HAL open science

Collectivités territoriales, universités et Etat : vers une polycentralité

Mathieu Doat

▶ To cite this version:

Mathieu Doat. Collectivités territoriales, universités et Etat : vers une polycentralité. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2015, DECRYPTAGES POUR 2015, IV (103). hal-03187596

HAL Id: hal-03187596

https://univ-perp.hal.science/hal-03187596v1

Submitted on 1 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Collectivités territoriales, universités et Etat : vers une polycentralité

Mathieu Doat
Professeur à l'université de Brest
Centre de Recherches Administratives (EA n°3150)

Le rapprochement entre les collectivités territoriales et les universités est aujourd'hui courant. Depuis plus de vingt ans, les communes, les départements et les régions ont largement accompagné financièrement les universités sur leurs territoires. Alors que dans les années soixante, les étudiants avaient été exilés dans des campus érigés à la marge des villes, ils sont aujourd'hui intégrés directement dans la vie de leur agglomération. Métro, tramways et projets de rénovation se sont multipliés dans les villes pour rapprocher la périphérie des centres. Même les vieux locaux des facultés anciennes longtemps désuets, font l'objet d'un soin attentif de la part des élus qui connaissent aujourd'hui l'attrait économique d'une université sur leur territoire. Au-delà de ces exemples, cette volonté du local d'aider et de participer à la vie des établissements universitaires se retrouve d'une manière évidente à travers la construction de politiques de recherche de plus en plus étendues, fines et ambitieuses.

A l'inverse, les universités se territorialisent. Pour beaucoup d'entre elles, ces institutions se déclarent « au service de leur territoire ». La crise que rencontre un grand nombre d'universités à au moins la vertu d'ouvrir sur une approche réaliste. Le fétichisme d'une université, professé par ses défendeurs d'un lieu du savoir au dessus des contingences sociales, économiques et politiques, n'est plus crédible. Le débat sur le service rendu à un territoire ne peut plus être esquissé.

Il est vrai que le décor en toile de fond à changer radicalement. Pris dans une compétition désormais internationale, les universités ont été amenées à nouer des rapports étroits dans des cadres plus restreints. La régionalisation de l'université apparaît dès lors comme une sorte de correctif à cette logique inéluctable de la globalisation. La peur de se faire engloutir conduit naturellement à ne pas vouloir perdre pied avec le terrain, d'autant plus que se joue, dans ce championnat une nouvelle manche, avec le développement de la numérisation des enseignements. Pris dans une course contre la montre, les universités rivalisent d'inventions et multiplient les Mooc et autres plateformes numériques pour attirer de nouveaux publics.

Cette mise en compétition ne touche pas seulement les universités. Les collectivités locales, depuis la relance de la décentralisation dans les années quatre-vingt, sont prises dans le jeu complexe de la concurrence. La mise en place par la loi de janvier 1983 de blocs de compétences, n'a pu freiner ce mouvement et très vite, chaque collectivité a essayé d'apparaître comme un territoire attractif et dynamique. Sommer d'être efficaces, les collectivités multiplient les mécanismes pour favoriser l'implantation d'entreprises, quitte parfois à contourner les dispositifs juridiques les mieux établis.

Dans cette reconfiguration sous la pression économique, les collectivités territoriales et les universités partagent un même destin. Il est vrai que depuis leurs créations concomitantes au moyen-âge, l'histoire juridique de ces deux institutions s'entremêle. L'étymologie des communes et des universités nous rappelle aujourd'hui cette fondation commune. La commune comme *universitas* voit apparaître en son sein les premières universités dans un même souci d'autonomie. Structures territoriales et universités subissent au moment de la révolution, un sort commun, prise dans la machinerie centralisatrice de l'Etat. Et il faut attendre la 3° république, 1881 pour les collectivités territoriales et 1896 pour les universités, afin que ces structures retrouvent à nouveau une vie propre. Ainsi, à chaque étape de la décentralisation, fait écho une réforme de l'université, au point que les dernières grandes lois sur la décentralisation et l'université portent le même titre : « loi relative aux libertés et aux responsabilités ». Ainsi l'intitulé de la loi du 13 août 2004 qui ouvre l'acte II de la décentralisation est reproduit dans la loi du 10 août 2007, sur les universités.

Cette identité de dénomination n'est pas le simple résultat d'une mode législative qui conduit à utiliser les mêmes vocables. Cette résonance entre institutions du savoir et institutions du pouvoir local peut nous laisser penser que ces structures partagent des trajectoires similaires.

Ce travail de comparaison est naturellement limité. Le fonctionnement réel des collectivités territoriales est différent de celui des universités qui ont des statuts juridiques d'établissement public. En partant du modèle de collectivité locale, on céderait au piège de l'analogie facile, en dissimulant des configurations irréductibles.

Il reste qu'il nous semble possible de dégager des tendances communes d'évolution. Il est évident que les secousses qui agitent les collectivités territoriales et les universités renvoient à une crise plus générale de l'Etat et de sa relation avec ces structures. Cette transformation est naturellement difficile à décrypter. Les catégories juridiques traditionnelles de la décentralisation ne permettent pas forcément de repérer les tendances de cette évolution. Il ne suffit pas de dire qu'on assiste d'une part, à un troisième acte de la décentralisation et d'autre part, à un renforcement de l'autonomie des universités. Il y a dans les textes juridiques qui organisent cette transformation, bien des tâches aveugles qui résistent à l'interprétation. Ces non-dits de la réforme des universités peuvent s'éclairer si on étudie ce qui se joue en matière de décentralisation et inversement, les clefs cachées de l'évolution du droit des collectivités territoriales peuvent apparaître par le droit des universités.

Il apparaît en effet, qu'au-delà des discours incantatoires sur la décentralisation et l'autonomie, il y a toujours en toile de fond la question de la reconstruction de la centralité[1]. Et il faut bien voir que depuis les réformes qui touchent à l'université et aux collectivités territoires, ce qui pose problème avant tout, ce ne sont pas les structures décentralisées, mais le centre et son efficacité à faire face aux différentes crises économiques. Naturellement, car source de déplaisir, on

[1] Sur cette « ruse » de l'Etat central, voir Jacques Caillosse, *Comment le « centre » (se) sort-il des politiques de décentralisation,* revue Pouvoirs Locaux, n°63, 2004, pp.43-53.

préfère refouler ce qui nous fait problème afin de nous rassurer en tenant à l'écart la figure paternelle et embarrassante de l'Etat. Il n'en demeure pas moins que c'est bien le centre qui pose problème et qu'il n'en finit pas d'inventer des nouvelles combinaisons pour se reformer. Les universités et les collectivités territoriales sont prises dans ce double mouvement d'effacement du centre et de reconstruction de centres.

I - L'effacement du centre

« Manière d'être de l'Etat », selon l'expression d'Hauriou[2], la décentralisation territoriale ou fonctionnelle s'est construite depuis deux siècles à partir du centre. Depuis les projets révolutionnaires de Thouret, non seulement l'Etat a produit les institutions publiques, mais il s'est reproduit dans ces institutions.

Aujourd'hui, il semble que les réformes qui mettent en avant les libertés mais aussi les responsabilités des collectivités territoriales et des universités restent dans cette continuité. Le législateur n'a pas pour finalité principale le renforcement de ces institutions. Au-delà de la référence à l'autonomie, ces réformes n'ont pas cherché à faire de ces institutions de véritables structures capables de s'auto-administrer librement. Ces textes ont surtout comme objectif principal : résoudre le problème de l'Etat, du « trop d'Etat » et de trouver des responsables. Dans un contexte général libéral, il convient non pas d'alourdir encore le poids des contraintes publiques en renforçant notamment les régions, mais de redonner au marché sa fonction essentielle de régulation. Cet effacement du centre est censé devoir « stimuler l'activité économique et par ailleurs de mettre face à leurs responsabilités, les différents acteurs de la scène publique. Ce retrait du centre est repérable à trois niveaux, celui des moyens financiers, de l'action et du contrôle de ces structures décentralisées.

L'effacement de l'Etat se constate d'abord et avant tout sur un plan financier.
Il se manifeste d'une manière spectaculaire pour les collectivités territoriales, par une baisse massive de 30 milliards d'euros de leur dotation globale de fonctionnement, pour la période entre 2013 et 2017. Pour le seul budget 2015, on annonce en octobre une baisse de 3,7 milliards d'euros. Même si ces chiffres ne sont pas encore complètement arrêtés, la baisse des dotations est d'autant plus problématiques que les charges des collectivités sont liées aux politiques de l'Etat et s'accroissent par ricochet avec par exemple : l'augmentation des taux de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la hausse de la TVA ou encore la réforme des rythmes scolaires. Plus généralement, cette situation est d'autant plus inquiétante que les dépenses de fonctionnement et plus particulièrement de personnel des collectivités locales ne sont pas à la baisse comme le montre la deuxième édition du rapport de la Cour des comptes, du 14 octobre 2014, consacré aux finances locales. Alors que l'endettement des collectivités locales est loin de la

[2]M.Hauriou, V° *Décentralisation,* Répertoire Becquet, t.9, 1891, p.472 & s.

situation de l'Etat, elles sont pour autant montrées du doigt par la Cour qui estime qu'elles n'ont pas œuvré suffisamment à la réduction des déficits publics.

On retrouve en matière universitaire, une situation assez proche. Officiellement, les budgets des universités sont sanctuarisés et ne sont pas frappés par des baisses massives de dotation. Il reste que leur situation budgétaire est tout aussi fragile du fait du désengagement de l'Etat. Tout d'abord, la sanctuarisation des budgets n'a pas empêché Bercy de soumettre les universités à une contribution aux redressements des comptes publics. De plus, le gouvernement n'ayant pas compensé le solde du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) en constante augmentation pour la plupart des universités, l'état des finances des établissements s'est retrouvé très dégradé d'autant plus que de nouvelles missions sont confiées continuellement. Sans entrer dans le détail des différentes réformes qui imposent de nouvelles obligations notamment en licence, et qui rabotent par ailleurs les budgets des recherches, nombreuses universités mettent en place des plans de rigueurs sans précédent : gel de postes vacants, gel d'une grande partie des 1000 emplois créés en 2013, non-reconduction d'emplois contractuels, baisse des heures complémentaires, augmentation du nombre d'étudiants en travaux dirigés, réduction drastique de l'offre de formation, non-exécution de travaux de maintenance, menace de fermeture des sites délocalisés…

Ce désengagement constaté de l'Etat résulte directement des réformes majeures engagées en 2003/2004 pour les collectivités territoriales, en 2007 pour les universités. L'autonomie financière, consacrée par l'article 72-2 de la Constitution pour les collectivités et par la loi sur les libertés et responsabilité des universités, s'est révélée rapidement ambivalente. Cette nouvelle logique favorise l'autofinancement et la recherche de ressources propres. Il ne faut plus espérer des dotations et de l'Etat. C'est particulièrement clair pour les collectivités territoriales. La réforme constitutionnelle consacré l'idée que « les collectivités territoriales bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi (...). Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de leurs ressources ». Ce nouvel article indiquait déjà la direction nouvelle. Les finances locales ne sont plus sous la responsabilité de l'Etat. Il fait naître une véritable obligation qui va peser sur les finances locales : l'obligation que les budgets locaux soient financés par des ressources propres. Cet article ne protège donc pas les collectivités locales des coupes drastiques dans les dotations de l'Etat ; bien au contraire, il les annonce.

Il en est de même pour les universités, à la différence près qu'elles ne disposent pas de la même marge de manœuvre que les collectivités locales. Si les premières peuvent augmenter les tarifs des services publics locaux et jouer sur le taux des impôts locaux, les universités ne disposent que trop faiblement de ressources propres. Elles ne disposent pas de la compétence juridique d'augmenter les droits d'inscription des étudiants. A la recherche de nouvelles sources de financement, elles sont, au contraire, sommet de valoriser leur recherche et de

trouver de nouveaux marchés d'enseignement, notamment dans le domaine de la formation continue.

L'autonomie fiscale s'avère donc moins une réponse aux attentes de ces communautés universitaires et territoriales qu'une issue à l'impasse budgétaire dans laquelle l'Etat est au regard de ses engagements européens en matière de réduction du déficit public. La situation ne serait pas aussi sensible si ces nouveaux principes financiers ne se couplaient pas avec un transfert de compétences qui efface encore plus l'Etat dans ce jeu institutionnel.

En effet, le transfert de compétences de l'Etat, vers la périphérie, prend aujourd'hui de nouvelles formes. Il ne s'agit plus de désigner un partenaire institutionnel avec lequel l'Etat va co-agir dans un cadre juridique unifié, comme cela a été le cas en matière économique ou dans le domaine social. Désormais, les compétences transférées sont des compétences déplacées de l'Etat vers une institution secondaire et celle-ci se substitue purement et simplement à l'Etat.

C'est aujourd'hui toute la question de la régionalisation de l'université. Les régions, à des niveaux différents, interviennent depuis longtemps dans tous les domaines de l'université sur la base de la clause générale de compétence. L'élasticité de cette clause avait permis les opérations juridiques les plus hasardeuses sur un plan strictement juridique. On se souvient ainsi que le Conseil d'Etat avait considéré que le financement en thèse de deux étudiants étrangers, par une commune, pouvait être qualifié d'intérêt local (Conseil d'Etat, section, du 28 juillet 1995, *Commune Villeneuve d'Ascq*, req. 129838). Ainsi, l'intérêt local ne s'oppose pas à une aide financière à des étudiants, qui par ailleurs, font des recherches sans lien direct avec le territoire d'accueil. La latitude des collectivités locales est donc très importante[3]. Dans ce cadre, on se demande pourquoi le législateur devrait attribuer aux régions l'organisation et le fonctionnement matériel de ces établissements, si ce n'est pour l'Etat un moyen de se désengager. Une réforme législative n'ouvrirait pas une nouvelle possibilité d'agir pour les régions, elles marqueraient juste un abandon d'une charge.

Ce retrait de l'Etat se perçoit aussi nettement pour les collectivités territoriales. Ces dernières disposent de moins en moins de liberté dans la mise en œuvre des compétences. Derrière un transfert, se cache souvent une obligation d'agir. Et cette obligation, dans certains domaines, est d'autant plus lourde à mettre en œuvre que l'Etat est en train de supprimer son assistance technique qui était prévue pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire et de l'aide apportée dans le cadre de l'application du droit des sols. L'article 134 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 l'a confirmé : l'instruction des autorisations d'urbanisme par les services de l'Etat au profit des petites communes se réduit encore au 1er juillet 2015 et seules les communes membres d'un EPCI regroupant moins de 10 000 habitants, ou les intercommunalités de moins de 10 000 habitants, pourront continuer à bénéficier de l'instruction gratuite des permis de

[3] Sur la liberté d'action des collectivités territoriales, cf. la thèse de Marthe Le Moigne, *Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, essai de compréhension d'une structure complexe,* Université de Brest, dactylographiée, décembre 2007.

construire par les services de l'Etat. Considéré comme contraire aux règles de la concurrence, l'ingénierie publique au profit des collectivités territoriales s'inscrit dans un processus plus large d'une critique économique de la décentralisation des compétences. C'est ainsi que l'accent est mis sur les coûts de l'enchevêtrement des compétences et la stratification institutionnelle française, pour conclure à la nécessité de mieux cibler ces transferts en les rendant définitif. Cette transformation de la répartition des compétences débouche naturellement sur une transformation de la tutelle sur ces établissements.

La tutelle, exercée par le centre sur les institutions secondaires, a pendant longtemps été présentée comme la marque de la puissance de l'Etat qui maintient les universités et les collectivités en « assistées » et irresponsables. La prolifération des réglementations, couplés avec le contrôle de légalité permet à l'Etat de maintenir son emprise stérilisante et étouffante.

Aujourd'hui, même si cette représentation est toujours présente, la réalité est très différente. Le système de tutelle qu'il prenne la forme d'un contrôle *a priori* ou *a posteriori,* à montrer sa lourdeur et son inefficacité. Il tend à être remplacé par des contrôle ciblé, plus fluide, capable de faire preuve de pragmatisme. La réforme de l'Etat, initiée depuis le début des années 2000, en a tiré les conséquences puisqu'elle n'hésite plus supprimer des sous-préfectures et à réduire les services chargés du contrôle de légalité. Aujourd'hui, alors que les sous-préfectures ont pendant longtemps été considérées comme les interlocuteurs privilégiés des élus locaux, l'Etat s'apprêtent à supprimer 47 de ces structures. Parallèlement, des milliers de postes dans les préfectures sont retirés. En ce qui concerne des universités, le contrôle de légalité est tout aussi faible et se traduit par aucune saisine du juge administratif. Les rectorats qui restent responsables de la totalité du service public de l'éducation nationale dans leurs académies, n'ont ni les moyens, ni la volonté d'examiner la légalité des décisions prises par les universités[4].

Dans ces conditions, il est certain que l'on puisse s'interroger sur le maintien du mécanisme du déféré tel qu'il est organisé par les textes. De plus en plus, les structures de contrôle sont invitées à faire preuve de stratégie en ciblant principalement le contrôle des budgets ou encore les questions qui mettent en jeu le respect du droit de la concurrence. Elles doivent mettre en avant leur capacité de réactivité, tout en misant sur la coopération des partenaires institutionnelles. Un tel contrôle est pensé comme ponctuel, limité ; il s'inscrit pleinement dans cette logique d'effacement du centre mais aussi de reconstruction de partenaires désormais centraux dans les agencements administratifs.

II - La reconstruction des centres

[4] Cf. la thèse d'Arnaud Lami, *La tutelle de l'Etat sur les universités, mythes et réalité,* octobre 2013, thèse soutenue à l'université d'Aix-Marseille.

En 1975, Lucien Sfez expliquait comment la « défense du local est l'instrument que se donne le central pour se perpétuer et se renforcer… Décentraliser, c'est re-centraliser. Recentraliser au profit de capitales régionales. L'ennemi du breton de l'extrême ouest, c'est Rennes ». Aujourd'hui encore, il semble qu'en dépit des réformes multiples, le principe de centralité reste au fondement de notre système institutionnel. Les différentes réformes législatives ont introduit des mécanismes et principes nouveaux dans l'édifice normatif, mais la portée reste ambiguë au regard de l'histoire administrative et politique de la France. Si les réformes ont servi de bélier pour faire sauter certains verrous, elles ont été surtout un levier mécanique et symbolique pour la reconstruction et la réforme de la centralité. Il n'y a pas d'incompatibilité radicale entre le mouvement de décentralisation et de poly-centralité.

Historiquement, l'organisation administrative s'est construite dans le cadre unitaire de l'Etat, par un processus de sédimentation et de reproduction des institutions secondaires[5]. Comme les collectivités locales, les universités se sont multipliées tout au long du XX° siècle. Cette carte administrative est aujourd'hui largement critiquée. Les rapports publics se succèdent mais sont sur le même registre, celui du trop. Il y a en France, trop de communes, trop de départements, trop de régions mais aussi trop d'universités.

C'est un retournement majeur dans l'histoire administrative. Traditionnellement, nous pouvions nous rassurer en considérant, le centre comme le mal français et les structures personnifiées comme la solution aux difficultés que rencontrées l'Etat. A Paris, ville monstrueuse et anonyme, s'opposait la réalité et le dynamisme des terroirs. Ce beau discours est renvoyé aux utopies et il fait place à la raison technocratique : l'urgence est de construire des collectivités ou des établissements universitaires d'une taille suffisante. Ainsi, au sein des grandes métropoles doivent se constituer des communautés d'universités qui pourront servir d'interlocuteur sur la scène internationale. Ce qui est important, c'est d'être visible, non de Paris, mais de Berlin, de Bruxelles ou encore de Shanghai. Dans cette course au gigantisme, il n'y a pas vraiment de limite. C'est ainsi que pourrait se constituer une région qui absorberait l'Aquitaine, le Limousin et le Poitou-Charentes alors que la région Centre reste inchangée.

On retrouve au niveau des universités, cette même tendance. Ainsi, on assiste à la création d'une communauté d'université qui devrait recouper les sept universités des régions Bretagne-Pays de Loire. La question n'est pas de savoir ce qui est en commun dans ces territoires, ou encore qu'elle est l'identité commune et qu'elles sont les échanges entre chercheurs mais d'arriver à atteindre des tailles critiques, qui permettent d'identifier des centres : des centres de recherches et des centres universitaires qui auront dans leur propre périphérie des pôles universitaires.

Ce mouvement de centralisation n'est pas récent et se retrouve dès la réforme constitutionnelle du 29 mars 2003. On pouvait penser que le nouvel article 72 al.2

---

[5] Sur ce point, cf. l'étude de Jean-Arnaud Mazères, *Les collectivités locales et la représentation, essai de problématique élémentaire,* RDP 1990, p.607 & s.

consacré le principe tranquillisant de la subsidiarité. Mais en considérant qu'il faut désormais rechercher le niveau d'action le plus adapté et approprié pour mettre en œuvre une compétence, on favorise d'abord et avant tout les structures importantes. Dans un contexte économique en crise, où la mutualisation est souvent présentée comme la solution pour trouver de la marge de manœuvre financière, la recherche du territoire pertinent se transforme en construction de structure centrale. C'est ce mécanisme de pseudo subsidiarité qui justifie aujourd'hui l'intercommunalité, pour passer à une autre échelle ; c'est à lui qu'on fait appel pour expliquer les regroupements d'universités dans le cadre des communautés. Le discours sur la mutualisation qui est devenue le maître-mot de la réorganisation, ne fait que masquer la puissante machine à recentraliser. Le constituant a donc moins reconnu le principe de subsidiarité qu'un mécanisme qui légitime les structures de regroupement de moyens.

Ce mouvement de reconstruction de la centralité est d'autant plus fort qu'il s'appuie sur une réorientation des financements. Les labex, equipex et idex, mis en œuvre dans le cadre du grand emprunt, sont moins des dispositifs pour relancer la recherche universitaire en France qu'un moyen pour concentrer les financements, quitte à conduire à la paupérisation d'une part importante des équipes de recherche. Les métropoles et les futures grandes régions ont le même objectif : capter de nouvelles sources de financement notamment au niveau européen.

Tout se passe comme s'il était devenu vital de construire des structures administratives centrales. Et c'est dans ce cadre que se développent l'autonomisation et la responsabilité des institutions du pouvoir local et du savoir. Le statut d'autonomie est inhérent à celui de centralité. La centralité ne peut se développer que si les instances qui en sont chargées disposent d'une véritable liberté d'action. En contre point, se développent des « centres de responsabilité », évaluer régulièrement et capable de répondre de ses actions.

Ainsi, un Etat polycentrique[6] tend à se dessiner rendant plus complexe la compréhension des différentes réformes qui touchent l'université et les collectivités territoriales. Le modèle unitaire sur lequel s'étaient construit l'Etat et la décentralisation est aujourd'hui soumis à une forte remise en cause mais le principe de centralité demeure. Il se ramifie, se reconfigure, toujours à la recherche d'une plus grande visibilité. Magie de la centralité qui n'en finit pas de se déployer dans un Etat qui fait se succéder des actes de décentralisation.

[6] Cf. J.Chevallier, *L'Etat postmoderne,* LGDJ 2004, 2°éd. col/ Droit et société, pp.74-84.