à la loi de 1992<sup>97</sup>.

Rappelant que « *l'université américaine n'est pas une, mais multiple, diverse, différenciée et, comme on dit, étagée* », Antoine Compagnon rappelle qu'« *il y a moins en commun entre Harvard et le community college d'El Paso qu'entre l'École normale supérieure de la rue d'Ulm et l'IUT de Mende* »<sup>98</sup>.

L'enseignement supérieur dans le monde anglo-saxon est structuré par la distinction entre les formations *undergraduate* (qui conduisent en quatre ans au *Bachelor's Degree*) et les formations *graduate* (qui permettent ensuite l'obtention d'un *Master's Degree* (un à trois ans) et d'un *PhD*<sup>99</sup> (trois à sept ans) :

- Les formations *undergraduate* sont dispensées dans des *Community Colleges* ou des *Colleges* ;
- Les formations *graduate* sont proposées par des *Universities*, structurées en facultés disciplinaires, ou par des *Professional Schools* (*Medical* ou *Law Schools*). L'invention des *graduate Schools* rattachées à l'université à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle fait que, « *dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, et contrairement aux traditions françaises, le PhD ne relève pas d'une faculté mais de l'ensemble de l'université. Il n'y a pas de rattachement exclusif des professeurs à une faculté mais une double affiliation (faculté et graduate School) renforçant ainsi le rôle de l'université, garante de la cohérence de l'ensemble, facilitant les possibilités de coopérations de recherche pour la définition des programmes de formation conduisant aux PhD* »<sup>100</sup>.

En définitive, « *une université américaine est une fédération de collèges et d'écoles professionnelles* » dont la gouvernance « *repose sur une répartition soignée des rôles entre le président et le prévôt (Provost), lequel peut porter un autre nom sans que la fonction soit moins essentielle. Le président a l'œil sur l'avenir de l'institution à vingt ans, tandis que le prévôt est le garant de sa tradition et de sa continuité* ».

Sur les quelque 4 500 universités américaines, seuls 146 établissements sont classés « R1. Universités doctorales – très forte activité de recherche » dans la classification Carnegie des établissements d'enseignement supérieur<sup>101</sup>. Comme le relève Antoine Compagnon, « *c'est à celles-là qu'on pense quasi exclusivement* », de même que l'image d'Oxford et de Cambridge écrase celle des autres universités britanniques.

<sup>95</sup> IGAENR, *op.cit.*, mars 2019.

<sup>96</sup> Ce rapport du *Committee on Higher Education* publié en 1963 recommande que tous les collèges de technologie avancée se transforment en universités.

<sup>97</sup> Le *Further and Higher Education Act* de 1992 confère le statut d'universités aux *Polytechnics* dont la direction a été retirée aux collectivités locales par l'*Education Reform Act* de 1988.

<sup>98</sup> Antoine Compagnon, *Les enseignements du modèle universitaire américain*, La jaune et la rouge, juin-juillet 2011.

<sup>99</sup> L'intitulé de *Philosophiae Doctor* rappelle que le doctorat était décerné dans le cadre de la faculté de philosophie.

<sup>100</sup> Jean-Yves Mérindol, *Une histoire politique des universités françaises*, à paraître.

<sup>101</sup> Créée en 1970, cette classification est gérée par l'*American Council of Education*.

**Il en résulte une modification forte de la fonction enseignement qui passe d'un modèle structuré par la discipline enseignée (UFR) et la finalité des formations (écoles et instituts) à un modèle structuré par les trois cycles de formation.** Cette transition paraît cependant inachevée : les approches visant à remodeler l'organisation sur les cycles de formation sont le plus souvent conduites de manière partielle : elles se traduisent par la création d'une nouvelle structure qui se superpose à l'organisation traditionnelle en UFR, à l'image de l'école universitaire de premier cycle mise en place à l'université de Paris-Saclay<sup>102</sup> ou des « écoles universitaires de la recherche » financées dans le cadre du PIA. La mission a pu constater dans ses déplacements la faiblesse des liens que les EUR, surtout lorsqu'elles couvraient un périmètre restreint, entretenaient avec les composantes traditionnelles (université de Bretagne Occidentale, université de Nantes).

### **2.1.2. L'architecture organisationnelle peut être modifiée pour des raisons combinant motivations académiques et managériales**

Les universités se réorganisent, par ailleurs, pour des raisons qui associent motivations académiques et managériales. Ces réorganisations répondent à deux besoins : d'une part, la nécessité de faciliter le pilotage d'établissements confrontés à des enjeux complexes, d'autant que la volonté des pouvoirs publics de construire des universités « puissantes et complètes » (c'est-à-dire disposant d'une force de recherche importante et pluridisciplinaires) pour les rendre visibles et attractives a donné naissance à des universités de grande taille regroupant un nombre parfois conséquent de composantes internes

D'autre part, la multiplication des attentes sociales (en termes d'accueil et de réussite étudiante, ou de valorisation de la recherche) dans un contexte de contrainte durable sur les financements publics ont conduit les directions d'établissements à redéfinir leurs relations avec les composantes. Se sont ainsi généralisés les dialogues de gestion internes<sup>103</sup> qui « visent certes l'amélioration de la qualité de gestion des composantes (c'est un mode d'allocation des moyens, un outil de pilotage), mais in fine, cela doit surtout aboutir à un processus de transformation des modes de fonctionnement »<sup>104</sup>.

**Le développement de la contractualisation entre l'université et ses composantes à des fins de pilotage, de gestion des moyens et de fonctionnement interne pose, de manière très concrète, la question de leur nombre, conduisant les établissements à chercher à resserrer leur organisation.** Deux modalités de réorganisation permettent alors de faciliter la relation contractuelle interne au sein des établissements :

- la première consiste à fusionner des composantes entre elles de manière à en réduire le nombre sans modifier le nombre de niveaux. C'est par exemple fréquemment le cas en santé où les différentes UFR ou filières professionnelles se regroupent en UFR de santé, selon des périmètres qui varient d'un établissement à l'autre : pharmacie et médecine à l'université de Rouen et à l'université de Poitiers ; maïeutique, médecine, odontologie, pharmacie, sciences de la rééducation à l'université de Franche-Comté ; sciences médicales et paramédicales à Aix-Marseille Université.

S'il est difficile à conduire, le travail de regroupement des composantes s'avère triplement profitable. Il permet d'une part un format raisonnable de dialogue de gestion avec la gouvernance, autorisant son approfondissement et d'autre part d'homogénéiser la taille des composantes, parfois très dissemblables. Enfin il crée un cadre favorable, en instituant une structure au périmètre académique élargi, à l'insertion des unités de recherche : une composante pluridisciplinaire de grande taille permet un dialogue fécond entre formation et recherche, surtout si ces deux fonctions sont mieux structurées au niveau de la sous-composante. La distinction, au sein d'un département de formation, d'un niveau dédié à la licence et d'un niveau propre aux deuxièmes et troisièmes cycles permettrait en outre de préciser les enjeux de chacun

---

<sup>102</sup> « L'école universitaire de premier cycle Paris-Saclay est l'école interne de l'université Paris-Saclay consacrée aux licences disciplinaires, licences professionnelles, B.U.T. et DEUST ».

<sup>103</sup> Le développement de relations contractuelles au sein de l'État est un mouvement ancien : il accompagne l'essor du management par objectifs et se diffuse dans le contexte de responsabilisation des gestionnaires porté par la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Son développement dans les universités s'accélère après le vote de la LRU.

<sup>104</sup> Bernard Dizambourg, le dialogue de gestion université – composantes doit permettre de transformer les modes de fonctionnement, AEF, dépêche n° 603882.

d'entre eux (réussite, professionnalisation, insertion professionnelle, formation pour la recherche, ...) et d'organiser le dialogue en réponse à des besoins mieux identifiés ;

- la seconde consiste à introduire dans l'organisation un niveau intermédiaire entre le « centre » et les composantes, situation fréquente dans les universités issues de fusions, ainsi qu'a pu l'analyser l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) en 2019 : « *la fusion, notamment parce qu'elle conduit au rassemblement d'un nombre important de composantes, peut susciter la création entre le niveau central et les unités de terrain, d'entités intermédiaires* »<sup>105</sup>. Trois objectifs peuvent être assignés à ces structures, dont les appellations varient d'un site à l'autre (pôles, collèges, collègiums, facultés, etc.) : « *animer la réflexion des composantes regroupées sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun (interdisciplinarité, ...); exercer des pouvoirs ou des missions délégués par le niveau central; mutualiser et incarner au niveau 2 des prérogatives qui revenaient auparavant aux composantes subsumées* »<sup>106</sup>. Les premiers retours d'expériences montrent que des ajustements s'avèrent nécessaires pour atteindre pleinement ces objectifs.

Les regroupements de composantes, qu'ils aboutissent ou non sur un niveau intermédiaire, affectent des structures de même nature juridique (regroupement d'unités de recherche, d'UFR, d'écoles<sup>107</sup> ou d'instituts<sup>108</sup>), plus rarement des composantes de nature juridique différente<sup>109</sup>.

### 2.1.3. Les universités peuvent conduire des réorganisations modifiant l'architecture générale de l'établissement

Dans certains cas, les rationalités académiques ou « administratives » qui président aux réorganisations peuvent se combiner pour produire des transformations profondes dans les établissements. Deux modèles se dégagent des visites effectuées par la mission.

Certaines universités ont mis en avant une volonté de rupture avec les composantes traditionnelles. Il s'agit de La Rochelle Université et de l'université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), universités de petite taille, à l'ancrage territorial marqué et s'appuyant sur un projet stratégique aux marqueurs bien identifiés. Les deux établissements mobilisent les notions de « collège », « institut » et « pôle » pour désigner leurs nouvelles composantes internes.

**L'UPPA et la Rochelle Université (ULR) ont ainsi fortement resserré leur organisation** : l'UPPA, qui comptait cinq UFR, deux écoles internes, deux IUT et un IAE<sup>110</sup> est désormais structurée sur la base de trois collèges ; La Rochelle Université, qui comptait quatre composantes<sup>111</sup>, en affiche désormais trois, réorganisées sur la base des cycles de formation distinguant un « *pôle licences collègiums* » et un « *institut Littoral, urbain, durable, intelligent* » (LUDI) dans lesquelles s'est fondue récemment (2023) l'UFR de droit, de sciences politiques et de management. En revanche, l'IUT reste une composante à part entière (article 4 des statuts), mais est étrangement absent du conseil des directeurs de composantes<sup>112</sup>. Il résulte de ce resserrement une « *grande lisibilité* », pour reprendre les propos du rapport d'évaluation de l'UPPA<sup>113</sup>, de la restructuration de ces deux établissements, il est vrai facilitée par leur petite taille.

**Cette réorganisation des composantes est conduite dans le cadre des pratiques habituelles de gouvernance.** Celle-ci reste organisée de manière classique à l'UPPA : les directeurs de collège peuvent être « *entendus* » par le conseil d'administration, « *en particulier ceux des instituts et écoles, et les directeurs de services communs lorsqu'un point à l'ordre du jour traite spécifiquement de leur composante ou service* »

<sup>105</sup> IGAENR, Premier bilan des fusions d'universités réalisées entre 2009 et 2017, mars 2019.

<sup>106</sup> IGAENR, *op.cit.*, annexe 3 : La fusion, un changement d'échelle qui s'accompagne le plus souvent d'une réorganisation des composantes et de l'introduction de structures de niveau intermédiaire, mars 2019.

<sup>107</sup> Exemple de l'institut national polytechnique, établissements-composantes de l'université de Clermont-Ferrand qui regroupe trois écoles d'ingénieurs clermontoises.

<sup>108</sup> Exemple de l'IUT de l'université de Lille, fruit de la fusion des IUT de Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq.

<sup>109</sup> Cas du pôle sciences et technologie de Nantes Université, regroupement de l'UFR de sciences et techniques, de trois IUT et d'une école d'ingénieurs, Polytech Nantes.

<sup>110</sup> HCÉRES, 2015.

<sup>111</sup> AERES, 2011 et HCÉRES, 2017.

<sup>112</sup> Où n'assistent que les directeurs élus, ce qui semble juridiquement contestable.

<sup>113</sup> HCÉRES, 2021.

(article 11-1) mais ne sont pas membres de droit du bureau qui assiste le président (article 10-1). Et le conseil des directeurs de composantes se réunit uniquement pour « discuter de l'élaboration et de l'évaluation de la stratégie de l'établissement en vue de la préparation et de la mise en œuvre des délibérations du conseil d'administration et du conseil académique » (article 22-2). L'intégration des composantes à la direction est en revanche plus poussée à ULR dans la mesure où le conseil des directeurs de composantes, élus par le conseil académique sur proposition du président, « participe à la préparation et à la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et du conseil académique » et constitue, avec les vice-présidents, « le bureau » de l'université (articles 13 et 14). Mais ces derniers y sont quatre fois plus nombreux (12) que les directeurs de composantes (3).

#### **Encadré 4 : les collèges dans les statuts de l'université de Pau et des pays de l'Adour**

- **Un regroupement de composantes baptisé « collège » (article 13)**

*L'université de Pau et des pays de l'Adour comprend trois collèges :*

- *Le collège Sciences et technologies pour l'énergie et l'environnement (STEE) ;*
- *Le collège Sciences sociales et humanités (SSH) ;*
- *Le collège Études européennes et internationales (2EI).*

*Chacun de ces trois collèges constitue un regroupement de composantes au sens de l'article L. 713-1 3<sup>e</sup> du code de l'éducation, eux-mêmes disposant de moyens à travers un budget propre intégré à celui de l'université.*

*Le collège regroupe :*

- *des composantes internes de formation : départements au sens de l'article L. 713-1 1<sup>e</sup> et des écoles et instituts au sens des articles L. 713-1 2<sup>e</sup> et L. 713-9 ;*
- *des composantes internes de recherche : équipes d'accueil et unités mixtes de recherches ou de services et fédérations de recherche au sens de l'article L. 713-1 1<sup>e</sup> ;*
- *des écoles doctorales ;*
- *des services administratifs ;*
- *et pour le collège STEE, un centre de service instrumental.*

- **Un collège structuré par cycles de formation (article 13)**

*La structuration de chaque collège repose sur une organisation distinguant deux niveaux d'intervention :*

- *un niveau « Licence » dont l'objectif est de proposer une offre de formation large répondant aux besoins du territoire. Il regroupe les composantes qui délivrent principalement des diplômes de licence, licence professionnelle et DUT à savoir :*

- o - les départements de formation de licence,*
- o - les instituts.*

- *un niveau « master / doctorat / recherche / innovation » dont l'objectif est d'offrir des programmes d'enseignement et de recherche à visibilité nationale et internationale dans le cadre de priorités fixées par l'établissement. Il regroupe :*

- o - les composantes internes de recherche (équipes d'accueil et unités mixtes de recherche ou de services et fédérations de recherche),*
- o - les composantes internes de formation (les départements, les écoles et l'IAE) qui délivrent les diplômes de master, d'ingénieur et de doctorat,*
- o - les écoles doctorales et pour le collège STEE, un centre de service instrumental.*

- **La gouvernance du collège**

*Un directeur élu pour quatre ans par le conseil de collège (article 15-1-1), assisté de directeurs adjoints élus par le conseil sur proposition du directeur (15-1-3) ;*

*Un conseil de collège de 24 membres dont quatre personnalités extérieures (article 15-2) qui est à la fois l'organe « décisionnaire » du collège (article 15-3) et un organe consultatif, notamment sur le projet d'établissement sur lequel « il est consulté dans la phase amont de l'élaboration (...) et d'autre part il est chargé du suivi de la mise en œuvre du contrat d'établissement et des indicateurs » (article 15-3).*

*Source- statuts de l'université de Pau et des pays de l'Adour*

**L'administration occupe dans ces reconfigurations innovantes un positionnement qui reste encore à préciser.** Elle est d'ailleurs peu mentionnée dans les statuts. Ceux d'ULR ne l'aborde guère : une seule

référence à la participation du directeur général des services (DGS) au bureau à l'article 14 ; les statuts de l'UPPA font en revanche référence à l'administration, réduite aux seuls services communs, sans lever l'ambiguïté portée sur son unité : l'article 9 rappelle ainsi que le DGS « *est hiérarchiquement responsable, sous la seule autorité du président de l'université, des personnels précités affectés dans les services, collèges et leurs composantes internes* », quand l'article 15-1-2 énonce que « *le directeur du collège exerce un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des personnels administratifs, financiers et techniques affectés au collège* », pouvoir dont la mesure exacte est compliquée dans la mesure où il s'exerce « *sous réserve de l'autorité hiérarchique immédiate des directeurs d'écoles et d'instituts, dans le respect de la chaîne hiérarchique de l'établissement prolongée par l'autorité hiérarchique du directeur général des services sur un fondement réglementaire et du président sur un fondement législatif* ». Cette formulation traduit, pour la mission, la difficulté à concilier de manière claire l'affirmation de l'unicité de l'administration et le besoin d'affecter des personnels administratifs dans les collèges, conciliation que le travail de cartographie des processus de gestion réalisé sous la direction du DGS, en lien avec les directeurs administratifs de pôles, devrait permettre de faciliter.

De son côté, l'EPE lillois met en avant une organisation qui prend appui sur les composantes traditionnelles. Elle repose sur une structuration en deux niveaux<sup>114</sup> assortie d'un degré important de subsidiarité<sup>115</sup>. L'expérimentation s'est accompagnée d'un triple chantier visant à :

- réduire le nombre de composantes tout en élargissant leur périmètre, passé de 24 à 10 composantes, soit par regroupement (fusion des trois IUT), soit par fusion (l'IAE, la faculté de finances, banques, comptabilité et l'institut de marketing et du management de la distribution) ;
- clarifier les compétences exercées par les composantes : leurs attributions sont définies à l'article 37 des statuts qui précisent notamment que « *le doyen ou directeur :*
  - a) *convoque le conseil de composante, dont il prépare l'ordre du jour ; il prépare et exécute ses délibérations ;*
  - b) *dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens, il prépare et exécute le budget de la composante ;*
  - c) *il prépare et met en œuvre, avec le conseil de composante, le vice-doyen ou directeur adjoint Formation, le vice doyen ou directeur adjoint Recherche, le contrat d'objectifs et de moyens, y compris les éléments relatifs au cadrage budgétaire et à la prospective de l'emploi. Il rend compte de son exécution au conseil d'administration de l'université ;*
  - d) *il nomme les jurys d'examen de la composante ;*
  - e) *il anime la réflexion en matière de formation et de recherche dans le cadre établi par les conseils centraux de l'université et participe à la définition et à la mise en œuvre des appels d'offres correspondants ;*
  - f) *il définit et met en œuvre la politique de communication de la composante, dans le respect du cadre de la communication fixé par l'établissement ;*
  - g) *il peut proposer des commissions ad hoc préparatoires aux travaux des conseils ;*
  - h) *il définit la politique partenariale, nationale et internationale dans le périmètre disciplinaire de la composante et en cohérence avec la politique de l'Université de Lille dans le domaine de la composante ; il en rend compte au conseil d'administration ;*
  - i) *Il exerce une autorité fonctionnelle sur les personnels BIATSS affectés à sa composante ».*

---

<sup>114</sup> Article 4 des statuts : « *L'Université de Lille est structurée en deux échelons de responsabilité :*

*1° Un échelon central définissant la stratégie collective de l'établissement et garant de son application ;*

*2° Un échelon décentralisé constitué des établissements-composantes et déconcentré, pour ce qui concerne les composantes de l'établissement, auxquels peuvent être associées des structures de recherche et des écoles graduées. Cet échelon décentralisé ou déconcentré contribue à la définition de la stratégie collective de l'établissement au sein des différentes instances de celui-ci. »*

<sup>115</sup> Article 4, alinéa 3 : « *Pour ce qui concerne les composantes, la décision est déconcentrée dans la mesure où les objectifs d'une action peuvent être réalisés de manière suffisante à cet échelon. Afin de garantir l'unité de gestion de l'établissement, leur gestion administrative est déconcentrée sous l'autorité du directeur général des services ».*

- accorder aux composantes un pouvoir de décision important au sein du comité de direction hebdomadaire<sup>116</sup> (Codir) qui « réunit le président de l'université, les vice-présidents statutaires, les directeurs et doyens de composantes et les directeurs des établissements-composantes » (article 16 des statuts) afin de préparer « la stratégie générale de l'établissement, qu'il soumet et dont il rend compte, par l'intermédiaire du président, au conseil d'administration » (article 17). Ce rôle accru, et décisionnel, des directeurs de composantes modifie la place des vice-présidents fonctionnels, dont le mandat s'apparente davantage à celui de chargés de mission concourant à la préparation des décisions.

Si le modèle lillois, décentralisé, s'avère démocratique, les élections internes aux composantes, dont le calendrier est décalé par rapport à celui de l'EPE, s'apparentent à autant de *midterm elections* qui peuvent devenir des sources de fragilité fortes pour la gouvernance<sup>117</sup> de l'université. La désynchronisation de la durée des mandats électoraux n'a pourtant pas toujours été la règle : introduite avec la loi Faure de 1968, elle disparaît avec la loi Savary de 1984 qui aligne l'ensemble des mandats sur cinq ans, avant de réapparaître avec la loi Pécresse de 2007 qui ramène la durée du mandat présidentiel de cinq à quatre ans<sup>118</sup>.

Si le débat sur les modes de désignation (nomination ou élection ?) ou de scrutin (liste unique ou non) des responsables de composantes, qui touche au fonctionnement même de la « démocratie universitaire »<sup>119</sup>, excède le champ de la mission, la question de l'harmonisation de la durée des mandats et des calendriers électoraux, mérite en revanche d'être posée, tant ses effets possibles sur la conception même de l'institution universitaire, l'élaboration de projets communs, les relations entre ses niveaux et les modalités de pilotage paraissent *a priori* importants. Le tableau ci-dessous cherche à en dresser un premier état.

L'harmonisation de la durée des mandats, si elle s'accompagne d'une synchronisation des différents calendriers (électoraux et contractuels), constitue aux yeux de la mission un facteur favorable au renforcement de l'institution universitaire, dont la cohésion interne serait renforcée et le pilotage facilité (cf. supra 3.2.1) sans pour autant renoncer au principe démocratique. C'est pourquoi la mission recommande de faire évoluer le code de l'éducation pour introduire un alignement de la durée des mandats sur cinq ans, à charge pour les établissements de choisir ensuite, s'ils le souhaitent, d'harmoniser les calendriers électoraux et à l'État d'aligner la période de contractualisation sur ce calendrier pour assurer la cohérence temporelle entre le pilotage par la puissance publique de ses opérateurs et le pilotage en interne des établissements.

**Recommandation n° 3 : Uniformiser la durée de l'ensemble des mandats électifs sur cinq ans, renouvelables une fois (à l'exception de ceux des étudiants) et harmoniser les calendriers électoraux et leur alignement sur la période de contractualisation.**

---

<sup>116</sup> La mission a assisté au Codir du 19 mars 2024 principalement consacré aux questions de recherche.

<sup>117</sup> Les élections aux conseils de composantes se sont déroulées en mars 2024. Le président de l'université de Lille a été élu en décembre 2021.

<sup>118</sup> L'article 15 de la loi Faure fixe la durée du mandat présidentiel à cinq ans (non rééligible immédiatement) et celle des responsables d'UER à trois ans, durée portée à cinq ans renouvelables une fois pour les responsables de composantes avec la loi Savary (articles 32 et 33). La même loi porte le mandat du président à cinq ans (article 27), durée ramenée à quatre ans (renouvelable une fois) avec l'article 6 de la LRU. Le passage de cinq à quatre ans permet alors d'aligner le mandat des présidents sur celui des administrateurs.

<sup>119</sup> L'article L. 711-1 dispose que « ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et des personnalités extérieures ».

**Tableau n° 5 : Impact possible des choix de durée des mandats et d'harmonisation des calendriers électoraux sur les universités**

| Impact potentiel sur   | Durées de mandats et calendriers électoraux différents (situation actuelle)   | Durées de mandats harmonisées et portées à cinq ans   |
|--|---|---|
| <i>Conceptions sous-jacentes de l'université</i>                         |   |   |
| Positionnement des composantes   | Idée implicite d'une large autonomie ( <i>de jure</i> ou <i>de facto</i> ) des composantes dirigées par des instances élues selon des modalités propres                             | Idée implicite d'intégration plus forte dans l'ensemble universitaire en raison de l'harmonisation des calendriers et de la durée des mandats                               |
| Positionnement de la gouvernance   | Primauté des conseils centraux et des « équipes » présidentielles sur celles des composantes.<br>Pression temporelle plus forte en raison d'un mandat court.                        | Équipes présidentielles appelées à collaborer avec les directeurs de composantes pour la durée du mandat.<br>Pression temporelle moins forte en raison d'un mandat allongé. |
| Relations niveau central / composantes                                   | Fréquence des conflits de légitimités entre instances et acteurs élus   | Meilleure compréhension des projets en présence posant un cadre de collaboration  |
| <i>Impact sur le pilotage</i>  |   |   |
| Relations projets de composantes / projet d'établissement <sup>120</sup> | Décorrélation forte des deux projets en raison du décalage des calendriers de conception, de validation et de déploiement   | Cohérence (ou opposition) entre les projets explicitée, permettant une clarification du dialogue interne  |
| Intégration des directeurs de composante à la direction de l'université  | Faible intégration des directeurs : les composantes forment un cadre institutionnel distinct et faiblement relié au cadre universitaire.  | Possibilité d'intégration renforcée par la recherche d'une cohérence institutionnelle et d'une politique renforcée.   |
| Capacité à déployer effectivement le projet d'établissement              | Faible en raison du manque de relais dans les composantes, des risques de blocage en cas d'élections défavorables en cours de mandat présidentiel et d'horizons temporels variables | Renforcée en raison de l'association des directeurs de composante au pilotage de son déploiement sur la durée totale du quinquennat   |
| Cohérence projet d'établissement / contractualisation                    | Faible en raison des décalages entre mandat présidentiel, mandat de directeurs de composantes et durée de la contractualisation   | Forte dans le cas d'un alignement de la durée des mandats sur le calendrier quinquennal de contractualisation   |

Source : mission

<sup>120</sup> L'article L. 713-9 précise que « Le conseil définit le programme pédagogique et le programme de recherche de l'institut ou de l'école dans le cadre de la politique de l'établissement dont il fait partie et de la réglementation nationale en vigueur ». Cette précision ne figure pas dans l'article L. 713-3 qui évoque seulement « un projet pédagogique et un programme de recherche » constitutif de l'UFR.

#### 2.1.4. Les réorganisations sont, au moins dans un premier temps, rarement consensuelles

Les réorganisations conduites dans les établissements sont souvent discutées mais plus rarement évaluées. Il s'agit de processus récents et nombre d'entre eux continuent de s'ajuster en fonction des premiers retours d'expérience (arrêt des collègiiums à l'université de Strasbourg, évolution des pôles en instituts à l'université de Clermont-Ferrand) ou des alternances universitaires. Les discussions internes sont toutefois révélatrices des points de fragilité identifiés dans l'organisation des établissements :

- les réorganisations académiques posent fréquemment la question du lien entre formation et recherche. Ces évolutions sont parfois perçues comme ouvrant grande la porte à « *une piste [qui] mérite approfondissement : celle du collègue universitaire* »<sup>121</sup>, et son corollaire, une université dédiée aux seuls niveaux master et doctorat ;
- les réorganisations, lorsqu'elles se traduisent par l'introduction d'un niveau intermédiaire, font l'objet d'une triple interrogation.

La première concerne la pertinence des regroupements de composantes : l'éclatement d'une UFR ou son intégration dans un pôle plus large peut susciter, ainsi que la mission l'a constaté dans une de ses visites, une grande incompréhension. Pour autant, tous les niveaux intermédiaires ne sont pas perçus comme des échelons supplémentaires sans intérêt : l'organisation des pôles de formation de l'université de Bordeaux, associés étroitement au déploiement du NCU *NexDEAL*, tout comme les quatre collègiiums de l'université de Franche-Comté, chargés de préparer les arbitrages annuels de la campagne d'emplois, semblent avoir convaincu les personnels.

Une deuxième interrogation, entendue par la mission dans les visites d'établissements, porte sur la légitimité des responsables de niveaux intermédiaires lorsqu'ils sont désignés par la présidence, et sur leur capacité à diriger des regroupements très hétérogènes : un directeur peut facilement se trouver en difficulté pour animer un pôle regroupant des composantes dont les responsables bénéficient de la légitimité que confère l'élection (pour les UFR et les IUT) ou la nomination ministérielle (pour les IAE relevant de l'article L. 713-9), ainsi que la mission a pu le constater dans une autre visite. Les différences de statut des gouvernances, de taille et de type de formations dispensées rendent alors le pôle difficilement opérant.

La troisième interrogation porte sur l'efficacité globale de l'introduction de niveaux intermédiaires entre le niveau des composantes et celui de la présidence : lorsque la réorganisation ne s'accompagne pas de gains perceptibles en termes d'efficacité ou de plus-value académique, elle peut être alors perçue comme un simple aménagement pour des gouvernances désireuses de réduire le nombre d'interlocuteurs.

Ces discussions sont d'autant plus vives que le travail d'évaluation de réorganisations encore très récentes, et pour lesquelles manque le recul nécessaire, reste à réaliser.

#### 2.1.5. Les réorganisations doivent faire l'objet d'un véritable travail évaluatif

La pertinence de l'organisation des établissements évalués par le Haut conseil à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) est abordée dans le cadre de la « référence 5 » du « domaine 1 » qui porte sur le « *Pilotage stratégique et opérationnel* »<sup>122</sup>. La référence 5 est ainsi libellée : « *la gouvernance de l'établissement s'appuie sur une organisation, une communication et un système d'information adaptés à sa stratégie* ». Le HCÉRES entend s'assurer que « *l'établissement dispose d'une organisation interne et fonctionnelle adaptée, incluant des composantes (dont les établissements composantes), des directions administratives et des services, qui lui permet de mettre en œuvre sa stratégie avec efficacité et de déployer ses fonctions de support et de soutien avec efficacité. Il a su, au cours de la période de référence, adapter cette organisation aux enjeux qui sont les siens* » (C1), qu'il « *associe ses composantes (dont les établissements composantes) à l'élaboration des orientations stratégiques qu'il se donne et s'assure du déploiement effectif de ces orientations en leur sein* » (C2), et que « *les attributions de compétence et les degrés de subsidiarité sont clairement établis entre les différents niveaux de structuration de l'établissement* » (C3).

<sup>121</sup> Cour des comptes, Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, octobre 2021.

<sup>122</sup> HCÉRES, Référentiel d'évaluation des établissements. Campagne d'évaluation 2024-2025, septembre 2023.

Ce cadre évaluatif ne mène pas encore à un examen robuste de l'organisation des établissements, les rapports des comités de visite d'établissement se contentant de pointer quelques sujets, comme le nombre de composantes<sup>123</sup>, la complexité d'ensemble<sup>124</sup> ou encore la clarification des compétences par niveau<sup>125</sup>. Mais il n'aboutit pas, dans le temps contraint de l'évaluation, sur un véritable travail centré sur l'analyse de la performance organisationnelle de l'université, au sens « Iolfien » de mesure de l'efficacité (atteinte réelle des objectifs), de l'efficience (ressources consommées pour atteindre les objectifs) et de la qualité du service rendu (satisfaction des usagers). Un tel travail (qui n'entre pas dans le périmètre de la mission) supposerait, d'une part, un effort de mesure par la construction d'indicateurs et, d'autre part, un cadre évaluatif élargi (panel d'utilisateurs) qui ne se limite pas à l'examen du seul niveau de la gouvernance, mais s'intéresse aussi à l'échelle de l'infra-composante. Pour autant, l'approche retenue par le référentiel du HCÉRES a deux mérites : elle permet d'écarter de la réflexion une question finalement secondaire et de mettre en lumière une question clé, trop souvent laissée sans véritable réponse.

**La question du nombre de niveaux**, souvent perçue comme l'insertion d'une « couche supplémentaire » jugée le plus souvent inutile, n'est pas la plus prégnante. Cette thématique, qui reprend l'antienne mise en avant lors des assises de la recherche de 2012<sup>126</sup> repose sur deux éléments discutables : d'une part, aucune analyse, en théorie des organisations, ne vient valider l'idée d'un nombre de niveaux idéal<sup>127</sup>, *a fortiori* si le nombre retenu est de deux (référence implicite aux seuls niveaux électifs) ; d'autre part, parce que cette référence à deux niveaux constitue une représentation erronée de l'organisation universitaire, puisqu'elle omet non seulement les sous-composantes (*a minima* départements et unités de recherche), mais aussi l'organigramme administratif interne aux composantes<sup>128</sup>. En réalité, le véritable enjeu qui se pose aux universités est double : il consiste d'une part à limiter le nombre de niveaux électifs (qui diffère du nombre total de niveaux) à deux (gouvernance / composantes) pour ne pas générer un processus décisionnel inefficace et coûteux ; il porte d'autre part sur la nécessité d'identifier clairement l'ensemble des attributions dévolues à l'ensemble des niveaux, puisque leur nombre tend mécaniquement à s'accroître dans le cas de composantes de plus grande taille appelées à mieux se structurer en interne.

**La question clé est celle du « qui fait quoi ? »**, en identifiant le niveau de responsabilités dédiées à chaque strate : « *la question clé à poser est la suivante : quelles décisions ne peuvent être prises ni au niveau inférieur ni aux niveaux supérieurs ? Si la réponse est : aucune, on peut envisager la suppression du niveau hiérarchique en question* »<sup>129</sup>. Une telle revue des différents niveaux de l'organisation universitaire, conduite sous l'angle de la subsidiarité tant ascendante (les tâches que l'on confie au niveau supérieur) que descendante (les tâches que le niveau supérieur délègue à l'échelon inférieur) devrait compléter – et idéalement précéder – le travail d'élaboration des référentiels managériaux et de réingénierie des processus conduits dans les établissements. Or, les statuts des établissements, très précis sur le recensement des structures internes et leur mode de gouvernance, sont quasi-silencieux sur les activités attribuées à chaque niveau de l'organisation, tout comme ils ne disent rien de la correspondance entre les tâches imparties aux composantes et sous-composantes et l'organisation administrative. Pour commencer à pallier ce manque,

---

<sup>123</sup> « Le comité souligne les fortes contraintes liées à la nécessité pour la direction de l'établissement d'organiser et de mener un dialogue de gestion avec un si grand nombre et une telle diversité de composantes et d'entités interne », université de Strasbourg, 2023.

<sup>124</sup> « La complexité de l'organigramme et de la comitologie qui en découle est fortement consommatrice de temps et d'énergie », Aix-Marseille Université, 2024.

<sup>125</sup> « Le portage des compétences entre les niveaux présidence, pôles et composantes qui, s'il a été formalisé et décliné, reste à préciser dans son application pour assurer un processus de décision fluide et efficace », Université de Nantes, 2021.

<sup>126</sup> Françoise Barré-Sinoussi, Vincent Berger, Assises nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche : rapport au président de la République, décembre 2012. La dénonciation du « mille-feuille institutionnel [qui] a tenté de désigner cette prolifération de structures à toutes les échelles et dans de nombreux champs » nourrit une exigence commune aux acteurs : « il faut simplifier le système et privilégier la coopération entre les acteurs ».

<sup>127</sup> Les travaux visant à identifier une corrélation étroite entre le *Span of control* (i.e. le nombre de collaborateurs encadrés ou le nombre de structures supervisées) et le nombre de niveaux hiérarchiques envisageables, débouchant parfois sur la loi du « 7 par 7 », ne sont guère convainquant. Voir la discussion de cette « loi » sur le blog d'Éric Delavallée, Pourquoi et comment aplanir son organisation ?, mai 2016. La norme (magique ?) de sept niveaux hiérarchiques est notamment avancée par Elliott Jaques, *Requisit Organization, A total System for Effective Managerial Organization and Managerial Leadership for the 21st Century*, 1988. Une telle application de la loi du « 7 par 7 » à l'université (7 niveaux intermédiaires comprenant chacun 7 composantes comprenant chacune 7 sous-composantes...) n'a strictement aucun sens.

<sup>128</sup> Responsable administratif et financier (RAF), responsable de scolarité, responsables de services.

<sup>129</sup> Éric Delavallée, *op.cit.*, mai 2016.

un référentiel de fonction « responsable administratif de structure de formation » est en cours d'élaboration à l'université Paris 1 qui réfléchit également à son pendant pour les directeurs de composantes<sup>130</sup>.

## 2.2. L'effet des réorganisations sur la place des composantes est variable

Le tableau qui suit donne une présentation synthétique des cinq grands types d'évolutions organisationnelles identifiées par la mission. Ces différentes formes peuvent se combiner dans le cadre de processus de reconfigurations parfois inachevés.

**Tableau n° 6 : typologie des réorganisations conduites dans les établissements**

| Type de réorganisation  | Motivations   | Impact sur les composantes   |
|---|---|--|
| Réorganisation académique liée à la dynamique des connaissances   | Dynamiques des connaissances (recherche aux interfaces, interdisciplinarité) ou développement de nouveaux domaines de formations ( <i>Studies</i> , développement durable, ...)             | Adaptation des composantes traditionnelles par création de nouveaux départements ou de nouvelles unités ou par développement de dynamiques inter-composantes<br><br>→ renforcement de la place des composantes |
| Réorganisation académique liée à la prise en compte de la différenciation des cycles de formation           | Prise en compte des problématiques propres à chaque cycle de formation (réussite et insertion en premier cycle, renforcement de l'articulation formation / recherche en master et doctorat) | Juxtaposition ou substitution de nouvelles structures sur les composantes traditionnelles (Graduate Schools à la française).<br><br>→ affaiblissement de la place des composantes                              |
| Réorganisation académique-managériale par resserrement du nombre des composantes                            | Simplification du pilotage et de l'allocation des ressources par réduction du nombre de composantes   | Association possible des composantes à la direction via le conseil des directeurs de composantes<br><br>→ renforcement de la place des composantes   |
| Réorganisation académique-managériale par introduction d'un niveau intermédiaire                            | Passage d'un organigramme en « râteau » à un organigramme hiérarchisé, sans modification significative du nombre de composantes.  | Introduction d'un niveau intermédiaire entre le centre et les composantes<br><br>→ affaiblissement de la place des composantes   |
| Réorganisation combinant aspects académiques et managériaux reposant sur de nouvelles formes de composantes | Transformation à visée complète associant motivations académiques et managériales conduite sur la base d'un projet stratégique fort.  | Réinvention des composantes assortie d'un travail de structuration interne<br>→ réorganisation interne et recentrage sur les missions du cœur de métier des composantes  |

Source : mission

Si l'impact des réorganisations sur les composantes est variable, leurs effets peuvent être brouillés par la combinaison des formes de réorganisation dans une même université : une composante peut ainsi être

<sup>130</sup> Voir note 72.

renforcée par le travail d'élargissement de son périmètre (et donc de resserrement de leur nombre) et simultanément affaiblie par la superposition d'une école universitaire de la recherche. À l'inverse, une structuration par cycles de formation peut se combiner avec l'affirmation de composantes fortes. **Ces effets contradictoires de réorganisations combinées affectent la compréhension qu'en ont les acteurs.**

Une première raison tient à la prégnance d'une lecture politique des réorganisations, héritée du passé, qui fait du « renforcement » ou, au contraire, de « l'affaiblissement » des composantes par rapport à la gouvernance ou à l'administration, le critère principal de jugement des réorganisations. Une seconde raison, corrélative à la première, est que les réorganisations ne sont guère lues, ou insuffisamment, à l'aune des résultats escomptés. C'est tout l'intérêt des réorganisations ambitieuses visant une reconfiguration globale des établissements que de remettre la focale sur les missions de service publics des composantes : la performance des enseignements en matière de réussite et d'insertion professionnelle, tout particulièrement en premier cycle, le lien formation - recherche, la professionnalisation des cursus, la pertinence des choix de politiques de recherche, la qualité de l'appui apporté par les services.

### 3. Le renforcement de la gouvernance des universités passe par une meilleure association des composantes

#### 3.1. Quatre axes d'amélioration permettraient de conforter l'institution universitaire

Le tableau des réorganisations qui précède montre que l'université est parcourue de dynamiques diverses. Celles-ci répondent à des incitations internes, qu'elles soient liées au mouvement même de la science ou à l'effet des rapports de force entre les trois sphères qui composent l'université : gouvernance, composantes et administration. Elles résultent également des injonctions parfois contradictoires des pouvoirs publics qui ont accentué des déséquilibres anciens entre le centre et les composantes, l'administration et le monde académique, la formation et la recherche, les étudiants et leur établissement.

Les universités s'en trouvent aujourd'hui fragilisées. Pour autant, les axes d'amélioration existent, qui permettraient de conforter l'institution universitaire et de consolider son organisation interne.

##### 3.1.1. L'université gagnerait à définir un nouvel équilibre entre niveau central et composantes

L'impulsion donnée par la LRU a accéléré la dynamique ancienne de reconstitution d'une université puissante disposant d'une autonomie accrue. La réponse aux enjeux de maîtrise des responsabilités élargies a principalement reposé sur « *la professionnalisation des fonctions administratives et techniques des établissements* », dans un contexte de renouvellement des « *relations entre l'État et la gouvernance des établissements* » n'apportant « *que peu de réponses innovantes à la question de l'équilibre des responsabilités entre le niveau central et les composantes des établissements* »<sup>131</sup>.

Dessiner les contours d'un nouvel équilibre suppose d'éviter un double écueil : il convient, d'une part, de rappeler que « *le modèle organisationnel d'accompagnement de la mise en œuvre de la LRU ne [peut] se réduire à un simple accroissement de la centralisation* »<sup>132</sup> ; il importe, par ailleurs, d'éviter que « *la logique de responsabilisation qui est celle de la LRU ne soit en définitive perçue par les acteurs universitaires comme un contrôle accru sans valeur ajoutée dans l'accompagnement des initiatives en recherche comme en formation* »<sup>133</sup>. Un nouvel équilibre doit en outre prendre en compte deux éléments de diagnostic :

- premier élément : les universités fonctionnent d'abord grâce à leurs composantes, lieux d'accueil des étudiants et de production de nouvelles connaissances. Dans un environnement marqué par la forte croissance récente des effectifs étudiants<sup>134</sup> et une concurrence accrue, ancienne dans le

<sup>131</sup> Pascal Aimé, Jean-Richard Cytermann, La loi Libertés et responsabilités des universités : origines, apports et bilan de la mise en œuvre, revue française d'administration publique, 2019.

<sup>132</sup> Pascal Aimé, Jean-Richard Cytermann, *op.cit.* Revue française d'administration publique, 2019.

<sup>133</sup> Pascal Aimé, Jean-Richard Cytermann, *op.cit.* Revue française d'administration publique, 2019.

<sup>134</sup> Les effectifs des étudiants inscrits à l'université passent de 1,429 millions en 2011-2012 à 1,656 millions en 2021-2022 soit une augmentation de 15,9 % (source : note d'information du SIES n° 14, décembre 2022).

monde de la recherche<sup>135</sup>, plus récente dans le domaine de la formation<sup>136</sup>, soumises aux demandes gouvernementales<sup>137</sup>, UFR, écoles, instituts et unités de recherche ont beaucoup œuvré. La récente crise sanitaire a largement démontré le rôle indispensable des composantes comme niveau de proximité avec les étudiants au sein d'établissements fortement mobilisés par des présidences très impliquées ;

- second élément : le développement d'une gouvernance par définition complexe (la notion de gouvernance renvoie à un système de prise de décisions associant plusieurs parties prenantes) ne s'est pas suffisamment accompagné d'une structuration permettant de distinguer le rôle des instances décisionnelles et de la direction exécutive. La multiplication des donneurs d'ordre interne complique la compréhension de la chaîne décisionnelle réelle affectant la portée effective de chaque décision prise (qui peut être annulée par une décision différente émanant d'un autre acteur ou d'une équipe présidentielle suivante).

Pour la mission, la recherche d'un nouvel équilibre entre niveau central et composantes ne peut ainsi se réduire à des ajustements techniques (évolutions de périmètres, redistributions de compétences, évolution du degré de centralisation, ...) par ailleurs difficiles à mettre en œuvre, mais doit s'inscrire dans une dynamique collective portée par le projet d'établissement dont la conception puis le déploiement doivent devenir l'affaire de tous les acteurs. C'est en s'appuyant sur leurs composantes, comme sur leur administration, que les universités doivent faire évoluer leur modèle de gouvernance en s'attachant à mieux le structurer.

### 3.1.2. L'université gagnerait à clarifier la distribution aujourd'hui imprécise des compétences entre ses différents niveaux

La question des niveaux est fortement présente dans l'esprit des universitaires, qui perçoivent souvent dans chaque structure intermédiaire une strate supplémentaire, mais ne voient pas les insuffisances de l'organisation des compétences au sein de leur composantes. Cette approche biaisée obère la réflexion sur la « *subsidiarité* » – figure désormais imposée du référentiel du HCÉRES, sans toutefois bénéficier d'une définition univoque – qui fait l'objet dans les établissements d'un double questionnement :

- le premier porte sur le degré pertinent de centralisation d'un certain nombre de fonctions de support (par exemple en matière d'achat ou d'immobilier) et, plus rarement, d'appui (par exemple en matière de plateformes de recherche<sup>138</sup> ou de politiques documentaires). La réflexion nourrit des discussions qui peuvent être intenses entre l'administration, attentive aux gains potentiels d'une politique de mutualisation, et les composantes, attachées à conserver à leur main un certain nombre de prérogatives en matière de ressources, qu'elles soient humaines ou budgétaires ;
- le second porte sur la répartition du pouvoir de décision entre les composantes d'une part, et la gouvernance d'autre part, où se jouent notamment les marges d'autonomie réelle dont dispose une composante au sein de l'université (cf. supra encadré 2).

Comme indiqué précédemment, la rencontre de ces deux problématiques (cf. supra partie 1.2.1.) supposerait un travail fin permettant, d'une part, d'identifier le besoin en compétences lié au degré et aux formes d'autonomie accordée et, d'autre part, d'envisager les modalités les plus pertinentes de mise à disposition de ces compétences. La mission considère que ce travail de cartographie des compétences doit être précisément cadré :

---

<sup>135</sup> Robert K. Merton, Richard Lewis, La concurrence scientifique. I. la course à la priorité, in : Impact : science et société, Tensions dans le monde scientifique, Unesco, 1971.

<sup>136</sup> La concurrence est à la fois externe (pour attirer les meilleurs étudiants) et interne (dans un contexte d'essor de l'enseignement supérieur privé. Voir par exemple, sur le site de vie publique, Enseignement supérieur privé à but lucratif : un secteur mal connu, des dérives préoccupantes, avril 2024, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/293824-enseignement-privé-superieur-lucratif-un-secteur-mal-connu>

<sup>137</sup> En une vingtaine d'années, les universités ont connu six lois (pacte pour la recherche de 2006, LRU de 2007, loi de 2013, loi ORE de 2018, ordonnance de 2018, LPR de 2020), trois réformes majeures de la scolarité (mise en place du LMD à partir de 2002, écoles doctorales en 2016, arrêté licence de 2018) et quatre appels à projets structurants dans le cadre du PIA (initiative d'excellence et initiative science innovation territoire économie en 2010, nouveaux cursus universitaires et écoles universitaires de recherche en 2017).

<sup>138</sup> Par exemple les politiques de labellisation conduite par Aix Marseille Université ou l'université de Bordeaux.

- il doit partir de l'expression des besoins des acteurs internes nécessaires à l'accomplissement de leurs missions statutaires au service des étudiants (ou des enseignants-chercheurs et chercheurs selon les cas) : le point d'entrée de la cartographie des compétences doit être le service rendu, et non le producteur du service (lequel agit rarement seul, mais s'inscrit dans une chaîne de production multiservices et multiniveaux) ;
- il doit ensuite s'attacher à identifier le niveau pertinent de production du service en croisant les indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité : c'est la combinaison de ces trois critères, et non la seule prise en compte des coûts, qui devrait constituer la mesure du niveau pertinent de subsidiarité.

C'est à partir d'une analyse croisée des besoins des acteurs, des ressources de l'établissement et de ses priorités stratégiques que devraient se déployer les choix de subsidiarité propres à chaque établissement.

### 3.1.3. L'université gagnerait à faire évoluer les relations entre composantes et niveau central afin de mieux distinguer ce qui relève du dialogue contractuel et ce qui est de l'ordre des obligations légales et réglementaires

Les travaux d'Herbert Simon<sup>139</sup> sur la prise de décision en situation d'incertitude ont mis en évidence le caractère « limité » de la rationalité des acteurs (*bounded rationality*), qui les conduit à rechercher une solution « satisfaisante » plutôt qu'« optimale » aux problèmes qu'ils ont à résoudre. Limitée, la rationalité est également qualifiée de « procédurale » et rend nécessaire l'existence de règles organisant un processus de décision débouchant sur l'adoption d'un choix jugé satisfaisant.

Toutefois, dans l'université, les processus de décision sont malaisés à tracer, tant le cheminement peut être long, scandé de multiples votes des instances concernées et de remises en cause incessantes. Des travaux classiques de la sociologie des organisations décrivent l'université comme une « *anarchie organisée* » dans laquelle la prise de décisions relève même pour un auteur du « *modèle de la poubelle* »<sup>140</sup>. Si cette approche ne permet pas de conclure à l'inefficacité chronique de l'organisation universitaire<sup>141</sup>, elle montre que la question de la prise de décision n'est pas réductible, loin s'en faut, aux éventuels conflits de légitimité opposant des présidents, élus par le CA, et des directeurs de composantes, élus par leur composante<sup>142</sup>. On pourrait d'ailleurs considérer que, dans une optique de *checks and balances* très présente dans les universités nord-américaines, l'existence de contre-pouvoirs élus est salutaire<sup>143</sup> pour peu que leurs compétences respectives soient fondées et claires.

S'il peut paraître compliqué de sortir de ces modèles compte tenu de la culture professionnelle universitaire, il convient de réfléchir au périmètre sur lequel il s'applique : toutes les décisions doivent-elles relever de la discussion collégiale ? Si les universités sont des institutions multiséculaires dédiées à la connaissance, elles sont aussi, depuis plus d'un demi-siècle, des établissements publics, et, depuis 2006<sup>144</sup>, des opérateurs publics. À ce titre, les universités :

- 1) exercent une activité de service public qui peut explicitement se rattacher à une politique publique définie par l'État ;
- 2) bénéficient majoritairement d'un financement assuré par l'État ;
- 3) sont soumises au contrôle direct de l'État.

<sup>139</sup> Prix Nobel d'économie 1978.

<sup>140</sup> Voir la discussion qu'en fait Christine Musselin, *Les universités sont-elles des anarchies organisées ?*, 1997.

<sup>141</sup> Voir Christine Musselin, *Les universités : des anarchies organisées, mais pas dysfonctionnelles*, Paris, 2018.

<sup>142</sup> La légitimité ne procède d'ailleurs pas de la seule élection par les pairs, mais aussi du rang académique : l'élection de présidents maîtres de conférence, voire « simple » enseignant, reste exceptionnelle.

<sup>143</sup> Antoine Compagnon, *Leçons américaines, Le débat*, 2009. L'auteur relève que « *la collégialité, la responsabilité collective, l'autorégulation ne s'improvisent pas dans une institution : elles exigent la séparation des pouvoirs et un équilibre subtil de checks and balances* ».

<sup>144</sup> La notion apparaît dans le rapport Lambert-Migaud de 2006 et fait l'objet d'une annexe au projet de loi de finances à partir de 2007.

Si les effets de cette qualification d'« opérateurs » sont bien connus en matière de gestion publique<sup>145</sup> et s'imposent *de facto* dans la vie des établissements, ils sont parfois moins perceptibles en matière de contributions des établissements aux politiques publiques de l'enseignement supérieur, dont le caractère obligatoire ne semble pas toujours assimilé<sup>146</sup>. On peut ainsi observer la grande diversité, selon les établissements visités, du déploiement du contrat personnalisé de réussite étudiante<sup>147</sup>, pourtant rendu obligatoire par la loi depuis six ans, lequel requiert il est vrai un « portage politique »<sup>148</sup> pendant plusieurs années.

### **3.1.4. L'université gagnerait à amplifier l'orientation de son organisation vers une meilleure prise en compte des attentes de ses différentes parties prenantes**

La lecture politique qui prévaut des relations entre le centre et les composantes résulte tout à la fois des singularités de l'histoire et de la nature institutionnelle des universités : « *ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures* »<sup>149</sup>, disposition absente de la loi Faure de 1968 et introduite avec l'article 20 de la loi Savary de 1984. Reste qu'aucun texte, à la connaissance de la mission, ne définit précisément de quelle « gestion » il est question (s'agit-il du seul usage des ressources de l'établissement ou de l'ensemble des actes qu'il est amené à prendre ?) ni ce qu'il convient d'entendre par « démocratique » (démocratie directe ? représentative ? participative ?). Faute de définition précise, le champ de la démocratie universitaire, « *trop souvent réduite à l'espace des conseils et aux modalités de désignation des responsables universitaires* »<sup>150</sup>, est ainsi l'objet de discussions permanentes pour en étendre ou au contraire en restreindre le périmètre.

S'il n'entre pas dans les compétences de la mission de se prononcer sur un tel sujet, il lui revient en revanche de souligner ses effets sur l'organisation universitaire : l'examen des statuts des établissements visités montre, de manière systématique, l'importance accordée à la description des différentes instances, aux modalités d'élections aux différents conseils et à leurs règles de gouvernance. En revanche, les textes sont beaucoup plus discrets sur les missions précises que chacune est appelée à conduire et sur les processus qui organisent leurs relations. Ils sont ainsi le reflet d'une organisation qui, sensible aux luttes de pouvoir, se préoccupe trop souvent de fixer sa « comitologie » interne sans se poser suffisamment la question des finalités de son activité et de la qualité de services proposés aux étudiants et aux personnels.

### **3.2. Un nouveau « design organisationnel »<sup>151</sup> respectueux des grands équilibres internes doit viser un meilleur accomplissement des missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Les éléments de diagnostic qui précèdent amènent la mission à formuler trois propositions qui visent à donner aux composantes elles-mêmes un rôle accru dans la gouvernance universitaire, mais circonscrit aux missions qui relèvent de leur cœur de métier. Ce renforcement de la place des composantes doit s'accompagner d'une redéfinition des modalités de dialogue avec le centre et d'une explicitation de leurs missions.

---

<sup>145</sup> Versement d'une subvention pour charge de service public, soumission au décret du 7 novembre 2002 relatif à la nouvelle gestion budgétaire et comptable, respect d'un plafond d'emploi, etc.

<sup>146</sup> La discussion contractuelle favorise à cet égard une certaine confusion entre la question de la légitimité des buts poursuivis par la puissance publique et celle de l'attributions de ressources nécessaires.

<sup>147</sup> Pour lequel l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) propose une solution logicielle ComPeRe.

<sup>148</sup> Selon les termes du responsable de ComPeRe lors d'un webinaire dédié au sujet organisé par les porteurs du projet de NCU « réussites plurielles » de Normandie Université <https://webtv.univ-rouen.fr/permalink/v1266315d2cbepvmfc6g/iframe/>

<sup>149</sup> Article L. 711-1 du code de l'éducation.

<sup>150</sup> Christine Musselin, Propositions, Paris, 2019.

<sup>151</sup> Julien Barrier, Christine Musselin, *Draw me a University : Organizational Design Processes in University Mergers*, 2016.

### 3.2.1. Première proposition : redonner leur place aux composantes dans la direction des établissements dans le cadre d'une gouvernance collective et mieux structurée

La question de la place des fonctions de production dans les organisations n'est pas neuve : objet de discussions dans l'entreprise depuis Fayol<sup>152</sup>, elle tend aujourd'hui à s'inscrire dans une approche systémique, qui appréhende l'organisation comme un « système complexe » dépendant des interactions entre sous-systèmes et de la coopération entre acteurs<sup>153</sup>.

Il importe dans un premier temps de donner une réelle place aux composantes dans la direction des établissements de sorte à construire un modèle gagnant-gagnant et sortir d'oppositions extrêmement négatives pour nos universités. Celle-ci est certes prévue par les textes : la loi de 2013 dispose ainsi qu'« *un conseil des directeurs de composantes est institué par les statuts de l'université, qui définissent ses compétences. Il participe à la préparation et à la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et du conseil académique. Il est présidé par le président de l'université* »<sup>154</sup>. Toutefois, ainsi qu'a pu le constater la mission dans ses visites, ce conseil, s'il a effectivement été mis en œuvre dans les établissements, ne joue le plus souvent qu'un rôle limité en raison de faiblesses multiples : ses réunions se déroulent en formation variable (parfois distinguant responsables de composantes et directeurs d'unités de recherche, parfois les associant) ; son fonctionnement est peu professionnalisé (absence d'ordres du jour et de comptes rendus des séances, calendriers de travail assez vagues) ; son rôle est le plus souvent informatif. Le conseil des directeurs de composantes (CDC) ainsi conçu ne constitue pas un organe de direction, mais une instance non décisionnelle, généralement considéré comme un lieu de discussion et d'expression entre la présidence et les composantes. À l'inverse, la gouvernance de l'université de Lille, ou encore celle d'Aix-Marseille Université reposent sur une instance de direction, disposant de réelles prérogatives, et associant les membres de l'équipe présidentielle, la direction générale des services et les responsables des composantes<sup>155</sup>. Une telle organisation peut prévenir les risques de déresponsabilisation des directeurs de composante, évoqués lors de certains entretiens. Elle réduit également les risques de fonctionnement en silos des composantes.

L'alinéa de l'article L. 713-1 introduit par la loi de juillet 2013 du code de l'éducation, tel qu'il est libellé, autorise d'ores et déjà les établissements à confier à leur CDC une fonction de mise en œuvre opérationnelle et de coordination des acteurs nécessaire au déploiement de la stratégie de l'établissement.

Mais la mission préconise d'aller plus loin en remplaçant le conseil des directeurs de composantes par une instance exécutive de l'établissement placée sous l'autorité du conseil d'administration, en définissant les délégations que lui consent le conseil d'administration et en établissant un règlement intérieur. Ce conseil exécutif, réunissant le président et ses vice-présidents statutaires, le directeur général des services et les responsables de composantes, aurait pour mission de prendre toutes les décisions nécessaires à la mise en œuvre du projet d'établissement adoptés par les instances.

Faire du conseil exécutif un rouage essentiel du gouvernement de l'université suppose toutefois un travail préalable sur le nombre de composantes, dont la réduction est une condition nécessaire (mais pas suffisante) à sa mise en place. Par ailleurs la synchronisation de la durée des mandats et l'harmonisation des calendriers électoraux (cf. supra recommandation n° 3) permet de lui donner la cohérence temporelle et la cohésion politique qui font aujourd'hui largement défaut.

---

<sup>152</sup> Henri Fayol, L'administration industrielle et générale, 1916. Dans une entreprise reposant sur une division marquée du travail, les fonctions techniques sont subordonnées à la fonction administrative dont l'objet est de « *prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler* ».

<sup>153</sup> Anne Gratacap, Pierre Médan, L'organisation de la production : une perspective historique, Paris 2013.

<sup>154</sup> Article 52.

<sup>155</sup> Université de Lille, Article 16 des statuts :

« 1° Le comité de direction réunit le président de l'université, les vice-présidents statutaires, les directeurs et doyens de composantes et les directeurs des établissements-composantes.

2° Le directeur général des services et l'agent-comptable de l'université de Lille assistent au comité de direction à titre consultatif.

3° Le comité de direction peut inviter toute personne de son choix pour éclairer sa réflexion, notamment le vice-président étudiant et les vice-présidents délégués en fonction des questions traitées. Il peut être élargi, sur un ordre du jour déterminé, aux établissements et organismes partenaires prévus au chapitre VII des présents statuts ».

**Recommandation n° 4 :** Remplacer le conseil des directeurs de composantes par une instance exécutive de l'établissement placée sous l'autorité du conseil d'administration, composée du président et des vice-présidents statutaires, du directeur général des services et des responsables de composantes.

Cette évolution s'inscrit dans la perspective d'une triple évolution de la gouvernance des universités :

- **la gouvernance doit être d'une part véritablement partagée.** La notion de « gouvernance partagée », érigée au rang de principe fondamental de fonctionnement du monde universitaire par l'association des universités américaines, permet de répondre à deux besoins fréquemment exprimés par les acteurs rencontrés par la mission dans ses visites : d'une part, celui de disposer en interne de relais sur lesquels prendre appui pour déployer les politiques de l'établissement et s'assurer de leur faisabilité, d'autre part, associer en amont les différentes communautés à la conception de ces politiques, gage de leur appropriation. La notion de « gouvernance partagée » traduit dans le gouvernement de l'université le principe de collégialité qui peut aller « *jusqu'à induire l'idée de construction de consensus, de partages de valeurs communes, voire d'un ethos commun si l'on s'inscrit dans une perspective mertonienne* »<sup>156</sup>.

**Encadré 5 : La gouvernance partagée, principe fondamental pour  
l'Association of American Universities (AAU)**

Fondée en février 1900 à Chicago, l'AAU regroupe les principales universités de recherche américaines. L'une de ses premières tâches fut d'établir entre les quatorze premières universités une nomenclature commune pour définir les termes académiques utilisés (département, cours, collègue, école) afin de faciliter la mobilité étudiante. Cette nomenclature a ensuite essaimé.

En avril 2013, l'AAU a tenu à rappeler les principes fondamentaux qui gouvernent le monde universitaire, parmi lesquels la gouvernance partagée<sup>157</sup> :

« **Shared Governance**

*The traditional concept of shared governance encompasses the joint efforts of the governing board, administration, and tenured faculty to govern a university internally. The composition of governing bodies varies among institutions; for example, some but not all governing boards include seats for student trustees. However, the division of responsibilities among the board, the administration, and the faculty remains broadly similar across institutions. Led by the president, the administration oversees the operation of the university, making the day-to-day decisions and implementing institutional policies. **The faculty holds the primary responsibility for matters related to education and research, such as setting the curriculum, while fiduciary responsibility and legal authority rest with the board. (...)***

*While the ultimate legal authority of the university rests with the governing board, the success of shared governance lies in communication and cooperation among the different groups involved. **The components of the institution are interdependent. By including multiple constituencies in decision-making processes, the university can ensure that different voices are heard and integrated into a cohesive vision.** Shared governance thus provides the mechanisms to support the university's autonomy, enabling the institution to fulfill its educational, research, and service missions ».*

La recherche de consensus suppose une volonté commune d'aboutir, une procéduralisation suffisante du processus de prise de décision, une conception claire de la hiérarchie des fonctions (distinctes de celles des personnes) ou, pour le dire autrement, une « culture »<sup>158</sup> qui emprunte beaucoup aux traditions universitaires (l'aversion pour le principe d'autorité) ;

- **la gouvernance doit être d'autre part mieux structurée,** pour aller dans le sens d'une meilleure distinction du niveau stratégique – compétence dévolue au conseil d'administration et au conseil

<sup>156</sup> Christine Musselin, Propositions, Paris, 2019. Le rôle des normes éthiques, à côté des normes méthodologiques, dans la constitution d'un monde scientifique organisé de manière autonome est développé par Robert Merton, *Science and Technology in a democratic Order*, 1942.

<sup>157</sup> <https://www.aau.edu/who-we-are/key-documents>

<sup>158</sup> Mise en valeur dans l'étude de Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur*, 1989. Pour les conditions de construction du consensus aux Pays bas, voir par exemple Jacqueline de Bony, *Le consensus aux Pays Bas. Autonomie individuelle et coopération*, revue française de gestion, 2007.

académique – et du niveau de pilotage et coordination, confié au conseil exécutif (cf. supra 1.2.1.).

Une telle évolution de la gouvernance modifierait sensiblement le positionnement des acteurs concernés :

- cette évolution ouvre la voie à **une équipe présidentielle réduite** aux seuls VP statutaires, dans la mesure où les attributions des VP fonctionnels ou délégués pourraient être transférées à la fois aux directeurs - doyens de composantes (si leur fonction est clairement définie, s'ils bénéficient d'une décharge de service suffisante<sup>159</sup> et si la durée de leur mandat est alignée sur celle du président), agissant dans le cadre d'un mandat du conseil exécutif ainsi qu'aux directeurs de services<sup>160</sup> selon la nature des chantiers à conduire ;

**Recommandation n° 5 : Transférer les attributs des vice-présidents fonctionnels ou délégués et des chargés de mission aux directeurs de composantes et aux directeurs des services agissant dans le cadre d'un mandat du conseil exécutif.**

- cette évolution suppose **la construction d'un véritable statut de « doyen »**. L'utilisation de ce titre, couramment utilisé dans les universités étrangères (*Dean* des universités anglo-saxonnes, *Dekan* des universités allemandes) s'avère cohérent avec le recentrage des responsables de composantes sur leurs missions du cœur de métier, devrait s'accompagner d'un recensement des droits et devoirs attachés à cette responsabilité et permettant de mieux accompagner la prise de fonctions par des formations *ad hoc*<sup>161</sup> et des décharges horaires. Le doyen, élu de sa composante, mais appelé à siéger dans une instance décisionnelle exécutive (le conseil exécutif), doit également agir comme membre à part entière de la direction de l'établissement, à la manière dont un maire est à la fois élu local dans sa commune représentant de sa collectivité au sein d'une intercommunalité, et aussi agent de l'État<sup>162</sup>. **Les doyens ont ainsi vocation à assumer un rôle d'appui et de relais du déploiement des politiques d'établissements (à laquelle ils sont associés en amont) en préservant la légitimité que leur confère l'élection par leurs pairs**<sup>163</sup>.

La question des formations nécessaires pour assumer des fonctions demandant des compétences différentes de celles mobilisées en matière de formation et de recherche commence à émerger : les conférences de directeurs de composantes jouent souvent un rôle de conseil amortissant parfois la « solitude » du nouveau responsable en offrant un partage d'expériences. L'institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IHE2F) propose également des formations, qui étaient toutefois peu connues des interlocuteurs de la mission. Reste que la formation à la prise de poste n'est pas obligatoire, et nombre de nouveaux directeurs de composantes se forment « sur le tas », au fil de l'apparition de leurs besoins et au gré de leurs échanges. En l'absence d'un socle national de prérogatives attachées à la fonction de directeur de composantes, et sans référentiel clair de leurs missions établi par leur établissement, le risque est de voir des pratiques se diffuser d'un site à l'autre, sans prendre en compte leur différenciation croissante. La prise en charge institutionnelle de la formation des nouveaux directeurs de composantes devrait être assumée par leur établissement et figurer explicitement dans la description des modalités d'exercice de leur mandat.

**Recommandation n° 6 : Définir dans les statuts de l'établissement et dans le règlement intérieur du conseil exécutif le rôle des directeurs de composantes, l'étendue de leurs prérogatives et les modalités d'exercice de leurs fonctions.**

---

<sup>159</sup> Les décharges devraient permettre de s'adapter aux problématiques propres de chaque établissement et votées par le CA.

<sup>160</sup> S'il est toujours délicat de comparer les universités aux collectivités territoriales, la pratique inspirée de ces dernières (lesquelles ne sont pas organisées en composantes, comme le remarque Christine Musselin), de doubler de manière systématique le niveau administratif (directeur) par un niveau politique (vice-président) n'a pas donné lieu, à la connaissance de la mission, de travaux concluant à son efficacité.

<sup>161</sup> Certaines formations sont d'ores et déjà proposées par l'IHE2F. Ainsi la formation « *Manager et dynamiser une composante* » qui vise ce « *manager de proximité dont le contexte d'exercice est particulièrement complexe* » qu'est le directeur de composantes (30 places).

<sup>162</sup> Au titre des articles L. 2122-21 à L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, le maire est à la fois exécutif local (et à ce titre chef de l'administration municipale), dispose de l'autorité de police administrative (sécurité, salubrité et tranquillité) et d'un pouvoir de police (sous l'autorité du préfet ou du juge) et est agent de l'État (officier de police judiciaire et officier d'état-civil). À noter que le maire agit le plus souvent par délégation de l'autorité délibérante et peut être révoqué de ces fonctions.

<sup>163</sup> À la manière dont les vice-présidents d'intercommunalité sont à la fois représentant de leur commune et de l'institution communautaire.

- cette évolution repositionne enfin **le binôme président (assisté de ses vice-présidents statutaires) / directeur général des services (DGS) au cœur de la gouvernance** : le président assure le lien entre le conseil exécutif et le conseil d'administration, et, par l'intermédiaire de ses VP statutaires, le lien avec le conseil académique, tandis que le DGS, garant de la continuité administrative, assure le lien avec les services et l'ensemble des personnels non académiques. Une telle évolution rapprocherait ainsi l'université française des modes de fonctionnement étrangers reposant sur un binôme président / prévôt ou président / chancelier : dans cette perspective, le DGS doit être clairement positionné comme le seul responsable hiérarchique de l'ensemble des personnels administratifs, quelle que soit leur affectation (services centraux ou composantes) au sein d'une administration unique ;
- cette évolution invite **l'administration centrale de l'établissement à évoluer dans la conception de son rôle** : si la sphère de l'administration doit être comprise comme l'ensemble des services, et regrouper sous l'autorité du DGS l'ensemble des personnels, il s'agit moins de rechercher une extension continue de son domaine de gestion que d'accompagner les autres acteurs (et notamment les personnels administratifs affectés dans les composantes) dans l'appropriation de processus de gestion de qualité relevant d'une « politique administrative » globale. L'administration doit passer du « faire » à l'accompagnement du « faire faire » et apporter à l'établissement toutes les garanties du « bien faire » en assurant le suivi des décisions du conseil d'administration. Une telle évolution mériterait d'être accompagnée de manière collective dans le cadre d'un projet de service de l'administration de manière à asseoir son unicité, non seulement dans les statuts, mais surtout dans les valeurs partagées et dans les pratiques communes des agents, quel que soit leur positionnement dans l'organigramme.

### 3.2.2. Deuxième proposition : faire évoluer les relations entre gouvernance, composantes et administration pour mettre en valeur l'apport de chaque partie au fonctionnement général de l'établissement et sa contribution à l'atteinte des objectifs communs

Les universités ont fortement revu leurs relations internes depuis leur accession aux responsabilités et compétences élargies : les processus de gestion ont fait l'objet d'un travail important de réingénierie<sup>164</sup>, et les dialogues de gestion internes se sont multipliés entre le centre et les composantes, rénovant en profondeur les modalités de pilotage des universités<sup>165</sup> qui peuvent s'appuyer sur une caractérisation précise des différentes composantes et le développement de l'audit interne.

Ce travail de formalisation, appelé à se poursuivre dans le contexte d'évolution attendue de la démarche contractuelle entre les établissements et le ministère<sup>166</sup>, devrait reposer sur une évolution sensible de l'état d'esprit dans lequel est conduit le dialogue de gestion interne : si les établissements ont été sensibles, à juste titre, à la nécessité d'outiller les modalités du dialogue interne en cherchant à l'inscrire dans une perspective pluriannuelle, ils se sont moins attachés à en faire évoluer la philosophie d'ensemble. La mission considère à cet égard que deux évolutions sont nécessaires.

D'une part, pour devenir véritablement « stratégique », le dialogue avec les composantes doit inverser l'approche retenue. Il ne s'agit pas de partir d'une demande de moyens émanant des composantes qui serait ensuite soumise à des arbitrages de nature essentiellement budgétaire, mais d'initier une démarche à partir des attentes de l'établissement, liée à sa double nature académique / opérateur public, pour identifier les contributions des composantes et allouer sur cette base les ressources de l'établissement. Cette inversion du processus suppose une capacité de l'établissement à identifier des objectifs, clarifiant ainsi le modèle interne d'allocation des ressources, dont certains découlent de son projet stratégique et d'autres relèvent de ses obligations d'opérateur de l'État : tout n'est pas affaire de dialogue contractuel dès lors que l'on agit dans le cadre de l'action publique. L'inversion du dialogue entre le centre et les composantes doit

<sup>164</sup> À partir entre autres d'une méthodologie proposée par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en vue de l'optimisation des fonctions de support, juillet 2010.

<sup>165</sup> Caroline Baradat, David Carassus, Élodie Dupuy, L'évolution des outils et modes de pilotage des organisations dans un contexte en mutation : le cas des universités françaises, 2010.

<sup>166</sup> Dans la perspective annoncée d'une convergence du contrat quinquennal et du contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP).

s'accompagner d'une clarification entre ce qui relève du dialogue contractuel et ce qui relève de l'obligation légale et réglementaire.

**Recommandation n° 7 :** Faire évoluer les modalités du dialogue interne avec les composantes en organisant le processus de discussion à partir des attentes de l'établissement et en distinguant ce qui relève de la discussion contractuelle et de l'obligation légale et réglementaire.

D'autre part, il importe de positionner l'administration (l'ensemble des services d'appuis) comme un fournisseur de services internes dont les différents bénéficiaires sont la gouvernance (par exemple la production de données de pilotage), les composantes (en matière d'appui technique ou administratif nécessaire à l'accomplissement des missions relevant du cœur de métier) et les étudiants (en renforçant l'accompagnement personnalisé sous formes de dispositifs de remédiation, d'apports méthodologiques ou d'aide à l'orientation). La contrepartie de l'affirmation de l'unité de l'administration universitaire sous l'autorité du DGS doit être, pour la mission, son positionnement affirmé en matière d'appui aux différentes politiques d'établissement, dans le cadre d'une démarche visant à apporter aux différents bénéficiaires – la gouvernance, les composantes, les publics étudiants – un niveau de prestations conformes à leurs attentes<sup>167</sup>.

**Recommandation n° 8 :** Formaliser les engagements de l'administration à l'égard des différentes catégories de bénéficiaires (gouvernance, composantes de formation et de recherche, étudiants) en s'appuyant sur un recensement des prestations fournies et sur des objectifs mesurables de qualité et de délais.

Faire évoluer les relations entre gouvernance, composantes et administration en mettant en valeur la contribution de chacune des sphères au projet collectif apparaît doublement vertueux : une telle action remet au centre de la vie collective le projet d'établissement, qui devient alors véritablement le projet de l'établissement, tout en valorisant la contribution de chaque structure à sa mise en œuvre, confortant ainsi le sentiment d'appartenance des agents ; elle autorise une plus grande autonomie des composantes, dès lors que les attentes de l'établissement à leur égard sont clairement définies et formalisées.

### **3.2.3. Troisième proposition : prendre appui sur la structuration interne des composantes pour expliciter leurs missions d'animation du lien formation - recherche et d'accompagnement individualisé des publics étudiants**

La structuration interne des composantes s'est historiquement construite sur la base des disciplines enseignées et sur celle des activités des professeurs. Elle a longtemps reposé sur une distinction entre formation (organisée depuis le décret Berthoin de 1959<sup>168</sup> en département) et recherche, structurée en laboratoires puis unités. Cette structuration tend aujourd'hui à devenir plus complexe, en raison de deux dynamiques contradictoires : les départements de formation tendent d'une part à se scinder en distinguant en leur sein un niveau dédié au premier cycle universitaire et un niveau master - doctorat ; les unités de recherche tendent d'autre part à se rassembler dans des structures fédératives permettant des rapprochements pluridisciplinaires plus pertinents (par exemple pour aborder des questions sociétales). Ces dynamiques peuvent toutefois aisément se combiner en une architecture simple et lisible distinguant, au sein de la composante, des départements de formation et des instituts de recherche, ainsi que l'avait proposé l'académie des sciences en 2007. Une telle architecture permettrait de mieux traduire dans l'organisation interne des composantes des missions qui mériteraient d'être davantage explicitées dans les statuts.

La première de ces missions porte sur le lien entre formation et recherche, dont on a souligné le caractère le plus souvent ténu et peu institutionnalisé (cf. supra 1.1.2.3). Ce dialogue est pourtant d'autant plus nécessaire que les mondes de la formation et de la recherche ont tendance à s'organiser en fonctions de leurs buts spécifiques. Toutefois, ce n'est pas tant l'organisation différenciée de la formation et de la recherche qui pose problème, que l'absence d'une instance dédiée à l'échange entre ses deux fonctions du cœur de métier positionnée au plus près des pratiques de terrain et pouvant ainsi nourrir une dynamique d'échanges à visée opérationnelle. En revanche, quand une telle instance existe, et qu'elle dispose de

---

<sup>167</sup> L'association des DGS a ainsi évoqué devant la mission la possibilité d'un schéma directeur de la qualité de services.

<sup>168</sup> Décret n° 59-57 du 6 janvier 1959 portant réforme de l'enseignement public, article 42 : « Dans les établissements d'enseignement supérieur, dont la liste sera fixée par arrêté, il pourra être créé, après avis des assemblées et des conseils des facultés et établissements, des "départements" groupant les enseignements et les recherches qui relèvent d'une même discipline ou de disciplines voisines » et article 43 : « Le chef de chaque "département" est nommé par le ministre, sur une liste présentée par les professeurs du "département" ».

prérogatives précises, à l'instar des collégiums de l'université de Franche-Comté, une dynamique saluée par l'ensemble des acteurs se crée. Si le lien formation / recherche n'est pas qu'une figure de style<sup>169</sup>, il gagnerait alors à figurer comme mission explicite des composantes ou de leur regroupement. Une véritable démarche d'animation scientifique interne (séminaires, journées d'étude, visites de laboratoires, etc.), qui ne se réduirait pas à la seule gestion des campagnes d'emplois, permettrait en outre d'y associer les étudiants inscrits dans la composante, en donnant un contenu plus concret au lien formation / recherche.

La deuxième mission qui mériterait d'être explicitement assignée aux composantes concerne la qualité de l'accueil et l'accompagnement des étudiants (dans les sous-composantes de formation), de manière à généraliser la construction de parcours individualisés de réussite. Cette problématique concerne prioritairement le cycle de licence, où se concentrent les enjeux de réussite académique, d'orientation, de poursuite d'études ou d'insertion professionnelle<sup>170</sup>.

La troisième mission vise à renforcer le lien existant entre l'offre de formation proposée en master et en doctorat et les laboratoires de recherche présents dans l'établissement. L'enjeu est de capitaliser sur les acquis des écoles universitaires de recherche pour organiser, « *sur la base d'un potentiel de recherche de très haut niveau dans un ou plusieurs champs thématiques, des formations de masters et de doctorats susceptibles de donner un coup d'accélérateur à l'attractivité internationale des établissements* »<sup>171</sup>.

Ces missions, pour être mise en œuvre de manière concrète, doivent s'articuler avec une structuration interne des sous-composantes qui pourrait combiner deux approches :

- en matière de recherche, la constitution d'instituts fédérant plusieurs unités de recherche doit favoriser les dynamiques scientifiques (recherche aux interfaces, interdisciplinarités) et faciliter, à l'échelle de la composante, le dialogue avec les départements de formation ;
- en matière de formation, la distinction entre un niveau dédié au premier cycle et un niveau consacré aux formations de master doctorat, permettrait une meilleure appropriation des problématiques propres à chaque cycle, tout en précisant le rôle attendu de la recherche à chacun des niveaux (par exemple la formation à la démarche scientifique en premier cycle<sup>172</sup>, la formation à et par la recherche en master...).

**Recommandation n° 9 : Renforcer la cohérence de la structuration interne des composantes avec leurs missions actuelles qui seront explicitées dans les statuts.**

La structuration de l'université en trois niveaux assurant un rôle central aux instances décisionnelles (en charge de la stratégie) et au conseil des directeurs de composantes (en charge du pilotage et de la coordination), fait évoluer le positionnement des acteurs internes de manière significative :

- le président (assisté de ses VP statutaires) incarne la fonction stratégique et assure le lien entre les instances chargés de sa validation (CA et CAC) et celle dédiée à sa préparation et à son déploiement (conseil exécutif) ;
- les responsables de composantes jouent un rôle majeur dans le déploiement des orientations du projet stratégique relevant des fonctions du « cœur de métier », formation et recherche ;
- le directeur général des services pilote l'ensemble des fonctions d'appui nécessaire à l'accomplissement des missions imparties à l'établissement, qu'elles relèvent de sa nature d'établissement public ou de ses obligations contractuelles.

---

<sup>169</sup> Comme le relève Philippe Bance, l'articulation formation : recherche dans l'enseignement supérieur français. Diagnostics et perspectives sur retours d'expériences, Saint-Ouen, 2019 : « *l'architecture du système d'enseignement supérieur et de recherche avec ses strates et la prolifération d'institutions non coordonnées sont sources de dualisme et de dichotomies institutionnelles formation / recherche* ».

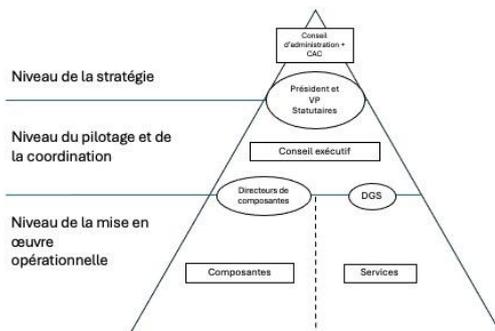
<sup>170</sup> IGÉSR, L'organisation de la première année des formations supérieures : accueil et réussite des étudiants, transitions et construction des parcours, dispositifs d'accompagnement, profil des enseignants, mars 2023.

<sup>171</sup> Appel à projet Écoles universitaires de la recherche, 2017.

<sup>172</sup> IGÉSR, la sensibilisation et la formation à la démarche scientifique. Paris, avril 2023. Recommandation n° 5 : *conforter dans l'offre de formation des établissements d'enseignement supérieur la place d'un enseignement explicite à la démarche scientifique, ouvert à l'ensemble des publics étudiants, qui serait validé par des crédits ECTS.*

Ces évolutions peuvent être formalisées dans le schéma suivant :

### Schéma n° 3 : le repositionnement des acteurs à partir du conseil des directeurs de composantes



Source : mission

**Identifier, à la base de la pyramide, dans les composantes un premier niveau opérationnel dédié à l'accueil des étudiants permet de réintroduire ces derniers comme l'une des finalités explicites de l'action des composantes et des services administratifs.** Le déploiement de politiques publiques centrées sur la réussite étudiante pose des questions de nature organisationnelle liées à la coordination des acteurs concernés et à la clarification des niveaux d'intervention : « *la recherche d'un dispositif efficace de coordination des acteurs institutionnels, assortie d'une clarification du rôle de chacun des niveaux concernés – le campus, l'établissement, le site, l'académie, la région académique – demeure une question aujourd'hui non résolue, mais d'autant plus prégnante que "la crise [sanitaire] a également permis une prise de conscience de l'importance décisive des problématiques de vie étudiante, qui constituent un réel enjeu de réussite" : en cohérence avec le recentrage des politiques universitaires sur la figure de l'étudiant, c'est à partir d'une vision globale (et non segmentée) de celui-ci, comme apprenant, usager et citoyen que doit s'édifier cette coordination* »<sup>173</sup>. Le recentrage sur l'étudiant n'est donc pas qu'une affaire de dispositifs pédagogiques (qui vise l'apprenant) ou d'accès à des services (fournis à des usagers par des opérateurs universitaires ou par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires). C'est leur combinaison et leur association qui permettent d'« environner » l'étudiant tout en lui permettant (en tant que citoyen) d'être pleinement associé à leur gestion. Une telle combinaison, pour fonctionner de manière optimale au sein d'un établissement, ne peut résulter que de l'action conjointe et coordonnée des trois sphères professionnelles qui composent l'université : la gouvernance, l'administration et les composantes.

Pour la mission,

Bertrand MINAULT

<sup>173</sup> IGF - IGÉSR, Évaluation de la contribution de vie étudiante et de campus, octobre 2021 (non publié).



## Annexes

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Annexe 1 : | Liste des personnes rencontrées .....  | 45 |
| Annexe 2 : | Liste des établissements visités .....                                       | 47 |
| Annexe 3 : | Les composantes et les services dans le code de l'éducation .....            | 54 |
| Annexe 4 : | Organisation des universités en « composantes », une construction historique | 65 |



## Liste des personnes rencontrées

### Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- **Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche**
  - Sébastien Chevalier, chef de service
  - Hélène Bellarin, cheffe de département des investissements d'avenir et des diagnostics territoriaux
  - Cyril Peltier, chargé de mission au département des investissements d'avenir et des diagnostics territoriaux
  - Cendrine Cruzille, chargée de mission France 2030
  - Cécile Batou-To-Van, sous-directrice du dialogue stratégique avec les établissements
  - Véronique Varoqueaux, cheffe de département, département de l'accompagnement statutaire et réglementaire

### Associations

- **France Universités**
  - Guillaume Gellé, président
  - Nelly Dupin, secrétaire générale
- **UDICE universités de recherche françaises**
  - Michel Deneken, président de l'université de Strasbourg
  - Nathalie Drach-Temam, présidente de Sorbonne Université
  - Alain Fuchs, président de l'université Paris sciences et lettres
  - Elisabetta Simonetta, directrice de la recherche de PSL
  - Édouard Kaminski, président de l'université Paris-Cité
  - Anne-Isabelle Bischoff, déléguée générale
- **Association des directeurs généraux des services d'établissement publics d'enseignement supérieur**
  - Valérie Gibert, présidente, DGS de l'université de Strasbourg
  - Alain Dintilhac, membre du bureau, DGS de l'université de Toulouse Jean-Jaurès
  - Cécile Chicoye, consultante au sein de l'association
  - Nathalie Hauchard-Seguin, membre du bureau, DGS de l'université de Rennes
- **Association des directeurs d'instituts universitaires de technologie**
  - Martial Martin, président, directeur de l'IUT de Troyes (université Reims-Champagne-Ardenne)
- **Réseau IAE France**
  - Éric Lamarque, président du réseau, directeur de l'IAE-Paris, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Conférence des doyens de médecine**
  - Benoît Veber, président, doyen de la faculté de médecine de Rouen
  - Bruno Riou, vice-président, doyen de la faculté de médecine, Sorbonne Université

- **Conférence des doyens de droit**

- Jean-Christophe Saint-Pau, président, doyen de la faculté de droit, université de Bordeaux
- Marianne Abbad, membre, université de Poitiers
- Jean-Christophe Videlin, membre de la conférence, doyen de la faculté de droit, université Grenoble-Alpes
- Matthieu Poumarède, membre, doyen de la faculté de droit, université Toulouse 1 - Capitole
- Karine Favro, membre, université de Haute Alsace
- Florent Petit, membre, doyen de la faculté de droit, université Caen Normandie
- Jean-Gabriel Contamin, membre, doyen de la faculté de droit et de sciences politiques, université de Lille
- Linda Arcelin, membre, université de La Rochelle

- **Conférence des doyens et directeurs des UFR scientifiques**

- Laurence Mouret, présidente, doyenne de la faculté des sciences, Aix-Marseille Université
- Chantal Gautier, vice-présidente, doyenne de la faculté des sciences, Nantes Université
- Mickaël Derivaz, trésorier, doyen de la faculté des sciences, université de Haute-Alsace

## **Établissements visités**

- **Aix Marseille Université**

### Gouvernance

- Éric Berton, président
- Sophie de Cacqueray, vice-présidente formation
- Stefan Enoch, vice-président recherche
- Damien Verhaeghe, vice-président RH et patrimoine

### Services centraux

- Laurence Corvellec, directrice générale des services
- Martine Quessada, directrice générale adjointe des services
- Nathalie Alméras, directrice de la formation
- Laurence Saracino, directrice de la recherche

### Composantes

- Faculté des sciences : Laurence Mouret, directrice, et Sylvie Neauport, directrice administrative
- Faculté des sciences médicales et paramédicales : Georges Leonetti, directeur
- Faculté de droit et de sciences politiques : Jean-Baptiste Perier, directeur, et Cécile Giorgi-Mesquida, directrice administrative
- Institut universitaire de technologie : Lionel Nicod, directeur
- Institut national supérieur du professorat et de l'éducation : Isabelle Bauman, directrice administrative
- École de journalisme et de communication : Pauline Amiel, directrice
- Polytech : Romain Laffont, directeur, et Jean-Marc Lataret, directeur administratif

- **Université d’Auvergne**

Gouvernance

- Mathias Bernard, président
- Anne Fogli, vice-présidente pilotage et moyens
- Vanessa Prévot, vice-présidente recherche
- Françoise Peyrard, vice-présidente formations
- Sophie Commereuc, directrice de l’INP

Services centraux

- François Paquis, directeur général des services

Composantes

- Christiane Forestier, doyen de l’UFR de pharmacie
- Gaëlle Robert, responsable administrative
- Jean-Louis Julien, directeur de l’UFR de biologie
- Sophie Fournier, responsable administrative de l’UFR de biologie
- Benjamin Williams, directeur de l’IAE
- Catherine Maziere, responsable administrative de l’IAE
- Ludovic Morge, directeur de l’INSPÉ

- **Université de Bretagne occidentale**

Gouvernance

- Pascal Olivard, président
- Vianney Pichereau, 1<sup>er</sup> vice-président en charge de la mer

Services centraux

- Brigitte Bonin, directrice générale des services
- Kristen Bosser, directrice de la recherche de l’innovation et de la valorisation économique
- Jacques Drogo, directeur des études et de la vie étudiante

Composantes

- Pascal Le Floc’h, directeur, IUT de Quimper
- David Jousset, directeur, UFR lettres et sciences humaines
- Mickaël Lavaine, directeur, URF droit économie et gestion

- **Université de Franche-Comté**

Gouvernance

- Macha Woronoff, présidente
- Pascal Fabre, vice-président conseil d’administration
- Hugues Daussy, vice-président recherche et CAC
- Laurence Ricq, vice-présidente formation

Services centraux

- Thierry Camus, directeur général des services
- Lise Pinoit, directrice générale des services adjointe formation

Composantes

- Anne-Laurence Ferrari, directrice IUT Besançon-Vesoul

- Pierre Joubert, directeur ISIFC, institut supérieur d'ingénieurs de Franche-Comté, génie biomédical
- Vincent Armbruster, directeur UFR sciences et techniques

- **Université de Guyane**

Gouvernance

- Laurent Linguet, président
- Sophie Alby, vice-présidente formation et vie universitaire
- Maria Lony, vice-présidente conseil académique
- Didier Béreau, vice-président relations internationales

Services centraux

- Laurent Chasseguet, directeur général des services

Composantes

- **IUT Kourou**

- Idriss Salé, directeur

- **DFR ST**

- Ahmed Abbas, directeur
- Anis Fardeau, gestionnaire

- **DFR SJE**

- Frédéric Bondil
- Sandrine Beauvoir, gestionnaire

- **Université de Lille**

Gouvernance

- Régis Bordet, président
- Étienne Peyrat, premier vice-président
- Bertrand Decaudin, vice-président RH
- Olivier Colot, vice-président recherche
- Corinne Robaczewski, vice-présidente formation
- Christel Beaucourt, vice-présidente processus organisationnels, simplification et indicateurs

Services centraux

- Anne-Valérie Chiris-Fabre, directrice générale des services
- Xavier Furon, directeur affaires juridiques
- Agnès Féret, directrice générale des services adjointe en charge des projets transversaux
- Martine Lecoutre, directrice générale déléguée recherche
- Charlotte Dutilleul, directrice générale déléguée formation

Composantes

- François-Olivier Seys, doyen de la faculté des sciences économiques, sociales et des territoires (FASEST)
- Méline Cancellière, directrice des services d'appui (FASEST)
- Sébastien Jakubowski, directeur de l'INSPÉ de Lille, Hauts-de-France
- Florence Lecat, directrice des services d'appui de l'INSPÉ de Lille, Hauts-de-France
- Laurence Duchien, doyenne de la faculté des sciences et technologies (FST)

- Damien Besegher, directeur des services d'appui (FST)

- **Université Lumière - Lyon 2**

Gouvernance

- Nathalie Dompnier, présidente
- Marie-Karine Lhommé, vice-présidente formation, orientation et insertion professionnelle
- Isabelle von Buelzingsloewen, vice-présidente recherche, études doctorales et science ouverte
- Jim Walker, vice-président relations internationales

Services centraux

- Irène Gazel, directrice générale des services
- Stéphanie Patfoort, directrice de la formation
- Martine Verdinelli, directrice de la recherche et des études doctorales

Composantes

- Marie Desprès-Lonnet, directrice de l'Institut de la communication (ICOM)
- Damien Obrier, responsable administratif et financier de l'ICOM
- Françoise Orazi, directrice de l'UFR de langues
- Daniella Bardot-Rivière, responsable administrative et financière de l'UFR de langues
- Adrien Bascouergue, directeur de la faculté de droit
- Florian Carozzo, responsable administratif et financier de la faculté de droit

- **Université de Nantes**

Gouvernance

- Carine Bernault, présidente de Nantes Université
- Dominique Averty, premier vice-président en charge du conseil d'administration, ressources humaines et financières, dialogue social
- Olivier Grasset, vice-président recherche et science ouverte
- Pascale Jolliet, directeur du pôle santé
- Hélène Peroz, directrice du pôle sociétés
- Olivier Chauvet, directeur du pôle sciences et technologies

Directeurs (trices) de composantes :

- Chantal Gauthier (UFR pharmacie)
- Philippe Depince (École Polytechnique)
- Fabienne Colombel (UFR psychologie)
- Ronald Guillen (administrateur IAE de Nantes)

Services centraux

- Laurianne Schlaeppli, directrice générale des services
- Jérôme Gastineau, directeur général adjoint
- Sébastien Youinou, directeur de la recherche, des partenariats et de l'innovation

Composantes

- Chantal Gauthier (UFR pharmacie)
- Philippe Depince (École Polytechnique)
- Fabienne Colombel (UFR psychologie)

- **Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

Gouvernance

- Christine Neau-Leduc, présidente
- Soraya Messai-Bahri, vice-présidente chargée des ressources humaines (conseil d'administration)
- Carine Souveyet, vice-présidente chargée de la coordination et pilotage du système d'information (conseil d'administration)
- Jérôme Glachant, vice-président chargé de la formation, de l'innovation pédagogique et numérique (commission de la formation et de la vie universitaire)
- Raphaëlle Laignoux, vice-présidente chargée de la vie étudiante et de campus (commission de la formation et de la vie universitaire)

Services centraux

- Julien Benini, directeur général des services
- Arnaud Boissière, directeur général des services adjoint

Composantes

- Agnès Roblot-Troizer, directrice de l'École de droit de la Sorbonne
- Farhad Ameli, directeur adjoint de l'École de droit de la Sorbonne
- Pierre Molard, responsable administratif général
- Pierre-Yves Quiviger, directeur de l'UFR de philosophie
- Sylvia Giocanti, directrice adjointe de l'UFR de philosophie
- Sébastien Jacquot, directeur de l'Institut de recherche et d'études supérieures du tourisme (IREST)
- Manon Decôme, responsable administrative de l'IREST

- **Université Paris-Saclay**

Gouvernance

- Estelle lacona, présidente
- Sophie Morin Delerm, vice-présidente conseil d'administration
- Isabelle Demachy, vice-présidente formation innovation pédagogique et vie étudiante
- Thierry Doré, vice-président recherche et valorisation

Services centraux

- Élodie Fourcade, directrice générale des services
- Laurence Lombard, directrice générale des services adjointe, ressources humaines
- Julien Sempéré, directeur général des services adjoint, missions

Composantes

- Christophe Colbeau-Justin, directeur, IUT Orsay
- Marianne Failly, déléguée de la DGS, IUT Orsay
- Marc Humbert, directeur de l'UFR médecine
- Feryel Karroucha, déléguée à la DGS de l'UFR médecine
- Denis Merlet, directeur de l'UFR sciences
- Laurence Mouchard, déléguée de la DGS, UFR sciences

- **Université de Pau et des pays de l'Adour**

Gouvernance

- Laurent Bordes, président
- Monique Luby-Gaucher, vice-présidente conseil d'administration
- Isabelle Baraille, vice-présidente commission recherche
- Nadia Mekouar-Hertzberg, vice-présidente commission formation et vie universitaire

Services centraux

- Gilles Bernard, directeur général des services
- Christine Allard, directrice générale adjointe des services adjointe
- Christine Bories, directrice générale déléguée à la formation et à la vie étudiante, directrice de la direction des enseignements et de la vie étudiante
- Sylvie Bagolle, directrice générale déléguée à la recherche, l'international, l'innovation et le partenariat

Composantes

Pour le collège EEL :

- Gisèle Mendy-Bilek, directrice
- Isabelle Doucet, directrice administrative et financière

Pour le collège STEE :

- Hervé Carrier, directeur
- Isabelle Leroux, directrice administrative et financière

Pour le collège SSH :

- Vincent Lalanne, administrateur provisoire
- Ingrid Thèbe, directrice administrative et financière

IUT Bayonne Pays Basque :

- Franck Luthon, directeur
- Nathalie Brunaud-Sanon, responsable administrative et financière

CIR TREE :

- Xavier Arnauld de Sartre, directeur de l'UMR TREE
- Christine Bouisset, directrice adjointe

- **Université de Savoie Mont-Blanc**

Gouvernance

- Philippe Galez, président
- Philippe Briand, vice-président conseil d'administration
- Mareva Sabatier, vice-présidente recherche
- Jean-François Dreuille, vice-président formation
- Jean-François Joye, vice-président finances

Services centraux

- Christelle Bonato, directrice générale des services
- Maëlle Lepoutre, directrice générale des services adjointe

## Composantes

- Laurent Ripart, directeur de l'UFR lettres langues sciences humaines (LLSH)
- Anne Louvat, responsable administrative LLSH
- Adrien Badel, directeur de Polytech
- Emmanuelle Parel, responsable administrative Polytech
- Richard Taillet, directeur de l'UFR sciences et montagne
- Dorine Caraes, responsable administrative de l'UFR sciences et montagne
- Stéphane Tichadou, directeur de l'IUT d'Annecy
- Estelle Voile, responsable administrative de l'IUT d'Annecy

## • Université de Tours

### Gouvernance

- Arnaud Giacometti, président
- Christine Georgelin, vice-présidente moyens
- Corinne Augé, vice-présidente dialogue avec composantes
- Florent Malrieu, vice-président formations
- Catherine Beaumont, vice-présidente recherche

### Services centraux

- Pierre Gabette, directeur général des services

## Composantes

- Patrice Martineau, directeur, Polytech
- Thomas Sigaud, directeur, UFR arts et sciences humaines
- Arnaud Rivière, directeur, IAE
- Samuel Callé, directeur, IUT de Blois
- Jean-Charles Le Bunetel, directeur, IUT de Tours
- Sandrine Dallet-Choisy, directrice, UFR sciences
- Patrice Diot, doyen, faculté de médecine
- Denys Brand, directeur, UFR sciences pharmaceutiques
- Frédéric Denis, doyen, faculté d'odontologie

## Personnalités qualifiées

- Jean-Richard Cytermann, inspecteur général honoraire
- Christine Musselin, sociologue, CSO Sciences Po
- Jean-Michel Catin, journaliste, rédacteur du blog *Universités 2024*
- Achille Braquelaire, professeur de mathématiques émérite, ancien porteur du projet de Nouveau Coursus Universitaire de l'université de Bordeaux
- Jean-Yves Mérindol, professeur de mathématiques émérite, université de Strasbourg
- Patrick Gilli, IGÉSR, ancien président de l'université Paul-Valéry - Montpellier 3
- Dominique Kervadec, IGÉSR, ancien vice-président de l'université de Caen Normandie
- Philippe Raimbault, IGÉSR, ancien président de l'université fédérale de Toulouse
- Jean-François Balaudé, IGÉSR, ancien président de l'université de Nanterre - Paris 10

## Les composantes et les services dans le code de l'éducation

Les dispositions relatives aux composantes et aux services sont codifiées aux articles L. 713-1 à L. 713-9 du code de l'éducation. Ces articles résultent des modifications et ajouts successifs introduits par les différentes lois qui se sont succédées depuis 1968.

Le régime juridique des composantes et des services se fixe pour l'essentiel progressivement entre 1968 et 2007 (1). À partir de 2013, les possibilités de déroger à ce cadre s'élargissent (2). Un tableau de synthèse de la distribution des compétences par types de composante (3) et un autre sur la structuration interne des établissements expérimentaux (4) complètent cette annexe.

### 1. Le régime juridique des composantes et des services

#### 1.1. La loi Faure de 1968 et la naissance de l'université moderne

La loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur (loi Faure) supprime les facultés, abroge les chaires professorales (**article 33**) La loi réaffirme et met en place les universités, ainsi que la fonction de président d'université (**article 12**).

**L'article 3** de la loi dispose que « *les universités sont des établissements publics à caractère scientifique et culturel, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles regroupent organiquement des unités d'enseignement et de recherche pouvant éventuellement recevoir le statut d'établissement public à caractère scientifique et culturel et des services communs à ces unités. Elles assument l'ensemble des activités exercées par les universités et les facultés présentement en activité, ainsi que, sous réserve des dérogations qui pourront être prononcées par décret, par les instituts qui leur sont rattachés* ».

La loi réaffirme le caractère dérogatoire des enseignements médicaux et dentaires en rappelant que « *les dispositions de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 et du code de la santé publique demeurent applicables aux établissements et unités définis par la présente loi, sous réserve des aménagements nécessaires qui feront l'objet de décrets en Conseil d'État* » (**article 46**).

**L'article 16** de la loi précise que « *des décrets pourront préciser les conditions particulières de gestion des services communs à plusieurs unités d'enseignement et de recherche ou à plusieurs établissements* ».

#### 1.2. La loi Savary de 1984 et l'apparition de la notion de composantes

La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (Loi Savary) substitue aux UER de la loi Faure des unités de formation et de recherche (UFR) et transforment les universités en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

**L'article 25** de la loi précise que « *les universités regroupent diverses composantes qui sont :*

- *des instituts ou écoles créés par décret après avis du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. ;*
- *des unités de formation et de recherche créées par arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale ;*
- *des départements, laboratoires et centres de recherche créés par délibération du conseil d'administration, à la majorité des deux tiers de ses membres, sur proposition du conseil scientifique ;*
- *les composantes de l'université déterminent leurs statuts, qui sont approuvés par le conseil d'administration, et leurs structures internes ».*

**L'article 32** précise le fonctionnement des UFR et rappelle le caractère dérogatoire des UFR de médecine et d'odontologie.

**L'article 33** de la loi Savary ne retient pas le qualificatif de composantes pour désigner les écoles et instituts, et leur accorde une large autonomie : « *les instituts et les écoles faisant partie des universités sont*

*administrés par un conseil élu et dirigés par un directeur choisi dans l'une des catégories de personnels qui ont vocation à enseigner dans l'institut ou l'école, sans condition de nationalité. Les directeurs d'école sont nommés par le ministre de l'éducation nationale sur proposition du conseil et les directeurs d'instituts sont élus par le conseil. Leur mandat est de cinq ans renouvelable une fois.*

*Le conseil, dont l'effectif ne peut dépasser quarante membres, comprend de 30 à 50 % de personnalités extérieures ; les personnels d'enseignement et assimilés y sont en nombre au moins égal à celui des autres personnels et des étudiants. Le conseil élit pour un mandat de trois ans, au sein des personnalités extérieures, celui de ses membres qui est appelé à le présider. Le mandat du président est renouvelable.*

*Le conseil définit le programme pédagogique et le programme de recherche de l'institut ou de l'école dans le cadre de la politique de l'établissement dont il fait partie et de la réglementation nationale en vigueur. Il donne son avis sur les contrats dont l'exécution le concerne et soumet au conseil d'administration de l'université la répartition des emplois. Il est consulté sur les recrutements.*

*Le directeur de l'institut ou de l'école prépare les délibérations du conseil et en assure l'exécution. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses. Il a autorité sur l'ensemble des personnels. Aucune affectation ne peut être prononcée si le directeur de l'institut ou de l'école émet un avis défavorable motivé.*

*Les instituts et les écoles disposent, pour tenir compte des exigences de leur développement, de l'autonomie financière. Les ministres compétents peuvent leur affecter directement des crédits et des emplois attribués à l'université ».*

**L'article 25** liste les services communs qui peuvent être créés « dans des conditions fixées par décret, notamment pour assurer :

- l'organisation des bibliothèques et des centres de documentation ;
- le développement de la formation permanente ;
- l'accueil, l'information et l'orientation des étudiants ;
- l'exploitation d'activités industrielles et commerciales ».

### **1.3. La loi Pécresse de 2007 et l'introduction de la notion de gouvernance**

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités introduit dans le code de l'éducation la notion de « gouvernance » qui fait l'objet des **articles 2 à 17**. **L'article 4** de la LRU précise que « dans le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre VII du code de l'éducation, il est créé une section 1 intitulée : "Gouvernance", comprenant les articles L. 712-1 à L. 712-7 ».

**L'article 14** reprend la codification actuelle de l'article L. 713-1 (reprenant l'article 25 de la loi Savary) et **l'article 15** les dispositions spécifiques des UFR de santé désormais codifiés à l'article L. 713-4 du code de l'éducation. La loi ne dit rien de l'article L. 713-9 dont la rédaction nouvelle, succédant à l'ancien article 33, a fait l'objet de **l'article 44** de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Cette même loi de 2005 institue les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) comme composantes de l'université. Leur succéderont les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE, 2013) puis les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ, 2019). Ces derniers, créés à l'article 10 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance et font désormais l'objet d'une mention à la fin de l'article L. 713-1 : « en outre, les universités peuvent comporter un institut national supérieur du professorat et de l'éducation ». Ils sont codifiés aux articles L. 721-1, L. 721-2 et L. 721-3 du code de l'éducation.

**L'article 6** de la LRU précise les conditions de délégation de signature du président de l'université, « pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs » (**article 6**).

## 2. L'élargissement des possibilités de dérogation au cadre juridique des composantes

### 2.1. La loi Fioraso de 2013 et le regroupement de composantes

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche modifie substantiellement le code de l'éducation. L'article 52 traduit l'ouverture des possibilités organisationnelles consenties aux établissements en ajoutant à l'énumération de l'alinéa 1 de l'article L. 713-1 (UFR, écoles et instituts) la formule « *et d'autres types de composantes* ».

L'article 52 autorise les regroupements de composantes : « *Des regroupements de composantes créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil académique ou, le cas échéant, pour les regroupements d'écoles ou d'instituts prévus au 2°, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur proposition ou après avis du conseil d'administration de l'université et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les statuts de l'université peuvent prévoir que sont déléguées à ces regroupements de composantes certaines des compétences du conseil d'administration ou du conseil académique, à l'exception des compétences de la section disciplinaire ou de la formation restreinte aux enseignants-chercheurs* ».

Le même article 52 crée le « conseil des directeurs de composantes [qui] est institué par les statuts de l'université, qui définissent ses compétences. Il participe à la préparation et à la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et du conseil académique. Il est présidé par le président de l'université ».

L'article 52 institue enfin le « dialogue de gestion avec les composantes, afin que soient arrêtés leurs objectifs et leurs moyens. Ce dialogue de gestion peut prendre la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'université et ses composantes ».

Les articles 53 et 54 de la loi toilent l'article L. 713-4 (référence à la maïeutique).

L'article 48 instaure la fonction de directeur général des services en remplacement de celle de secrétaire général (modification de l'article L. 953-2)

Concernant les services, l'article 55 de la loi complète l'article L. 714-1 du code de l'éducation relatif aux services communs internes. La liste des domaines mentionnées à l'article 25 de la loi Savary est complétée d'une référence à « *la responsabilité sociale de l'établissement* » (alinéa 5) et au « *développement de l'action culturelle, sportive et artistique, et la diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle* » (alinéa 6 de l'article L. 714-1).

Les services centraux, que l'on nomme parfois abusivement services généraux, ne sont pas définis juridiquement par le code de l'éducation. Il ne s'agit donc pas de services statutaires mais des structures de gestion et d'appui dont l'organisation varie d'un établissement à un autre. Ils sont en revanche pilotés par un ou une DGS dont les missions sont décrites par le décret du 23 février 2010<sup>1</sup>, nommé par arrêté ministériel sur proposition du président de l'université, le DGS est chargé de la gestion de l'établissement sous l'autorité du président.

Regroupant des familles de métiers très diversifiées (RH, finance, informatique, juridique, patrimoine), ces services ont pour objet d'apporter un appui à la réalisation des missions « cœur de métier ». À cette fin, ils mobilisent l'ensemble des moyens nécessaires pour mener leur mission dans un souci constant de la qualité du service rendu. Ces fonctions supports se doivent d'être non seulement organisées pour répondre aux missions de base des établissements mais aussi accompagner la mise en œuvre du projet politique porté par la gouvernance.

### 2.2. L'ordonnance de décembre 2018

L'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de

---

<sup>1</sup> Les fonctionnaires nommés dans l'emploi de DGS assurent, sous l'autorité du président de l'université la direction, l'organisation et le fonctionnement des services administratifs, financiers et techniques de l'établissement.

recherche approfondie les possibilités d'expérimentation des formes d'organisation universitaire<sup>2</sup> ouverte par la loi de 2013. L'expérimentation peut prendre la voie d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) expérimental, d'une COMUE expérimentale ou d'un simple « rapprochement », nouveau mode de regroupement sans chef de file intégrant au moins un EPSCP et formalisé par une simple « convention de coordination territoriale ».

Les possibilités de dérogation sont ouvertes à **l'article 4** de l'ordonnance qui dispose que « *les statuts de l'établissement public expérimental définissent ses règles particulières d'organisation et de fonctionnement dans les conditions prévues aux articles 5 à 14* ». **L'article 6** précise que « *les statuts de l'établissement public expérimental peuvent déroger à la règle de majorité prévue dans le code de l'éducation à l'article L. 711-, à la limite d'âge fixée à l'article L. 711-10, aux articles L. 713-4 à L. 713-9, aux articles L. 719-1 à L. 719-3 dans le respect des principes rappelés au deuxième alinéa du II de l'article L. 711-4* ».

Ces possibilités de dérogation sont étendues aux « établissements - composantes » de l'EPSCP expérimental.

Dans ce cadre, le dispositif de répartition des compétences est très ouvert avec des possibilités de délégation et de transferts de compétences à l'établissement expérimental sous forme ascendante et/ou descendante des établissements-composantes mais aussi des composantes si les statuts le prévoient (**article 13**). Ainsi les lignes de l'exercice des compétences ne sont pas figées entre les différents niveaux ou structures du regroupement. L'ordonnance offre une boîte à outil permettant aux établissements de définir le cadre de leur fonctionnement adapté au projet politique porté.

La dénomination des nouvelles composantes varie mais leurs caractéristiques sont assez homogènes (collegiums, instituts, pôles, EUR, écoles de sites, etc.). Définies dans les statuts de l'EPE au moment de leur création, ces structures internes peuvent aussi être constituées à l'initiative du conseil d'administration ou de l'organe délibérant ayant les mêmes prérogatives.

Elles bénéficient d'une large délégation et sont dans la plupart des cas le niveau qui coordonne l'activité des composantes et des unités de recherche. Elle trouve à ce titre leur fondement dans l'articulation formation / recherche. Certaines structures n'ont des compétences qu'en matière de formation lorsqu'elles sont en charge du 1<sup>er</sup> cycle et d'autres uniquement en recherche (cas de l'école universitaire de 1<sup>er</sup> cycle et des instituts, université de Paris Saclay).

Elles sont ainsi l'interlocuteur privilégié de l'échelon central et assure le relai entre ce dernier et les composantes classiques, devenus pour certains d'entre elles des départements facultaires. Disposant d'une large délégation de pouvoir, les directions de ces structures intermédiaires participent à l'organe collégial de gouvernance qui propose les orientations stratégiques au conseil d'administration. La nomination du directeur de ces structures relève parfois du président de l'établissement et non de leur conseil (pôles université de Nantes, école universitaire de 1<sup>er</sup> cycle de l'université de Paris Saclay).

---

<sup>2</sup> Les établissements expérimentaux créés sur le fondement des articles 1<sup>er</sup> et 16 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 sont respectivement listés aux articles D. 711-6-1 et D. 711-6-2 du code de l'éducation.

### 3. La distribution des compétences selon les types de composantes

Tableau N°1 : état comparé du statut des composantes et de leurs compétences spécifiques

| Composantes  | Cadre législatif | Partie règlementaire  | Compétences spécifiques   |
|--|------------------|---|---|
| UFR  | Art L. 713-3     |   | aucune  |
| Écoles et Instituts internes                       | Art L. 713-9     | IUT* : art D. 713-1 et suiv<br>IPAG : art D. 713-5 et suiv<br>OSU : art D. 713-9 et suiv<br>IT : art D. 713-12 et suiv<br>IUP : art D. 713-17 et suiv<br>EPU : art D. 713-19 et suiv<br>IEP : art D. 713-21 et suiv | <p>Ordonnateur secondaire de droit</p> <p>A autorité sur l'ensemble des personnels, aucune affectation ne peut être prononcée si avis défavorable motivé du directeur de l'école ou de l'institut</p> <p>Autonomie financière, le ministère peut affecter de manière directe et fléchées aux écoles et instituts des crédits et des emplois attribués à l'université</p> <p>Depuis 2014, un COM est obligatoire entre les IUT et l'université (art D. 643-60-1 code de l'éducation) (décret n° 2014-825 du 21/07/2014 art 1er) abrogé par décret du 23 juin 2023</p> <p>Article R. 719-64 du code de l'éducation : « lorsqu'on en application de l'article L. 713-1 un contrat d'objectifs et de moyens est conclu par l'université et un institut ou une école interne disposant d'un budget propre intégré mentionné au article L. 713-9 et L. 721-1, ce contrat porte au moins, pour l'ensemble des formations dispensées, sur les emplois alloués par l'établissement dans le cadre de son plafond d'emplois, les ressources de la composante, les dépenses de fonctionnement générées par son activité, ses charges d'enseignement et sa participation aux charges communes de l'établissement »</p> |
| UFR médecine, pharmacie, odontologie et maïeutique | Art L. 713-4     |   | <p>Par dispositions des dérogations aux articles L. 712-2, L. 712-3, L. 712-5 et L. 712-6, les unités de formation et de recherche de médecine, de d'odontologie ou, départements qui en matière de formations concluent, conjointement avec les centres hospitaliers régionaux et conformément aux dispositions des articles L. 713-5 et L. 713-6, les conventions qui ont pour objet de déterminer la structure et les modalités de fonctionnement du centre hospitalier et universitaire.</p> <p>« Le directeur de l'unité ou du département a qualité pour signer ces conventions au nom de l'université. Ces conventions ne peuvent être exécutées qu'après avoir été approuvées par le président de l'université et votées par le conseil d'administration de l'université.</p> <p>Le président de l'université peut déléguer sa signature au directeur pour ordonnancer les recettes et les</p>  |

|       |              |                      |  |
|-------|--------------|----------------------|--|
|       |              |                      | dépenses de l'unité de formation et de recherche ou du département ».<br>Révision des effectifs des hospitalo-universitaires   |
| INSPÉ | Art L. 721-3 | Art D. 721-1 et suiv | Ordonnateur secondaire de droit<br>A autorité sur l'ensemble des personnels, aucune affectation ne peut être prononcée si avis défavorable motivé du directeur de l'école ou de l'institut<br>Autonomie financière, le ministère peut affecter de manière directe et fléchées aux écoles et instituts des crédits et des emplois attribués à l'université<br>Il a qualité pour signer, au nom de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, les conventions relatives à l'organisation des enseignements. Ces conventions ne peuvent être exécutées qu'après avoir été approuvées par le président de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel et votées par le conseil d'administration de l'établissement public. |

\* : IUT, institut universitaire technologique, IPAG : institut de préparation à l'administration, OSU : observatoire des sciences de l'univers, IT : institut du travail, IUP : institut universitaire professionnalisé, EPU : école polytechnique universitaire, IEP : institut d'études politiques

#### 4. La structuration interne des établissements expérimentaux créés dans le cadre de l'ordonnance de 2018

Tableau n°2 : liste des regroupements créés à l'issu de l'ordonnance de 2018 (source DGSIP)

1. Les seize établissements expérimentaux créés sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 12 décembre 2018

| Établissement                   | Cadre législatif   | Structuration interne  |
|---------------------------------|--|--|
| Université Paris Cité           | Décret n° 2019-209 du 20 mars 2019 modifié par les décrets n° 2019-280 du 5 avril 2019, n° 2019-549 du 31 mai 2019, n° 2021-1673 du 15 décembre 2021 et n° 2022-327 du 4 mars 2022 | L'établissement expérimental initialement dénommé université de Paris puis renommé université Paris-Cité, succède aux universités Paris 5 et Paris 7.<br>L'établissement inclut en tant qu'établissement-composante l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP), grand établissement au sens de l'article L. 717-1, qui conserve sa personnalité juridique. Par ailleurs, l'Institut Pasteur a été associé à l'université Paris Cité par le décret n° 2021-1673 du 15 décembre 2021 qui a par ailleurs modifié les statuts de l'université Paris Cité. Il fait de l'Institut Pasteur un organisme de recherche partenaire de l'université Paris Cité. La coordination du site est opérée dans le cadre d'une convention de coordination territoriale dénommée Alliance Paris Cité. |
| Institut polytechnique de Paris | relevant de la tutelle conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense - Décret n° 2019-549 du 31 mai 2019   | L'établissement expérimental créé regroupe en tant qu'établissements-composantes : l'École polytechnique, l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA ParisTech), le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), au périmètre de l'ENSAE ParisTech, ainsi que l'Institut Mines-Télécom, au périmètre de Télécom ParisTech et Télécom SudParis.  |
| Université Côte d'Azur          | Décret n° 2019-785 du 25 juillet 2019 modifié par le décret n° 2019-1558 du 30 décembre 2019   | L'établissement expérimental « université Côte d'Azur succède à l'université de Nice et à la communauté d'universités et établissements « université Côte d'Azur ».<br>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes : l'Observatoire de la Côte d'Azur, la Villa Arson, le Centre international de recherche musicale, l'Institut de formation en masso-kinésithérapie et l'École régionale d'acteurs de Cannes et Marseille.  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | <p>Des organismes nationaux de recherche participent à sa gouvernance et à la définition de sa stratégie : le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD).</p> <p>Des établissements, publics ou privés, concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche, sont également associés à université Côte d'Azur : SKEMA Business School, le Conservatoire à rayonnement régional de Nice (CRR), le Pôle national supérieur de danse Rosella Hightower (PNSD), l'École supérieure de réalisation audiovisuelle de Nice (ESRA), la Sustainable Design School (SDS) et le Centre Antoine Lacassagne.</p>   |
| Université Polytechnique Hauts-de-France | Décret n° 2019-785 du 25 juillet 2019 modifié par le décret n° 2019-1558 du 30 décembre 2019  | <p>L'établissement expérimental Université Polytechnique Hauts-de-France et l'Institut national des sciences appliquées Hauts-de-France créé par le même décret, qui a la qualité d'un établissement-composante, succèdent à l'université de Valenciennes.</p> <p>L'Université Polytechnique Hauts-de-France regroupe en tant qu'établissements-composantes, outre l'Institut national des sciences appliquées Hauts-de-France, l'École supérieure d'art et de design de Valenciennes et l'École supérieure d'art de Cambrai.</p>  |
| CY Cergy Paris Université                | Décret n° 2019-1095 du 28 octobre 2019  | <p>L'établissement expérimental CY Cergy Paris Université succède à l'université de Cergy-Pontoise, à la communauté d'universités et établissements « Université Paris-Seine » et il intègre à sa création l'École internationale des sciences du traitement de l'information.</p> <p>L'établissement inclut en tant qu'établissements-composantes l'École pratique de service social et l'Institut libre d'éducation physique supérieur.</p> <p>Les autres établissements précédemment membres de la COMUE sont associés à l'établissement au sein du regroupement de site dénommé « CY alliance », formalisé par le décret n° 2020-1478 du 30 novembre 2020. Le regroupement est organisé autour du conseil de site auquel ces établissements participent. En outre, un directoire animé conjointement par l'établissement expérimental et l'établissement associé École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) assure le pilotage garantissant la trajectoire académique et institutionnelle de l'initiative d'excellence.</p> |
| Université Grenoble Alpes                | Décret n° 2019-1123 du 31 octobre 2019  | <p>L'établissement expérimental Université Grenoble Alpes succède à l'université Grenoble Alpes, issue de la fusion en 2015 des trois universités grenobloises, et à la communauté d'universités et établissements Université Grenoble Alpes.</p> <p>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes l'Institut polytechnique de Grenoble, l'Institut d'études politiques de Grenoble et l'École nationale supérieure d'architecture de Grenoble. Des organismes nationaux de recherche sont associés au fonctionnement de l'établissement expérimental et à la définition de la politique scientifique : le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, le centre national de la recherche scientifique et l'Institut national de recherche en informatique et en automatique.</p>   |
| Université Paris sciences et lettres     | <p>Université PSL - Décret n° 2019-1130 du 5 novembre 2019</p> <p>Au terme d'une expérimentation de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement d'une durée de deux années et après une évaluation conclusive, les statuts de l'Université PSL ont été pérennisés sous la forme d'un grand</p> | <p>L'établissement expérimental Université PSL succède à la communauté d'universités et établissements « Université de recherche Paris sciences et lettres - PSL Research University ». L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes : le Conservatoire national supérieur d'art dramatique, la Fondation de coopération scientifique Paris Sciences et Lettres - Quartier latin, l'École nationale des Chartes, l'École nationale supérieure de chimie de Paris, l'École nationale supérieure des mines de Paris, l'École normale supérieure, l'École pratique des hautes études, l'École supérieure de physique et de chimie industrielle de la ville de Paris, l'Observatoire de Paris et l'Université Paris-Dauphine.</p> <p>L'établissement comprend deux membres associés : le Collège de France et l'Institut Curie.</p>  |

|                              |  |   |
|------------------------------|--|---|
|                              | établissement par le décret n° 2022-1475 du 24 novembre 2022 sur le fondement de l'article 20 de l'ordonnance du 12 décembre 2018.   | Des organismes nationaux de recherche sont associés au fonctionnement de l'établissement expérimental et à la définition de la politique scientifique : le Centre national de la recherche scientifique, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale et l'Institut national de recherche en informatique et en automatique.<br><br>L'établissement comprend également des partenaires : l'École nationale supérieure des arts décoratifs, l'École nationale supérieure des beaux-arts, l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS) et le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris.  |
| Université Paris-Saclay      | Décret n° 2019-1131 du 5 novembre 2019   | L'établissement expérimental Université Paris-Saclay succède à l'université Paris 11 et à la communauté d'universités et établissements « Université Paris-Saclay ».<br><br>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes : l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (Agro Paris Tech), CentraleSupélec, l'École normale supérieure Paris-Saclay et l'Institut d'Optique Graduate School.<br><br>Il comprend des organismes nationaux de recherche et des organismes de recherche partenaires : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et l'Institut des hautes études scientifiques (IHES).<br><br>Il comprend deux universités membres-associées : l'université d'Evry-Val-d'Essonne et l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, associées par convention à l'université Paris-Saclay dans une perspective de fusion à horizon 2025. |
| Université Gustave Eiffel    | Relevant de la tutelle des ministres chargés de l'enseignement supérieur, du développement durable, de la recherche et de la culture - décret n° 2019-1360 du 13 décembre 2019 | L'établissement expérimental Université Gustave Eiffel (UGE) succède à l'université de Marne-la-Vallée et à l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR).<br><br>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes : l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Est et l'École des ingénieurs de la Ville de Paris.<br><br>Il regroupe en tant qu'écoles-membres : l'École supérieure d'ingénieurs en électronique et électrotechnique de Paris (ESIEE Paris), école de la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France et l'École nationale des sciences géographiques (ENSG-Géomatique) de l'Institut national des sciences géographiques et forestières (IGN), établissement public à caractère administratif.<br><br>La coordination de l'offre de formation et de la stratégie de recherche des établissements du site est opérée dans la cadre de la COMUE expérimentale Université Paris-Est.   |
| Université Clermont Auvergne | Décret n° 2020-1527 du 7 décembre 2020   | L'établissement expérimental Université Clermont Auvergne succède à l'université Clermont Auvergne issue de la fusion en 2016 des deux universités clermontoises.<br><br>L'établissement inclut en tant qu'établissement-composante l'Institut national polytechnique « Clermont Auvergne INP », issu de la transformation de l'École d'ingénieurs SIGMA Clermont.  |
| Université de Lille          | Décret n° 2021-1206 du 20 septembre 2021   | L'établissement expérimental Université de Lille succède à l'université de Lille issue de la fusion en 2018 des trois universités lilloises.<br><br>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes : l'École nationale supérieure des arts et industries textiles, l'Institut d'études politiques de Lille, l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille et l'École supérieure de journalisme de Lille.<br><br>Il comprend des partenaires représentés au conseil d'administration de l'établissement expérimental : le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et l'Institut national de recherche en informatique et en automatique   |

|                                 |  |  |
|---------------------------------|--|--|
|                                 |  | (INRIA), le Centre hospitalier et universitaire de Lille et l'Institut Pasteur de Lille.   |
| Université de Montpellier       | Décret n° 2021-1207 du 20 septembre 2021 | <p>L'établissement expérimental Université de Montpellier succède à l'université de Montpellier issue de la fusion en 2014 des universités Montpellier 1 et Montpellier 2.</p> <p>L'établissement inclut en tant qu'établissement-composante l'École nationale supérieure de chimie de Montpellier.</p> <p>Par ailleurs, un conventionnement est mis en place entre l'université de Montpellier et l'Institut national d'enseignement supérieur pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, au titre de l'École nationale d'études supérieures agronomiques de Montpellier (Montpellier Sup Agro). La coordination des établissements du site est opérée dans le cadre d'une convention de coordination territoriale qui acte le rapprochement des établissements après la dissolution de la COMUE.</p> |
| Nantes Université               | Décret n° 2021-1290 du 1er octobre 2021  | <p>L'établissement expérimental Nantes Université succède à l'université de Nantes.</p> <p>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes : l'École centrale de Nantes, l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes et l'École des beaux-arts de Nantes Saint-Nazaire.</p> <p>Le centre hospitalier universitaire (CHU) de Nantes, l'Institut de recherche technologique (IRT) Jules Verne et l'Institut national de la santé et de la recherche médicales (INSERM) sont associés à l'établissement expérimental.</p>  |
| Université Paris-Panthéon-Assas | Décret n° 2021-1831 du 24 décembre 2021  | <p>L'établissement expérimental Université Paris-Panthéon-Assas succède à l'université Paris 2.</p> <p>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes quatre établissements privés : la Grande école de management et communication interculturels (ISIT), l'École d'ingénieurs généraliste du numérique (EFREI Paris), le Centre de formation des journalistes (CFJ) et l'École W.</p> <p>L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), organisme extérieur de la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées, est institut-partenaire de l'établissement expérimental.</p>   |
| Université de Rennes            | Décret n° 2022-1474 du 24 novembre 2022  | <p>L'établissement expérimental Université de Rennes succède à l'université Rennes 1.</p> <p>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes l'École des hautes études en santé publique, l'École nationale supérieure de chimie de Rennes, l'École normale supérieure de Rennes, l'Institut d'études politiques de Rennes et l'Institut national des sciences appliquées de Rennes.</p> <p>L'université Rennes 2 lui est associée par une convention qui organise les modalités de concertation et d'articulation entre elle et l'université de Rennes. Le centre hospitalier universitaire de Rennes est également associé à la gouvernance de l'université de Rennes.</p>  |
| Université Toulouse Capitole    | Décret n° 2022-1536 du 8 décembre 2022   | <p>L'établissement expérimental Université succède à l'université Toulouse 1.</p> <p>L'établissement regroupe en tant qu'établissements-composantes l'Institut d'études politiques de Toulouse et l'École d'économie et de sciences sociales quantitatives de Toulouse – TSE (ancienne école interne de l'université érigée en grand établissement).</p>   |

2. Les trois établissements expérimentaux créés sur le fondement de l'article 16 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 précitée (communauté d'universités et établissements – COMUE – expérimentale) par la transformation d'une COMUE existante ou ab nihilo :

|                        |  |  |
|------------------------|--|--|
| Université Paris-Est   | Décret n° 2020-1506 du 1er décembre 2020 | La COMUE expérimentale succède à la COMUE « Université Paris-Est » créée par le décret n° 2015-156 du 11 février 2015. Les membres de la COMUE Université Paris Est sont l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), l'université Gustave Eiffel et l'université Paris 12.   |
| COMUE Angers - Le Mans | Décret n° 2020-1811 du 30 décembre 2020  | Les membres de la COMUE Angers – Le Mans sont l'université d'Angers et l'université du Mans.   |
| Université de Toulouse | Décret n° 2022-1537 du 8 décembre 2022   | La COMUE expérimentale succède à la COMUE « Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées » dénommée université de Toulouse créée par le décret n° 2015-663 du 10 juin 2015. Les membres de la COMUE Université de Toulouse sont l'université Toulouse Capitole, l'université Toulouse 2 (université Toulouse Jean-Jaurès - UT2), l'université Toulouse 3 (université Toulouse Paul Sabatier- UT3), l'Institut national polytechnique de Toulouse (Toulouse INP), l'Institut national des sciences appliquées de Toulouse (INSA Toulouse), l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE-Supaéro) et l'Institut national universitaire Jean-François Champollion (INUC). |

D'autres projets de création d'établissements publics expérimentaux sont à l'étude, tels que celui de Lyon1, Saint-Etienne, Brest, Bourgogne et Franche-Comté.

Un premier bilan d'application de l'ordonnance en date du 3 juillet 2023<sup>3</sup>, indique que 17 établissements publics expérimentaux (EPE) ont été créés regroupant près de 100 établissements. Il montre que les composantes internes prévues à l'article L. 713-1 du code de l'éducation et définies par les articles L. 713-4 à L. 713-9 demeurent les structures de base au sein des établissements publics expérimentaux. Ainsi, pour de nombreux établissements, la composition, l'organisation, le fonctionnement des composantes demeurent inchangés. Il n'est ainsi pas prévu de déroger ni aux conditions relatives à leur création, ni à la désignation de leur directeur ni au périmètre de leur instance de gouvernance. De nombreux établissements expérimentaux ont ainsi fait le choix de reproduire en les adaptant *a minima* les modèles prévus par le code de l'éducation<sup>4</sup>. À l'inverse, d'autres ont apporté des dérogations en modifiant l'organisation en vigueur comme le souligne le tableau ci-dessous.

#### Exemple de modification dans l'organisation et le fonctionnement des composantes au sein des EPE

| Universités                                       | Dérogations  |
|---|--|
| Université Clermont Auvergne                      | Répartition et nombre de sièges des conseils   |
| Université Clermont Auvergne                      | Avis préalable à la désignation d'un directeur d'institut ou d'école par le président de l'établissement                 |
| Université Paris-Cité / CY Cergy Paris Université | Transfert de la compétence d'approbation des statuts à une structure intermédiaire ou un conseil central dédié (CFVU/CS) |
| Université de Lille, Université Côte d'Azur       | Création d'une commission de la formation <i>ad hoc</i> au sein des composantes  |

<sup>3</sup> Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, rapport présentant un premier bilan des expérimentations engagées sur les nouvelles formes de regroupement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, 3 juillet 2023.

<sup>4</sup> Université de Grenoble Alpes, Université Côte d'Azur, Université Gustave-Eiffel, Université de Montpellier, Université Paris-Panthéon-Assas, Université Paris-Cité, Université Paris-Saclay, Nantes Université, CY Cergy Paris Université, Université de Rennes et Université de Toulouse-Capitole.

Il est à noter des modifications structurelles plus importantes. Ainsi l'université de Lille a revu en profondeur les prérogatives attachées au statut des composantes avec une plus grande autonomie de ces dernières. L'université ayant procédé à la fusion des composantes avant sa transformation en EPE, elle ne prévoit pas d'échelon intermédiaire entre elles et le CA. Des compétences plus larges ont été accordées aux conseils de composantes qui assurent, par délégation des instances centrales, la gestion individuelle des personnels<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Statuts de l'université de Lille, article 38 : « le conseil de composante participe à la répartition des enveloppes "formation" et "recherche", adopte l'offre de formation, adopte les politiques de tarification des formations hors diplômes nationaux, prépare le projet d'accréditation, fixe les capacités d'accueil en première année de diplômes nationaux (approbation par CFVU), adopte les modalités de contrôle des connaissances » et article 38-III : « le conseil restreint contribue à l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière des enseignants-chercheurs ».

## Organisation des universités en « composantes », une construction historique

« Les universités regroupent diverses composantes »<sup>1</sup>. Par cette affirmation, le code de l'éducation pose comme une évidence organisationnelle ce qui relève en réalité d'une longue et lente construction : facultés, instituts, et écoles existent bien avant la loi Liard de 1896 qui marque la renaissance des universités. Ces « composantes », ainsi que les baptise la loi Savary de 1984, continuent ensuite de bénéficier d'une large autonomie<sup>2</sup> au sein d'une institution universitaire sans réelles autonomie jusqu'à la loi relative aux libertés et responsabilités des universités de 2007.

L'histoire de l'université française est ainsi, très largement, celle d'un long face-à-face entre des composantes arqueboutées sur la défense de leurs prérogatives, « l'esprit facultaire » survivant à la disparition des facultés, et des « universités », souvent réduite à un exécutif attaché à renforcer son pouvoir en alimentant « la tendance à favoriser le centre au détriment de la périphérie et du cœur de métier »<sup>3</sup>.

L'objet de cette annexe est de rappeler quelques jalons historiques marquant ce long face-à-face entre l'université et ses composantes. La première partie (1789-1896) rappelle que les composantes préexistent aux universités qui disparaissent pendant la révolution française et ne sont recrées qu'en 1896. La deuxième partie (1896-1968) retrace les évolutions qui débouchent, *in fine*, sur la remise en cause de « la république des facultés »<sup>4</sup>. La troisième partie (depuis 1984) décrit le renversement du rapport de force qui s'opère à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, posant la question de la sortie du long face-à-face entre composantes et universités.

### 1. Les parties avant le tout : les « composantes » préexistent pendant un siècle aux universités (1789-1896)

#### 1.1. La fin des universités : une exception française durable

##### 1.1.1. Le discrédit des universités d'Ancien régime

La révolution française a forgé une « image noire »<sup>5</sup> des 22 universités existant sous l'ancien régime qui a longtemps perduré : restées largement à l'écart des grands mouvements de diffusion du savoir portés par les académies et les Lumières, longtemps concurrencées sur le plan de la formation par les collèges jésuites, accrochées à la défense d'une collation des grades<sup>6</sup> fortement contestée<sup>7</sup>, largement incapables de répondre aux besoins socioéconomiques du pays<sup>8</sup>, affectées enfin dans leur personnalité juridique par la loi Le Chapelier supprimant les corporations (1791), les universités, « forteresses de l'immobilisme »<sup>9</sup>, s'effacent du paysage de l'enseignement supérieur : le décret du 15 septembre 1793 prend acte de cette situation en supprimant « sur toute la surface de la république » les facultés de théologie, de médecine, des arts et de droit (article 3)<sup>10</sup>.

<sup>1</sup>Code de l'éducation, article L. 713-1

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006071191/LEGISCTA000006166682/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071191/LEGISCTA000006166682/)

<sup>2</sup> Si les facultés perdent la personnalité morale avec la loi Faure de 1968, écoles et instituts bénéficient d'un statut dérogatoire reconnu à l'article 33 de la loi Savary.

<sup>3</sup> Christine Musselin, Propositions d'une chercheuse pour l'université, Paris, 2019.

<sup>4</sup> Christine Musselin, La longue marche des universités françaises, Paris 2001.

<sup>5</sup> Voir la communication de Jean-Louis Quantin, les problèmes de l'université française aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, académie des sciences morales et politiques, séance du 13 mai 2009.

<sup>6</sup> Le premier grade est la maîtrise ès arts, obtenue après deux années de philosophie en faculté des arts. Il permet de s'inscrire dans les facultés de théologie et de médecine pour y préparer le baccalauréat, puis la licence et le doctorat. Les grades sont obtenus après examen. La maîtrise ès arts n'est pas nécessaire pour s'inscrire en faculté de droit.

<sup>7</sup> Il en résulte la création des concours d'agrégation de philosophie, lettres et grammaire en 1766 pour recruter les professeurs, créant ainsi un double système – examen / concours - de recrutement.

<sup>8</sup> Ce qui conduit la monarchie à ouvrir des écoles professionnelles, à l'instar de l'école des ponts et chaussées (1743) ou de l'école royale du génie de Mézières (1749).

<sup>9</sup> Pierre Goubert, Daniel Roche, Les Français et l'Ancien Régime, Paris, 1984.

<sup>10</sup> Le décret est ajourné dès le 16 septembre

### 1.1.2. L'essor des universités en Europe et aux États-Unis

Les effets de cette disparition sont durables : pendant plus d'un siècle, jusqu'à la loi Liard de 1896, l'enseignement supérieur français s'organise dans un cadre institutionnel qui tourne le dos aux universités, à la différence des autres pays comparables :

- en Allemagne, Wilhelm von Humboldt (1767-1835) est à l'origine de l'université de Berlin, fondée en août 1809, dont les principes fondateurs sont la liberté académique et le lien entre recherche et formation. À rebours des choix français d'ouvrir des écoles spécialisées répondant à des besoins précis de la société, la réforme humboldtienne promeut dans les universités une mission nouvelle de recherche dans tous les domaines du savoir. Au sein des universités, les facultés de philosophie regroupent, à la différence de celles de théologie, de droit et de médecine, « toutes les disciplines relevant de ce qu'on pourrait appeler les sciences fondamentales et la culture générale »<sup>11</sup>. Elles deviennent le lieu où s'inventent de nouvelles formes d'enseignement – les « séminaires » – où les étudiants apprennent à confronter les savoirs en préparant leur thèse.

Les universités humboldtiennes essaient dans les états allemands puis dans l'empire (université de Strasbourg, 1872). Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les réformes conduites par Friedrich Althoff (1839-1908), à l'origine de l'institut de recherche Kaiser-Wilhelm (futur *Max Planck Gesellschaft*), visent à renforcer la capacité des universités à conduire des recherches de haut niveau.

- en Angleterre, les universités « rouge brique » créées au XIX<sup>e</sup> siècle dans les grandes cités industrielles se constituent à partir d'instituts spécialisés d'enseignement ou de recherche, le plus souvent à l'initiative d'acteurs économiques (le *Manchester Mechanics Institute* de 1824, la *Leeds School of Medicine* de 1831, ...). Suite à l'adoption d'une loi autorisant la création de nouvelles universités le 4 juillet 1832, ces instituts acquièrent progressivement le statut de collèges universitaires puis d'universités, titre conféré par l'obtention d'une charte royale (Birmingham en 1900, Liverpool en 1903). Les *Redbrick Universities* rejoignent ainsi les universités d'Oxford et de Cambridge (XIII<sup>e</sup> siècle), ainsi que celle de Durham (1832) construites en pierres et organisées sur la base de *colleges*. Le projet d'université « civique », marqué par un fort ancrage territorial et une ouverture sociale affirmée (notamment aux femmes) qui les sous-tend diffère toutefois du modèle d'*Oxbridge*<sup>12</sup>.

aux États-Unis, Daniel Gilman (1831-1908), premier président de la John Hopkins University, puis de la Carnegie Institution, est considéré comme le père de la notion d'université de recherche (Research University). Ces institutions empruntent à la fois aux traditions anglaises (l'organisation des études en colleges comme lieu de vie intellectuelle) et aux pratiques allemandes (la promotion d'une recherche libre dans le cadre d'un séminaire<sup>13</sup>). Dans son discours inaugural (1876), Gilman assigne ainsi trois missions à l'université John Hopkins : « éduquer ses étudiants et cultiver leur capacité d'apprentissage tout au long de la vie, favoriser la recherche indépendante et originale et apporter les bénéfices de la découverte au monde ».

En février 1900, quatorze universités fondent à Chicago l'*Association of American Universities* qui s'attache à uniformiser les pratiques académiques et à promouvoir une forme nouvelle d'organisation, indépendante des facultés disciplinaires, et relevant des universités : les *Graduate School* chargée de préparer au doctorat (*Philosophiae Docteur – PhD*)<sup>14</sup>.

À rebours de ces pays, le discrédit profond qui frappe les universités françaises les inscrit dans « un destin particulier qui va les éloigner pour plusieurs dizaines de décennies de la trajectoire de leurs homologues

<sup>11</sup> Gilbert Krebs, *Universités, professeurs et étudiants en Allemagne dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1984.

<sup>12</sup> William Whyte, *Redbrick : A Social and Architectural History of Britain's Civic Universities*, Oxford, 2015.

<sup>13</sup> Le site de la *John Hopkins University* relate qu'un étudiant, qui avait soutenu son doctorat en Allemagne en 1876, Herbert Baxter Adams, a introduit la pratique du séminaire : « *The idea : That students would learn more by doing than by listening to lectures and taking exams* ».

<sup>14</sup> Ces premières *Research Universities* surprennent les observateurs européens, tel Léon Douarce, qui, dans un article de la revue internationale de l'enseignement paru en 1911 sous le titre *L'enseignement supérieur aux États unis. Universités et collèges*, constate : « en réalité, il n'y a pas aux États-Unis d'université au sens européen de ce mot. Et cependant, on y trouve des institutions de plus en plus nombreuses offrant les procédés modernes de recherches scientifiques, et toutes les facilités pour ce qui concernent les bibliothèques, les musées, les laboratoires ... ».

européennes et notamment allemandes ou britanniques »<sup>15</sup>. Dans un rapport de 1894, le chimiste Albin Haller peut ainsi regretter que « rien, dans l'organisation de notre enseignement supérieur, ne ressemble à la liberté et à l'indépendance dont jouissent les universités allemandes et américaines »<sup>16</sup>.

## 1.2. Le double rôle des écoles en matière de formation et de recherche

### 1.2.1. L'École au fondement du système éducatif

Reprenant, en la systématisant, la politique initiée au milieu du XVIII<sup>e</sup> par la monarchie, les Révolutionnaires vont faire de l'École la pierre angulaire de leur politique éducative. Les nombreux projets successifs qui se succèdent, depuis celui de Talleyrand de créer un institut national (septembre 1791) jusqu'à celui de Condorcet d'ouvrir neuf lycées – nombre comparable à celui « des grandes universités d'Angleterre, d'Italie et d'Allemagne »<sup>17</sup> (avril 1792) – inspirent les grandes lois scolaires<sup>18</sup> :

- Le décret du 30 vendémiaire an IV (22 octobre 1795) confie le recrutement des cadres techniques du pays à un système d'« écoles de service public »<sup>19</sup> (ancêtres des grandes écoles) au terme d'une formation de qualité dont l'accès est conditionné à un examen d'admission. Le décret donne un cadre éducatif aux grandes créations de la Révolution (école normale supérieure, conservatoire des arts et métiers) ;
- La loi du III brumaire an IV (25 octobre 1795) organise l'instruction publique depuis l'enseignement élémentaire, confié aux écoles primaires, jusqu'à l'institut national des sciences et des arts de 144 membres constituant « l'abrégé du monde savant » (Daunou). L'enseignement supérieur est confié à des « écoles spéciales », parmi lesquelles les écoles de médecine (succédant aux facultés de médecine), bientôt rejointes par les écoles de droit (loi du XI floréal an X - 1<sup>er</sup> mai 1802), succédant aux facultés de droit.

### 1.2.2. Une mission de recherche pour les grandes écoles

À côté de leur mission première de formation à finalité professionnelle, les écoles, pour les plus prestigieuses d'entre elles, se voient également confiées une mission de recherche, notamment Polytechnique. La révolution instaure ainsi « une organisation révolutionnaire de la recherche fondée sur une étroite collaboration entre le pouvoir et le savoir » et institue « un modèle technocratique d'administration de la recherche par les corps d'État de formation polytechnicienne »<sup>20</sup>. Ce modèle exerce une grande influence à l'étranger : c'est en s'inspirant directement de l'École centrale de Paris qu'est créée en novembre 1853 l'école spéciale de Lausanne, ancêtre de l'EPFL (École polytechnique fédérale de Lausanne).

## 1.3. Le retour des facultés dans le cadre d'une administration centralisée de l'éducation nationale

### 1.3.1. La recréation des facultés

Le retour des facultés s'opère dans le cadre de l'Université impériale décidée le 10 mai 1806, appellation qui désigne « un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publics dans tous l'empire » (article 1<sup>er</sup>). Le décret du 17 mars 1808 institue dans les académies nouvellement créées « cinq ordres de facultés » (théologie, droit, médecine, sciences mathématiques et physiques, lettres<sup>21</sup>) dont les professeurs et doyens sont nommés par le grand maître de l'Université. Les facultés confèrent les trois grades (baccalauréat, licence, doctorat<sup>22</sup>) « à la suite d'examens et d'actes publics ».

---

<sup>15</sup> Christine Musselin, Brève histoire des universités, de leur suppression sous la Révolution, à leur renaissance en 1968, jusqu'à leurs reconfigurations actuelles, in : Frédéric Forest, Les universités en France, 2021.

<sup>16</sup> Albin Haller, L'industrie chimique, les produits chimiques et pharmaceutiques à l'exposition de Chicago, Paris, 1894, cité par Jean-Yves Mérimondol, Une histoire politique de l'université française, à paraître.

<sup>17</sup> Cité par Augustin Gazier, L'enseignement supérieur pendant la révolution, revue internationale de l'enseignement, 1878.

<sup>18</sup> René Grevet, L'avènement de l'école contemporaine en France (1789-1835), Lille, 2001.

<sup>19</sup> Dont l'école Polytechnique, créée en l'an II, l'école des ponts et chaussées, l'école des mines.

<sup>20</sup> Patrice Bret, L'État, l'armée, la science. L'invention de la recherche publique en France (1763-1830), Rennes, 2002.

<sup>21</sup> Il est créé 12 facultés de droit et 5 facultés de médecine, remplaçant les écoles, et une faculté des sciences « auprès de chaque lycée chef-lieu d'une académie ». L'organisation de la faculté des sciences de Paris fait l'objet d'un article séparé.

<sup>22</sup> Il faut alors soutenir deux thèses.

### 1.3.2. Une organisation facultaire propre à la France

Le système impérial<sup>23</sup> diffère totalement des choix alors effectués par la Prusse et emporte des conséquences durables :

- à la différence des facultés des arts anglaises ou des facultés de philosophie allemandes, la distinction des facultés de lettres et des sciences instaure une frontière profonde au sein du savoir scientifique, la formation s’opérant dans un cadre strictement disciplinaire ;
- la politique éducative s’inscrit dans un « *cadre administratif national centralisé* »<sup>24</sup>, dans lequel les facultés sont d’abord les continuatrices des lycées, tournant le dos à l’autonomie dont bénéficiait les universités d’ancien régime ;
- ce cadre national a pour objet principal les carrières de professeur, dont la gestion appartient conjointement au recteur d’académie et au doyen de faculté, et dont le déroulement est marqué par la forte opposition entre les facultés de province et celles de Paris, transférées dans le bâtiment de la Sorbonne en 1821<sup>25</sup>, où s’exerce la mainmise des normaliens<sup>26</sup>.

## 1.4. Des laboratoires personnels aux premiers instituts de recherche

### 1.4.1. Des premiers laboratoires à l’initiative personnelle des savants

S’il s’avère, dans sa conception même, défavorable au développement de la recherche scientifique<sup>27</sup>, ce système facultaire offre à l’initiative individuelle un cadre académique – principalement à Paris – favorable au développement de la science. La nomination de « savants » sur des chaires professorales s’accompagne ainsi l’ouverture des premiers laboratoires de recherche : c’est le cas du chimiste Jean-Baptiste Dumas, répétiteur puis titulaire de la chaire de chimie de l’école polytechnique, puis de celle de la faculté des sciences de Paris qui ouvre en 1855 le « laboratoire de perfectionnement et de recherches pour les études chimiques », du botaniste Jean-Baptiste Payer qui ouvre la même année le « laboratoire de botanique » ou encore du physicien Jules Jamin, qui crée en 1867 le « laboratoire de recherches physiques de la faculté des sciences ». Les pouvoirs publics encouragent ces pratiques et un décret de Victor Duruy du 31 juillet 1868<sup>28</sup> demande la création la création conjointe de « laboratoires de recherche » et de « laboratoires d’enseignement »<sup>29</sup> auprès des chaires.

### 1.4.2. Les premiers instituts de recherche

Il faut toutefois attendre le choc de la victoire prussienne de Sadowa (1866), vécue comme une « *victoire de la science allemande* » (Renan) puis le désastre de 1870 pour prendre la mesure des limites d’une dynamique scientifique ne reposant que sur l’initiative individuelle : en juin 1887 est fondé par décret l’institut Pasteur, financé par une souscription internationale, sous le statut de fondation privée, afin de favoriser le développement de « *la science pure* »<sup>30</sup> ouvrant la voie à une nouvelle forme d’organisation de la recherche qui va prospérer dans les universités recréées avec la loi Liard.

---

<sup>23</sup> Il survit à la disparition de l’université impériale avec la loi Falloux de 1850 et reste largement inchangé jusqu’à la loi Liard de 1896.

<sup>24</sup> Frédéric Audren, Qu’est-ce qu’une faculté de province au XIX<sup>e</sup> siècle ?, in : Les facultés de droit de province au XIX<sup>e</sup> siècle, Toulouse, 2009.

<sup>25</sup> Sur la façade de laquelle est inscrite la mention « université de Paris ».

<sup>26</sup> Christophe Xharle, Les professeurs des facultés des sciences en France : une comparaison Paris / Province (1880-1900), revue d’histoire des sciences, 1990.

<sup>27</sup> En raison d’un système strictement disciplinaire et « mandarinal », qui conduit Pierre Mendès-France à dénoncer, lors du second colloque de Caen, « *la persistance de pratiques quasi féodales qui ne sont peut-être pas les plus propres à l’efficacité de la recherche.* ».

<sup>28</sup> Il paraît le même jour que celui créant l’école pratique des hautes études (EPHE).

<sup>29</sup> Distinction aux antipodes de l’approche humboldtienne qui met l’accent sur le lien formation - recherche.

<sup>30</sup> Guillaume Carnino, Louis Pasteur. La science pure au service de l’industrie, Le mouvement social 2014/3.

## 2. Les parties contre le tout : la résistance des composantes à l'affirmation croissante des universités (1896-1984)

### 2.1. L'agrégation des facultés dans l'université recréée

#### 2.1.1. Des universités de façade

Le long débat qui s'ouvre après la défaite de 1870 sur la nécessité de recréer des universités, nourrit par de nombreux rapports d'études des universités étrangères<sup>31</sup>, accouche d'une loi particulièrement peu bavarde : le texte porté par le directeur de l'enseignement supérieur au ministère de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes ne compte que quatre articles, dont le premier dispose que « *les corps de facultés institués par la loi du 28 avril 1893 prennent le nom d'Universités* ». la loi parachève ainsi le renforcement des facultés, amorcé avec les décrets Goblet de 1885<sup>32</sup> et poursuivi avec la loi de finance du 17 juillet 1889<sup>33</sup> et la loi du 28 avril 1893 instituant dans chaque académie le conseil général des facultés, disposant également de la personnalité civile.

#### 2.1.2. Le pouvoir facultaire conforté

L'université recréée de 1896 est d'abord un agrégat de facultés dont le pouvoir s'est fortement renforcé sous la troisième république. Dépourvues de présidents<sup>34</sup>, sans services propres<sup>35</sup>, les universités sont dirigées par un conseil général de l'université présidé par le recteur d'académie qui accorde une place de premier rang aux doyens.

#### La désignation des doyens de facultés en 1896

Le décret du 21 juillet 1897 portant règlement pour les conseils d'université précise les modalités de désignation des doyens (pour les facultés) ou de directeurs (pour les écoles, pour les sites où cette appellation a été conservée).

Auteur d'une thèse sur l'université de Grenoble, Sylvain Roussel décrit ainsi le processus : « *Pour être doyen ou directeur, il faut une élection préalable reposant sur double liste de deux candidats, l'une faite par l'assemblée de la faculté ou d'école composée de tout le personnel enseignant, l'autre par le conseil de l'université. Puis, le ministre désigne le doyen sur la liste des deux noms, généralement celui choisi en première ligne par l'assemblée de faculté ou école. En considérant que cette élection préalable est indispensable pour devenir le chef de l'établissement, on peut dire que leur légitimité est double : de par leur qualité de représentant de faculté ou d'école, mais aussi en tant que personne élue. Les doyens et directeurs sont membres de droit du conseil de l'université à la suite d'une désignation de l'ensemble du corps enseignant de leur faculté d'origine* »<sup>36</sup>.

Deux délégués de la faculté au conseil de l'université, choisis parmi les seuls titulaires d'une chaire, sont en outre désigné par l'assemblée générale des enseignants.

<sup>31</sup> C'est le cas de celle conduite par le chimiste Charles André Wurtz, du médecin montpelliérain Amédée Courty ou encore de celle d'Émile Durkheim qui décrit avec précision, dans une étude de 1887 rédigée après son séjour à Leipzig, « *la Philosophie dans les universités allemandes* ». Il y observe « *que pour arracher les différentes Facultés à leur isolement il ne suffit ni de les réunir sous une même rubrique ni de les soumettre à la direction d'une assemblée commune. Il faut encore et surtout qu'elles aient elles-mêmes et d'une manière continue le sentiment des relations qui les unissent. Autrement, quoique voisines, elles resteront étrangères les unes aux autres* ».

<sup>32</sup> Le décret du 25 juillet confère la personnalité civile aux facultés et celui du 28 décembre leur permet de se regrouper.

<sup>33</sup> Dont l'article 51 dote les facultés d'un budget.

<sup>34</sup> La fonction est créée avec la loi Faure de 1968.

<sup>35</sup> À l'exception de la bibliothèque « universitaire », dont le développement s'appuie sur l'instruction générale des bibliothèques du 4 mai 1878 rédigée par Jules de Chantepie suite à une mission d'étude des bibliothèques universitaires allemandes.

<sup>36</sup> Sylvain Roussel, *L'université de Grenoble : les défis de l'autonomie (1896-1939)*, Grenoble, 2017.

La gouvernance de l'université recrée ainsi « *d'un corporatisme flagrant* » (Roussel), tempérée toutefois par la participation partielle de membres extérieurs au conseil – à Grenoble le directeur de l'institut polytechnique<sup>37</sup>.

## 2.2. Le développement des instituts de toute nature

### 2.2.1. Le foisonnement des instituts internes

La notion d'institut s'avère polysémique : elle peut désigner d'une part une organisation dédiée à l'enseignement technique, comme à Grenoble, s'apparentant en réalité à une école d'ingénieur interne ; elle désigne également une organisation dédiée à la recherche scientifique, qu'elle soit dite « appliquée » comme à Nancy<sup>38</sup> ou « fondamentale » comme à Paris, qui voit se multiplier les créations au début du XX<sup>e</sup> siècle au sein de la faculté des sciences : c'est par exemple la création de l'institut du radium<sup>39</sup> en décembre 1909 par décision conjointe de l'institut Pasteur et l'université de Paris, réunissant deux laboratoires dont la direction est confiée à Marie Curie ; c'est encore la création, à l'initiative de Jean Perrin, de l'institut de chimie physique, décidée en 1922 et financée par une première fondation Rothschild, puis de l'institut de biologie physico-chimique (IBPC, 1927), également financé par une seconde fondation Rothschild.

### 2.2.2. Organisation, missions et conceptions de l'université

Le développement des instituts traduit un mouvement de spécialisation des structures internes qui s'opère en lien avec les évolutions de la notion même d'université.

| L'université est pensée d'abord comme :          | Le cadre théorique est fixé <sup>40</sup> :  | La mission principale mise en avant est :                            | La composante privilégiée est :                       |
|--|--|--|---|
| Une communauté de professeurs                    | Au XIX <sup>e</sup> siècle (Humboldt, Newman <sup>41</sup> , ...)  | L'enseignement des savoirs académiques pour une minorité d'étudiants | La faculté (puis l'UER puis l'UFR)                    |
| Un lieu de production de savoir                  | Fin XIX <sup>e</sup> - milieu XX <sup>e</sup> (Gilman, Kerr <sup>42</sup> , ...)   | La recherche scientifique  | Le laboratoire et l'unité de recherche (mixte ou non) |
| Un opérateur pourvoyant aux besoins de la Nation | XX <sup>e</sup> (Althoff, les planificateurs des 4 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> et 6 <sup>e</sup> plans <sup>43</sup> ) | La formation professionnalisante pour des effectifs croissants       | L'école (interne) et l'institut                       |

Source : la mission

Ces conceptions différentes – mais souvent chevauchantes – de l'université explique la diversité des positions d'acteurs.

<sup>37</sup> Créé en 1900 pour réaliser « *l'union trop longtemps retardé en France du laboratoire et de l'usine* ». La faculté des lettres n'est pas en reste et inaugure de son côté l'institut de Florence, créé en 1907.

<sup>38</sup> 1887 : institut chimique de Nancy. Voir Françoise Birk, Laurent Rollet, la faculté des sciences de Nancy dans le processus de constitution d'universités régionales (1854-1918), Nancy, 2015.

<sup>39</sup> Qui se transforme en institut Curie en 1978.

<sup>40</sup> Cf. la périodisation proposée par Jean-Claude Casanova dans une conférence ancienne à l'académie des sciences morales et politiques, l'université française du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle, 2001.

<sup>41</sup> John Newman (1801-1890), fondateur de l'université catholique de Dublin, place au cœur de la mission universitaire, dans ses conférences de 1852 réunies sous le titre de *Idea of a University*, l'idéal d'une « éducation libérale ».

<sup>42</sup> Clark Kerr (1911-2003), chancelier de l'université de Berkeley, puis président de l'université de Californie, avance dans *The uses of University* (1972) le concept de « multiversité », mélange d'université et de diversité qui caractérise « l'usine du savoir » qu'est l'université de recherche.

<sup>43</sup> Les commissions des troisième (1958-1961), quatrième (1962-1965) et cinquième (1966-1970) plans considèrent que « le programme de développement des différents enseignements universitaires doit, dans l'intérêt-même des étudiants, s'harmoniser avec l'évolution économique générale du pays ».

## 2.3. Les dynamiques d'acteurs

### 2.3.1. Les universités : l'expansion des structures pour compenser la faiblesse politique ?

Les universités recréées s'appuient sur les dispositifs réglementaires pour renforcer et élargir leur assise<sup>44</sup> : ainsi, le décret de juillet 1897 leur offre la possibilité d'organiser des cours en s'inscrivant hors du cadre national des grades, et ainsi de créer des titres universitaires<sup>45</sup> ; le décret du 8 juillet 1907 leur permet d'ouvrir des licences spécialisées. L'inflation de diplômes souvent qualifié « d'université » a une double conséquence : elle permet d'affirmer, d'une part, les spécificités de chaque établissement<sup>46</sup> ; elle favorise la structuration interne en inscrivant les « études » nouvellement dans un cadre organisationnel propre, souvent désigné par les termes « écoles » ou « instituts ». En juillet 1920, prenant acte de la richesse des initiatives locales, le décret Honorat officialise la création des instituts au sein des facultés et des universités. Cette dénomination connaît tout au long du XX<sup>e</sup> siècle un grand succès, même si le terme regroupe des structures plus (les instituts d'administration des entreprises<sup>47</sup>, 1955, les instituts universitaires de technologie, 1966<sup>48</sup>), ou moins (les instituts de préparation aux enseignements de second degré, 1957) solide sur le plan juridique.

Les universités semblent ainsi compenser leur faiblesse politique par un accroissement continu de structures internes : ainsi se développent dans l'entre-deux-guerres des écoles d'ingénieurs internes aux universités qui représentent, en 1934, la moitié des formations reconnues par la commission du titre d'ingénieur (CTI). Ce mouvement, interrompu après la Libération avec le choix de créer des écoles en dehors des universités, reprend au début des années 1970.<sup>49</sup>

### 2.3.2. La « république des facultés » (Musselin), pilier d'un système rétif au changement

Les facultés sont les piliers d'un système qui construit son offre de formation sur une base strictement disciplinaire et reste fondamentalement structuré par le système des chaires. Celui-ci, qui fait l'objet de nombreuses critiques pour sa difficulté à accompagner l'apparition de nouveaux champs disciplinaires et de nouvelle méthode, n'évolue guère jusqu'en 1968 : le décret Berthoin<sup>50</sup>, qui prévoit la création « *des "départements" qui, groupant les enseignements et les recherches relevant d'une même discipline et des disciplines voisines, assureront, sous le contrôle et la responsabilité des doyens et des recteurs, le plein et le meilleur usage des ressources et des installations, coordonneront les enseignements et les travaux et rendront plus étroite la liaison, devenue absolument indispensable, avec les activités régionales ou nationales* » reste d'application très inégale.

La politique de ressources humaines reste elle aussi déterminée par le système des chaires, qui confère à son titulaire le titre de professeur – jusqu'en 1968, on est professeur de faculté et non professeur d'université, corps créé par le décret du 9 août 1979<sup>51</sup>. On leur adjoint progressivement, et dans la plus grande dispersion, des « assistants », agrégés ou non, préparant une thèse<sup>52</sup> : la fonction est créée en 1926 dans les facultés des sciences<sup>53</sup>, puis en 1930 dans les facultés de médecine<sup>54</sup>, en 1942 dans celles de lettres<sup>55</sup> et dans les années 50 dans les facultés de droit qui en confient la gestion aux recteurs (décret du 8 février 1963).

---

<sup>44</sup> Voir Jean-Yves Merindol, Histoire des universités françaises, à paraître.

<sup>45</sup> Voir le succès du titre d'ingénieur dans les universités, non réglementé jusqu'à la création de la commission du titre d'ingénieur par la loi du 10 juillet 1934.

<sup>46</sup> Par exemple la création des études notariales à Lyon (1900), œnologiques à Dijon (1903), celtiques à Rennes (1911), méridionales à Toulouse (1914).

<sup>47</sup> Davis Alis et LaeT titia Laude, le développement des IAE au sein des universités françaises : un travail d'institutionnalisation, Rennes, 2016.

<sup>48</sup> Pierre B Benoist, Une histoire des instituts universitaires de technologie, Paris, 2016.

<sup>49</sup> Les premières écoles sont créées en 1972, habilitées par la CTI pour 1974-76. La loi du 23 décembre 1985 de programme sur l'enseignement technologique et professionnel officialise ensuite la création de centres polytechniques universitaires.

<sup>50</sup> Décret n° 59-57 du 6 janvier 1959 portant réforme de l'enseignement public.

<sup>51</sup> Jean-Yves Méridol, Les universitaires et leurs statuts depuis 1968, le Mouvement social, 2010/4.

<sup>52</sup> Thèse de troisième cycle, créée en 1954 dans les facultés des sciences (1958 pour les lettres et 1963 pour le droit et sciences politiques) ou thèse d'État.

<sup>53</sup> Succédant aux préparateurs, ils sont nommés par le recteur.

<sup>54</sup> Le statut des personnels change avec la création des centres hospitalo-universitaires (CHU) en 1960.

<sup>55</sup> Fonction réservée à des personnels contractuels nommés par l'assemblée de faculté.

Même assise disciplinaire, et même dispersion, pour l'organisation des cursus : celui de droit est réformé en 1954, sur la base d'une licence en quatre ans<sup>56</sup>, et celui de médecine réformé en 1959, dans le contexte de la réforme hospitalière de décembre 1958<sup>57</sup>.

Pour accompagner la montée des effectifs étudiants après la seconde guerre mondiale, de nouvelles facultés sont ouvertes. Fin 1968, il en existe 119 en France. Les doublons qui se multiplient repose la question de l'ancrage académique : Paris compte ainsi deux facultés de lettres et deux facultés de droit (avec la création des facultés de Nanterre en 1964) et deux facultés des sciences (avec la création d'Orsay en mars 1968). Dans son livre *L'université en question*<sup>58</sup>, le philosophe George Gusdorf déplore la « *diversité irréductible de facultés et d'instituts qui s'ignorent* ».

### 2.3.3. L'action ambiguë de l'État

L'État poursuit ainsi une action ambiguë, confortant selon les périodes les universités ou contribuant à les affaiblir. Ainsi la décision de création du centre national de la recherche française (CNRS) par le décret du 19 octobre 1939, chargé « *d'animer, sous la haute autorité du ministre de l'éducation nationale, le développement de la recherche scientifique et de coordonner les travaux qui s'y rapportent* » consacre un processus d'autonomisation de la recherche amorcé avec les premiers instituts, et dont la création de l'IBPC en 1927 par Jean Perrin avait donné le modèle. Pour la première fois, en effet, les statuts d'un institut (de faculté) mentionnent que les recrutements au sein du laboratoire sont réservés « *aux seuls chercheurs à plein temps* » (ils sont 51 en 1931). Ainsi, « *du point de vue des institutions scientifiques françaises, l'IBPC est une sorte de "coup d'essai" du type d'organisation de recherche qui sera développée au niveau national avec la création du Centre national de la recherche scientifique en 1939* »<sup>59</sup>. Si le CNRS échoue dans l'après-guerre dans sa mission de coordination générale, son essor, comme la création de nouveaux organismes<sup>60</sup> consacrent la partition durable de la recherche publique entre les « organismes » et les universités – partition davantage institutionnelle qu'académique puisque seuls 17 % des chercheurs du CNRS travaillent dans des laboratoires propres au début des années 1960<sup>61</sup>.

Même ambiguïté – à moins qu'il ne s'agisse de pragmatisme ? – lorsque l'État encourage la création d'écoles en dehors des facultés (création des écoles nationales supérieures d'ingénieur (ENSI) par le décret du 27 janvier 1947, des instituts nationaux de sciences appliquées (INSA) – le premier à Lyon en 1957), mais les invite à s'associer pour préparer au diplôme d'ingénieur-docteur « *institué dans les facultés des sciences* » (article 1<sup>er</sup> du décret du 25 mai 1963). À l'inverse, les six premiers instituts d'études politiques (IEP) sont d'abord créés au sein des universités avant de s'en éloigner progressivement (à l'exception de l'IEP de Strasbourg).

## 2.4. Le retour de la question universitaire

### 2.4.1. Le « système facultaire » et la recherche scientifique

La question de la structuration du paysage de l'enseignement supérieur est abordée, dans l'après seconde guerre mondiale, par le prisme des politiques de recherche, et fait l'objet des colloques de Caen de novembre 1956 puis de 1966.

---

<sup>56</sup> Décret du 27 mars 1954.

<sup>57</sup> L'ordonnance du 30 décembre 1958 crée les centres hospitalo-universitaires (CHU) et le statut de professeur des universités - patricien hospitalier (PU-PH).

<sup>58</sup> Georges Gusdorf, *L'université en question*, Paris, 1934.

<sup>59</sup> Michel Morange, *L'institut de biologie physico-chimique de sa fondation à l'entrée dans l'ère moléculaire*, la revue pour l'histoire du CNRS, 2002.

<sup>60</sup> Commissariat à l'énergie atomique (1945), institut national d'études démographiques (1945), institut national de la recherche agronomique (1946), institut national de la santé et de la recherche médicale (1964), institut national de recherche en informatique et en automatique (1967).

<sup>61</sup> Jacques Chalandar (de), *Quelques suggestions en vue de permettre au CNRS de rester un établissement jeune, ouvert et dynamique*, juillet 1962.

### Les 12 points de Caen (1956)<sup>62</sup>

Placé sous le patronage des cahiers de la République et inauguré par Pierre Mendès-France, président du comité pour l'expansion de la recherche scientifique, le premier colloque de Caen adopte le 3 novembre 1956 une résolution finale de 12 points. On relève notamment les points suivants :

*(Point 3) L'enseignement supérieur scientifique, dispensé à l'heure actuelle, d'une part dans les facultés, d'autre part dans les grandes écoles d'ingénieurs, devrait être organisé en trois cycles cohérents permettant, à chaque niveau, le passage des facultés aux grandes écoles et réciproquement.*

*Cette remise en ordre devrait aller de pair avec une décentralisation systématique de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

*(Point 4) L'expansion considérable de l'enseignement supérieur scientifique implique nécessairement des réformes profondes des structures administratives.*

*Ces réformes devraient comprendre essentiellement :*

*1 - l'attribution aux universités d'une autonomie beaucoup plus large, aussi bien morale qu'administrative et financière. Une telle autonomie devrait être assurée, dans les faits, par l'attribution aux Universités d'une part importante de subventions dont l'affectation sera déterminée par l'université elle-même.*

*2 - la suppression des cloisons qui séparent, à l'heure actuelle, les cadres enseignants des différentes facultés et des grandes écoles. Il est indispensable que les facultés de médecine puissent appeler dans leur sein un docteur ès sciences ; qu'un médecin puisse, le cas échéant, enseigner dans une faculté des sciences ou dans une faculté de pharmacie, même s'il n'est pas docteur ès sciences ou s'il n'est pas pharmacien.*

*3 - L'utilisation de toutes les compétences scientifiques valables en vue de l'enseignement et de la formation des chercheurs qui s'impose d'une façon absolue. Les mesures réglementaires nécessaires devraient donc être prises qui permettraient aux facultés et écoles d'appeler le personnel du CNRS à l'enseignement – notamment à l'enseignement du troisième cycle – et cela sur un pied d'entière égalité et d'égale autorité, à grades égaux, avec le personnel de l'enseignement supérieur.*

*En outre, les facultés et grandes écoles devraient être autorisées à appeler et à nommer dans leur cadre enseignant, chaque fois que ce pourra être nécessaire, des personnalités scientifiques de nationalité étrangère ou ne possédant pas les grades universitaires normalement requis.*

### Les 15 points de Caen (1966)

Organisée par l'association d'étude pour l'expansion de la recherche française (AEERS) et présidé par Pierre Mendès-France, le second colloque de Caen adopte, sur la base du rapport du mathématicien Lichnérowicz, une résolution finale de 15 points, parmi lesquels

*1 - Création à titre expérimental, dans le cadre de la planification nationale, d'universités publiques autonomes (avec président élu), compétitives, diversifiées, ne disposant d'aucun monopole sur une aire géographique, ne comportant plus de facultés afin de permettre la diversification et le regroupement original des disciplines.*

*2 - Création pour les universités et les établissements de recherche d'un statut d'établissement public à caractère scientifique et technique. Ce statut devrait assurer une souplesse de fonctionnement analogue à celle dont bénéficient les établissements à caractère industriel et commercial.*

*3 - Suppression des cloisonnements entre les facultés existantes, les professeurs de faculté devenant professeurs d'université.*

*4 - Limitation des effectifs de chaque université à un chiffre raisonnable (20.000 au maximum); ce qui conduit à constituer une quinzaine d'universités distinctes dans la région parisienne et plusieurs universités dans les principales métropoles d'équilibre.*

*5 - Articulation dès maintenant des facultés actuellement existantes en départements d'enseignement et instituts de recherche dotés de présidents élus pour un temps limité. La pleine responsabilité de l'enseignement de chaque discipline devrait incomber au département correspondant et ne plus être le privilège d'une ou plusieurs chaires.*

<sup>62</sup> Les 12 points de Caen, Cahier de la République, janvier-février 1957.

## 2.4.2. Le « système facultaire » et la massification de l'enseignement supérieur

Le début de la massification de l'enseignement supérieur<sup>63</sup> nourrit en outre un débat virulent sur « la sélection » à l'université marqué par des positions divergentes des facultés et des doyens. La réforme Fouchet de 1966<sup>64</sup> a cependant pour effet de « *consolider et légitimer les cloisonnements disciplinaires (et) a accentué la spécialisation des cursus* »<sup>65</sup>, à rebours des aspirations exprimées lors du second colloque de Caen.

La remise en cause de l'autorité mandarinale en mai 68 porte le coup de grâce à un système facultaire largement décrié, ouvrant la voie à une réforme dont le titre du rapport Lichnérowicz indique clairement la direction : « *Pour des universités* ».

## 3. Le tout contre les parties : l'affirmation croissante des universités et l'affaiblissement continu des composantes (1984 - nos jours)

### 3.1. La naissance en deux temps d'une organisation en « composantes »

#### 3.1.1. La loi Faure et la suppression des facultés

La loi Faure du 12 novembre 1968 supprime les facultés : « *Les universités sont des établissements publics à caractère scientifique et culturel, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles groupent organiquement des unités d'enseignement et de recherche pouvant éventuellement recevoir le statut d'établissement public à caractère scientifique et culturel et des services communs à ces unités. Elles assument l'ensemble des activités exercées par les universités et les facultés présentement en activité, ainsi que, sous réserve des dérogations qui pourront être prononcées par décret, par les instituts qui leur sont rattachés* » (article 3), sont « *pluridisciplinaires et doivent associer autant que possible les arts et les lettres aux sciences et aux techniques* » (article 6) et « *peuvent créer des services ou organes d'intérêt commun* » (article 7). Elles « *déterminent leurs statuts, leurs structures internes et leurs liens avec d'autres unités universitaires* » (article 11), sont doté d'un président « *élu pour cinq ans* »<sup>66</sup> (article 15) et soumises au « *contrôle administratif de l'inspection générale de l'éducation nationale* » (article 29).

La loi Faure laisse cependant en suspend nombres de questions d'organisation :

- Les relations entre les universités et les unités d'enseignement et de recherche (UER) disposant le cas échéant de la personnalité morale, ne sont pas abordées, chacune déterminant « *leurs statuts, leurs structures internes et leurs liens avec d'autres unités universitaires* » ;
- Le processus retenu pour créer les universités, qui regroupent des UER préalablement constituées par les enseignants chercheurs, favorisent un émiettement, sur des bases parfois politiques et, le plus souvent, disciplinaires<sup>67</sup> : on passe ainsi de 118 facultés à 648 UER provisoires fin 1968, chiffre qui intègre également les anciens instituts et les départements créés dans le cadre du décret Berthoin. Ce n'est que dans un second temps que les UER se regroupent en universités ;
- la loi n'aborde guère la question des instituts, sinon par une brève mention à l'article 3 ;
- la loi ne dit rien de l'organisation de la recherche au sein des nouvelles universités, alors que le CNRS vient de lancer les premiers « laboratoires associés » (1966) à l'initiative de son directeur Pierre Jacquinot : leur nombre passe de 140 en 1969 à 181 en 1973, et celui des équipes associées de 224 à 362<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Il y a 310 000 étudiants inscrits en 1960-1961 (dont 215 000 à l'université) et 850 000 en 1970 (dont 637 000 à l'université).

<sup>64</sup> Les décrets du 22 juin 1966 réorganise le premier cycle littéraire (création du diplôme universitaire d'études littéraires – DUEL) et le premier cycle scientifique.

<sup>65</sup> Antoine Prost, Du changement dans l'école. Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours, Paris 2013.

<sup>66</sup> Qui s'organisent en « conférence » à partir de 1971.

<sup>67</sup> Voir Jérôme Aust, Des facultés aux universités. Appliquer la loi Faure à Lyon (1968-1973), Rennes, 2016, qui évoque « *la création des UER et la mainmise des disciplines* ».

<sup>68</sup> Le CNRS et Hubert Curien de 1969 à 1973, la revue pour l'histoire du CNRS, 1999.

Il se crée 59 universités entre 1969 et 1972, dont 46 en province et 13 à Paris. S’y ajoutent 7 centres universitaires<sup>69</sup> et 3 instituts nationaux polytechniques<sup>70</sup> « assimilés aux universités »<sup>71</sup>. L’année 1972 voit également la fondation de la première université de technologie à Compiègne.

### 3.1.2. La loi Savary et la reconnaissance des composantes

Il appartient à la loi Savary de compléter et, sur certains points, d’amender la loi Faure. Adoptée en janvier 1984, elle officialise la notion de composante : « *Les universités regroupent diverses composantes qui sont :*

- des instituts ou écoles créés par décret après avis du conseil national de l’enseignement supérieur et de la recherche ;
- des unités de formation et de recherche créées par arrêté du ministre chargé de l’éducation nationale ;
- des départements, laboratoires et centres de recherche créés par délibération du conseil d’administration, à la majorité des deux tiers de ses membres, sur proposition du conseil scientifique » (article 25).

Les anciennes UER, devenues unités de formation et de recherche (UFR) associant « *des départements de formation et des laboratoires ou centres de recherche* » (article 32) perdent (pour celles, minoritaires, qui l’avaient) leur personnalité morale. Toutefois, l’article 33 accorde un statut dérogatoire aux écoles et instituts<sup>72</sup>.

#### **Les composantes de la loi Savary : une organisation restée inchangée**

En 1986, considérant que « *l’autonomie doit aller de pair avec l’allègement des structures universitaires [qui passe par l’abrogation rapide de la loi sur l’enseignement supérieur de 1884, quasi-unanimement rejetée par les corps universitaires]* »<sup>73</sup>, le projet de loi Devaquet prévoit de conforter l’autonomie des UFR de médecine, d’odontologie et de pharmacie, ainsi que les IUT dans le cadre d’établissements publics d’enseignement supérieur (EPES) fédérés. Le projet est retiré après la mort d’un étudiant, Malik Oussekiné, dans la nuit du 5 au 6 décembre 1986.

En 1995, le retrait de la circulaire Bardet, restreignant notamment les possibilités de poursuite d’études pour les étudiants titulaires d’un diplôme universitaire de technologies) enterre la réforme des IUT annoncée avec l’arrêté du 29 décembre 1994 (prévoyant un recrutement prioritaire de bacheliers technologiques, la réduction des horaires de cours). Cette réforme s’inscrit alors dans une volonté de refonte des formations technologiques de l’enseignement supérieur, appelée à se réorganiser en trois filières : IUT et STS ; IUP (institut universitaire professionnel) regroupant les formations professionnelles universitaires ; écoles d’ingénieurs).

En 2003, l’avant-projet de loi Ferry prévoit d’autoriser la création d’UER par délibérations statutaires après avis du conseil scientifique, à ‘exception de celles de médecine et odontologie. Plus généralement, le ministre entend « *donner aux universités la possibilité de revoir leurs statuts sans être bloquées par des opposants minoritaires et/ou des absents, de modifier leur configuration interne sans systématiquement demander l’autorisation au Ministre* »<sup>74</sup>. Ajourné une première fois en juin 2003, le projet est définitivement retiré en novembre.

À côté de cette structuration du « cœur de métier » enseignement et recherche en « composantes », la loi ouvre la possibilité de création de « services communs » (article 25)<sup>75</sup>, dénomination existant avant même la loi Liard, mais n’évoque pas les services généraux<sup>76</sup>.

<sup>69</sup> La Réunion, Avignon, Antilles-Guyane, Savoie, Valenciennes, Perpignan, Toulon.

<sup>70</sup> Grenoble, Nancy et Toulouse.

<sup>71</sup> Article L. 711-2 du code de l’éducation.

<sup>72</sup> Notamment l’autonomie financière.

<sup>73</sup> Jacques Chirac, discours de politique générale, 9 avril 1986.

<sup>74</sup> Luc Ferry, déclaration devant le CNESER du 19 mai 2003.

<sup>75</sup> Articles D. 714-1 à D. 714-6.

<sup>76</sup> Codifiés à l’article R. 714-79 suite au décret du 19 août 2013.

Avec la période de transition qui va de la loi Faure à la loi Savary s’amorce une dynamique nouvelle dans les relations entre l’université et les composantes : celles-ci passent d’une position dominante (avant 1968) à une position de repli. L’enjeu pour elles est de préserver l’autonomie que leur reconnaît encore la loi Savary, alors que les universités, autrefois dominées, poursuivent leur renforcement.

## 3.2. Affirmation des universités, affaiblissement des composantes

### 3.2.1. Le renforcement des exécutifs universitaires

La contractualisation et l’accès aux responsabilités et compétences élargies constituent des jalons importants dans l’affirmation des exécutifs universitaires :

- revendication ancienne des présidents d’université<sup>77</sup>, la contractualisation se met en place à partir de 1989. Elle fait des présidents en interlocuteurs de l’administration centrale, appelés à engager une réflexion sur leur stratégie à quatre ans<sup>78</sup>.

En érigeant les universités en acteurs stratégiques, la contractualisation facilite l’émergence de politiques universitaire de recherche qui s’inscrivent désormais dans un cadre hybride. Les laboratoires associés deviennent des unités associées dans les années 80 puis des unités mixtes en 1992, politique de labellisation qui permet de conforter, sans modifier les équilibres, le partenariat CNRS - universités, de rationaliser le nombre de structures (par le biais de la désassociation ou de fusions d’unités), de systématiser les pratiques d’évaluation (qui passe en 2006 du comité national à l’agence d’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur).

la politique contractuelle constitue bien « *un bouleversement tranquille et silencieux* »<sup>79</sup>.

- moins tranquille s’avère l’adoption de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). Tout en restant dans le cadre institutionnel de la loi Savary, elle consacre un renforcement sensible des exécutifs universitaires dans le cadre d’une « *gouvernance* » réformée. Le relevé du conseil des ministres du 4 juillet 2007 se félicite ainsi que « *l’autorité du conseil d’administration sur les composantes de l’université et le recrutement des personnels est renforcée* ».
- La loi conforte notamment l’autorité du président de l’université qu’il peut toutefois déléguer « *pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l’article L. 713-1, les services communs prévus à l’article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d’autres établissements publics d’enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs* » (article 6). Le conseil d’administration « *détermine la politique de l’établissement* » et dispose à cet effet de larges prérogatives (article 7).
- L’article 14 de la LRU reprend l’article 25 de la loi Savary, mais y ajoute les précisions suivantes : « *le président associe les composantes de l’université à la préparation et à la mise en œuvre du contrat pluriannuel d’établissement. La création, la suppression ou le regroupement de composantes sont inscrits dans le contrat pluriannuel d’établissement, le cas échéant, par voie d’avenant* » (cf. supra).

### 3.2.2. L’affaiblissement corrélatif des composantes

Les années 2000 voient ainsi les universités se renforcer, l’inscription dans un cadre européen (réforme du LMD en 2002) et constitution d’universités « complètes » (i.e. ; pluridisciplinaires) complétant les effets de la contractualisation et de l’accès aux responsabilités et compétences élargies. Corrélativement, leurs composantes internes se trouvent affaiblies :

- les conférences de doyens, très présentes pendant la phase de préparation de la loi, ne pèsent que de manière limitée sur l’élaboration de la LRU : lors des débats parlementaires, un sous-amendement 315 à l’amendement 252 évoque ainsi leur « association » à l’établissement du contrat pluriannuel des établissements<sup>80</sup> ; l’amendement 259 précise que les composantes sont

<sup>77</sup> Demandée par la CPU dès novembre 1971, puis objet du colloque annuel de 1982 (« autonomie et contractualisation »).

<sup>78</sup> Le contrat devient quinquennal en 2011.

<sup>79</sup> MUSSELIN Christine, *Armand Frémont et la politique de contractualisation avec les universités : un tournant majeur dans l’histoire universitaire française*, in : *Un géographe dans le siècle. Hommage à Armand Frémont*, Caen, 2022.

<sup>80</sup> Discuté le 24 juillet 2007 (Assemblée nationale).

associés à l'élaboration du budget<sup>81</sup>. Mais la loi ne retient dans la composition du conseil académique que « *la représentation des grands secteurs de formation enseignés dans l'universités* »<sup>82</sup>, et pas celles des composantes, objet d'un amendement repoussé<sup>83</sup> ;

- le principe selon lequel « *les établissements déterminent, par délibérations statutaires du conseil d'administration prises à la majorité absolue des membres en exercice, leurs statuts et leurs structures internes* »<sup>84</sup> élargit les prérogatives organisationnelles des établissements, sans toutefois revenir sur les statuts dérogatoires des composantes, justifiées par « *les spécificités* » propres à chaque discipline : le lien avec l'hôpital pour la médecine<sup>85</sup>, le poids des professionnels dans l'enseignement du droit, la finalité professionnelle des études pour les IUT et écoles internes.

Cette dynamique de renforcement des exécutifs universitaires et d'affaiblissement corrélatifs des composantes entraîne deux conséquences :

- elle favorise, d'une part, une logique de face-à-face se nourrissant de récriminations réciproques. Cinq ans après le vote de la loi, un premier bilan souligne « *une opposition croissante entre le centre et la périphérie* » intervenant « *dans un contexte de remise en cause de l'autorité et de la légitimité des organes centraux dirigeants de l'université par les responsables de composante* »<sup>86</sup> ;
- elle fait obstacle, d'autre part, à une réflexion approfondie sur l'organisation interne des établissements : « *iles évolutions récentes de cette autonomie "à la française", qui touchent principalement aux relations entre l'État et la gouvernance des établissements, n'apporte que peu de réponses innovantes à la question de l'équilibre des responsabilités entre le niveau central et les composantes des établissements. L'accent mis ces dernières années sur le développement des politiques de site a même encore pu accroître ce sentiment* »<sup>87</sup>.

### 3.3. Vers un nouveau paradigme organisationnel ?

#### 3.3.1. Logique universitaire ou logique facultaire ?

Depuis la période de transition 1968-1984, les insatisfactions réciproques entre les exécutifs présidentiels et les composantes se multiplient :

- lors de son colloque annuel de mars 2001, dont le thème est « l'autonomie des universités », puis lors du colloque suivant (février 2007), la CPU a exprimé clairement le besoin des exécutifs de disposer de relais dans les établissements. Si, en 2001 ; Christine Musselin souligne dans son intervention « *la difficulté des équipes présidentielles à se trouver des relais* »<sup>88</sup>, la conférence en tire comme conclusion, six ans plus tard, qu'il importe de « *redéfinir le partage des responsabilités entre présidence et composante, quels que soient leurs statuts actuels, sur la base de contrats d'objectifs inclus dans le projet d'établissement* » (proposition 10). ... la conférence ne va toutefois pas jusqu'à reprendre les propos du ministre Goulard, pour qui « *les logiques facultaires doivent s'effacer derrière les logiques d'université* » ce qui suppose que « *les directeurs d'UFR doivent être désignés de la même manière que les équipes dirigeantes* »<sup>89</sup>.

Un mois avant le colloque de Metz, la conférence des doyens de droit fait paraître un document de travail qui, dans l'esprit des auteurs, à « *vocation à s'appliquer, mutatis mutandis, aux autres composantes des universités* ». Les auteurs, professeurs de droit, font le constat que « *beaucoup*

---

<sup>81</sup> Discuté le 25 juillet 2007 (Assemblée nationale).

<sup>82</sup> Article L. 712-4 du code de l'éducation.

<sup>83</sup> Amendement n° 84, discuté le 24 juillet (Assemblée nationale).

<sup>84</sup> Article L. 711-7 du code de l'éducation.

<sup>85</sup> Les doyens de médecine perdent leur qualité d'ordonnateur secondaire.

<sup>86</sup> Dominique Gillot, Ambroise Dupont, L'autonomie des universités depuis la LRU : le big-bang à l'heure du bilan, Rapport d'information du Sénat n° 446, mars 2013.

<sup>87</sup> Jean-Richard Cytermann, Pascal Aimé, La loi libertés et responsabilités des universités : origines, apports et bilan de la mise en œuvre, revue française d'administration publique, 2019.

<sup>88</sup> Elle ajoute : « *il y a une scission très nette entre les équipes présidentielles et les services centraux d'un côté, les UFR de l'autre* ». CPU, actes du colloque annuel de la conférence, Autonomie des universités, Lille, 2001.

<sup>89</sup> CPU, actes du colloque annuel de la conférence, L'université : une chance pour la France, Metz, février 2007.

*de facultés de droit ne se sentent pas à l'aise dans le système universitaire actuel » et plaide pour que « l'organisation de l'enseignement supérieur fasse une plus large place qu'aujourd'hui à la logique disciplinaire ou à la logique facultaire ». S'ensuit une double demande, de reconnaissance « de la place que justifie notamment le nombre de leurs étudiants » (recommandation n° 2) dans les organes de direction et de l'octroi « d'un statut d'autonomie interne au sein des universités » (recommandation n° 3)<sup>90</sup>.*

Si les positions paraissent durablement figées, les évolutions récentes laissent présager une sortie possible du face-à-face entre composantes et universités.

### **3.3.2. Vers une organisation des établissements par niveaux d'études ?**

La question de l'organisation interne, qui perd de son acuité alors que monte le débat sur les modes de regroupements des établissements<sup>91</sup>, est relancé *mezzo voce* à l'initiative du commissariat général aux investissements. Deux appels à projets, émis en 2017, concernent respectivement l'organisation du premier cycle et celle du deuxième et troisième cycle :

- l'appel à projet sur les nouveaux cursus universitaires (NCU) se donne pour objectif « *d'offrir aux étudiants une palette de licences différenciées, de construire grâce à une spécialisation et à une professionnalisation progressive des parcours plus flexibles et plus individualisés et de développer des approches pédagogiques innovantes et de nouveaux contenus, notamment pluridisciplinaires* ». Sans aller jusqu'à aborder les questions organisationnelles, l'action recherche explicitement « des effets transformants et durables tant en matière d'organisation des formations que de pratiques pédagogiques ouvertes » pour le premier cycle universitaire ;
- l'appel à projet sur les écoles universitaires de recherche (EUR) entend favoriser le rapprochement sur un site « *des formations de master et de doctorat ainsi qu'un ou plusieurs laboratoires de recherche de haut niveau* » en s'inspirant du « *modèle reconnu internationalement des Graduate Schools* ». Le texte insiste sur « *le caractère structurant (...) en proposant un nouvel instrument qui permette d'organiser à un niveau intermédiaire les forces de recherche et de formation* » sans aller jusqu'à utiliser le mot de « composante ».

Les évolutions législatives les plus récentes accompagnent ces incitations à se réorganiser sur des bases nouvelles : la loi Fioraso de 2013 complète ainsi l'article L. 713-1 alinéa 1 de la formule « *et d'autres types de composantes* ».

S'esquisse ainsi, dans un contexte de différenciation croissante des établissements, de fascination pour le modèle anglo-saxon d'universités, et de construction du « *continuum bac mobs trois / bac plus trois* »<sup>92</sup>, la tentation d'aller vers un nouveau paradigme organisationnel distinguant des « collèges universitaires de premier cycle », centrés sur la problématique de réussite étudiante, et des « *Graduate Schools* » en charge du lien Formation - recherche.

---

<sup>90</sup> Groupe de travail sur l'enseignement juridique, *recommandations pour l'organisation des facultés de droit*, janvier 2007.

<sup>91</sup> Avec les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) de la loi Goulard (2006) puis la loi Fioraso de juillet 2013.

<sup>92</sup> Circulaire du ministère de l'éducation nationale n° 2013-0012 du 18 juin 2013.