

Note sur le nouveau projet de décret relatif au « statut des enseignants-chercheurs »

Bis repetita ?

14 mars 2009

Après deux mois de contestation, de grèves et d'autres actions diverses de protestation de la part des universitaires, le ministère de l'enseignement supérieur a été contraint, sous une pression inédite, à « réécrire », selon la terminologie adoptée par le gouvernement, la semaine dernière (du 2 au 6 mars 2009) le projet de décret statutaire qui avait provoqué cette effervescence.

Cette nouvelle version du projet de décret est en réalité la troisième. En effet, la première version – le « projet initial », si l'on veut – avait été diffusée, au mois de novembre 2008, au sein de la communauté universitaire. Elle avait suscité une réaction très vigoureuse de la plupart des intéressés¹. On lui faisait essentiellement deux griefs. D'une part, ce texte introduisait l'idée d'une modulation du service des universitaires qui pouvait conduire à prévoir une hausse des services (modulation dite « à la hausse ») sans qu'aucune véritable garantie les protège contre le potentiel arbitraire des décisions prises par les instances locales compétentes (à savoir le Conseil d'administration de l'université). Cette réforme faisait de l'enseignement une variable d'ajustement budgétaire puisque les universitaires à qui l'on aurait imposé la modulation à la hausse n'allaient plus être payés en heures supplémentaires lorsque le service effectué par eux dépassait le volume annuel de 192 heures équivalent T.D. (en jargon : un « sur-service » non rémunéré). L'ombre de Bercy planait sur cette réforme, qui reposait également sur l'idée – aberrante – selon laquelle il fallait punir les universitaires considérés comme mauvais chercheurs par un surcroît d'enseignement (« modulation-sanction »). D'autre part, le texte procédait à une déconcentration très large des pouvoirs de gestion de la carrière au profit des mêmes instances locales. Désormais, le Conseil d'administration – c'est-à-dire très largement *de facto* le Président de l'université – déterminait le choix des promotions, tout comme il décidait du recrutement d'enseignants en poste à

¹ Voir le communiqué de QSF du 29 novembre 2008 et mon commentaire du 5 décembre 2008.

l'étranger (dispensés de la qualification). Le statut de fonctionnaires d'État était alors largement vidé de son contenu et l'universitaire devenait, en quelque sorte, un simple employé de son université.

A la suite d'une série de protestations, exprimées d'abord sous la forme d'articles de presse, de pétitions, de motions, d'appels à la grève, le ministère a dû retarder, en janvier, le moment où il allait transmettre son texte au Conseil d'État, texte qui avait pourtant subi, sans grand dommage, le double test du passage devant le CTPU (Comité technique paritaire des enseignants titulaires et stagiaires de statut universitaire) et le Conseil supérieur de la fonction publique. Il a été amené à modifier son texte, à la suite de discussions assez serrées, avec un groupe de juristes du Conseil national des universités (CNU), dirigé par le professeur Frédéric Sudre (président de la section 02 de droit public). Le ministère a alors élaboré un deuxième projet (« projet-*bis*), dont le contenu témoignait de deux modifications majeures – que l'on pouvait interpréter comme des concessions – portant, l'une, sur la modulation des services, l'autre, sur les promotions (modifications sur lesquelles on reviendra plus loin). Si la plupart de ceux qui avaient critiqué le projet initial pouvaient constater les « avancées » réalisées par ce « projet-*bis* » – ou les reculs concédés par le ministère –, ils n'ont pas manqué de souligner qu'elles n'étaient pas suffisantes pour une série de raisons dont on retiendra les plus importantes. Selon la première de ces raisons, les modifications opérées étaient de simples aménagements à deux principes – la modulation des services et la déconcentration de la carrière au profit des instances locales – qui n'avaient rien perdu de leur caractère pernicieux. La seconde raison est que les garanties obtenues ne protégeaient pas non plus entièrement contre l'arbitraire. Eriger le seul CNU en gardien des libertés universitaires et de la carrière, c'était prendre le risque de troquer l'arbitraire local contre l'arbitraire national, en l'absence d'un décret de nature à revaloriser et relégitimer le CNU et à donner à cette instance les moyens d'effectuer correctement ses missions : il paraissait inconcevable en effet de conférer au CNU un pouvoir de cette importance alors qu'il semble que certaines de ses sections fonctionnent mal – soit que le clientélisme y règne dans des proportions négligeables, soit que les règles minimales de déontologie de l'évaluation n'y soient pas respectées, soit, enfin, que les querelles académiques relatives à la question de savoir qui fait de la « vraie » science y créent des divisions telles qu'elles sacrifient les « minoritaires »².

Quoi qu'il en soit, ce « projet-*bis* » a été envoyé le vendredi 30 janvier 2009 au Conseil d'État pour examen. Mais ce dernier n'a pas été en mesure de rendre son avis sur ce projet de décret puisque la mobilisation des universitaires a conduit le ministère, incité par le gouvernement et par la présidence de la République, à lâcher du lest, à déclarer qu'il convenait de réécrire. Le premier recul a consisté à faire nommer une médiatrice, Mme Bazy-Malaurie, conseillère à la Cour des comptes et présidente du comité de suivi de la loi LRU (comité prévu à l'article 51 de la loi LRU du 10 août 2007). On a néanmoins pu interpréter cette nomination comme une mesure visant à désamorcer le conflit sans en affronter la réalité et à gagner du temps. En revanche, le second recul était plus net puisque le Premier Ministre a déclaré, le mercredi 25 février, qu'il fallait

² On peut songer à la section de sciences économiques ou de sciences politiques...

que le fameux projet de décret fût « entièrement réécrit³ ». Si l'on apprenait incidemment que le Conseil d'État avait été officiellement dessaisi du « projet-*bis* », le ministre a pris grand soin, pour des raisons politiques qu'on perçoit aisément, de ne jamais avouer publiquement que son projet de décret avait été retiré.

Au « projet-*bis* » succède donc un troisième projet, que l'on appellera ici « projet-*ter* » et que l'on voudrait analyser dans cette note. Il est désormais le texte de référence qui sera probablement soumis, d'abord, aux instances consultatives et ensuite au Conseil d'État. Son contenu résulte, pour partie, de la concertation de Mme Bazy-Malaurie avec certains acteurs de la mobilisation, pour partie, de la « consultation » de certains syndicats par le ministère – le ministre et son cabinet. Dans un premier temps, ont été dégagés des « principes directeurs » arrêtés en commun entre les organisations syndicales présentes le vendredi 27 février 2009 (SGEN-CFDT, Autonome Sup, Sup'Recherche UNSA) et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche » qui ont constitué « la base des négociations ». Ces principes étaient généraux comme il se doit, et les choses sérieuses ont commencé lorsqu'il a fallu en dégager des règles précises. A la table des « négociations » s'est ajouté, le mardi 3 février, le syndicat Force ouvrière (SNPREES-FO) tandis que le SNESUP refusait de se joindre aux dites négociations, en raison notamment du non-retrait de la réforme relative à la formation des enseignants du primaire et du secondaire, dont il avait fait un préalable. On notera en passant que parmi ces syndicats figuraient le SGEN et l'UNSA, dont on rappellera qu'il furent favorables au projet initial projet de décret, celui qui mit le feu aux poudres ! Quant aux autres acteurs de la mobilisation – des associations comme *Sauvons l'Université* et *Qualité de la Science Française*, ou encore le *Collectif pour la Défense de l'Université* – pourtant créé à cette occasion –, ils ne furent pas conviés à ces négociations au prétexte qu'ils ne sont pas représentés au CTPU. Après deux journées de négociations, les mardi 3 et vendredi 6 mars, le ministère a estimé qu'il avait obtenu un accord des syndicats concernés. Il a publié sur son site un communiqué se félicitant du résultat obtenu et présentant le nouveau projet de décret (« projet-*ter* ») comme de nature à satisfaire les universitaires. Mais le 8 mars, le syndicat SNPREES-FO a considéré, après lecture du projet définitif, que celui-ci ne correspondait pas à ses revendications et a demandé au ministre de ne pas saisir le comité compétent (CTPU) tandis que le 12 mars 2008, le syndicat Autonome Sup a réagi vigoureusement aux déclarations du secrétaire général de l'Élysée faites à *Libération*⁴ et a transformé ces réserves par rapport au texte définitif en « points de désaccord ». Il en résulte que deux syndicats ayant participé à la négociation n'adhèrent pas au texte définitif. Ce dernier venant d'être communiqué aux syndicats pour préparer la réunion du CTPU le 23 mars prochain, on dispose désormais d'un texte authentique sur lequel on peut fonder le commentaire.

³ La presse ajoutait même : « Valérie Pécresse doit comprendre qu'il faut tourner la page, repartir à zéro », confirme-t-on à l'Élysée. » *Le Monde* du 26 fév. 2009.

⁴ « La ministre a repris le dossier et, vendredi, un accord avec la quasi-totalité des parties prenantes a été réalisé. Au final, le texte sera peu différent de celui qui a été mis sur la table. » Entretien, *Libération* du 11 mars 2009.

La question qui se pose est donc de savoir si ce nouveau texte du projet de décret statutaire est justement en mesure de calmer les inquiétudes des universitaires. Une partie de la grande presse le pense, l'opinion publique probablement aussi, voire certains universitaires : depuis quelques jours, l'objet du conflit semble ainsi s'être déplacé sur la question, par ailleurs essentielle, de la « mastérisation », c'est-à-dire de la réforme du recrutement des enseignants du primaire et du secondaire. Si l'on en croit les journalistes, la ministre, Mme Pécresse aurait fait, en ce qui concerne la question du statut, de substantielles « concessions » qui seraient en mesure « d'apaiser » les universitaires⁵. Au risque d'être accusé de souffler sur les braises d'un feu de contestation qui se consumerait, nous soutenons ici qu'une analyse serrée du texte doit conduire à émettre un jugement tout différent. Si concessions il y a, alors elles sont de pure forme car, sur le fond, le ministère n'a pas beaucoup reculé, et même persiste dans l'erreur. Pour fonder cette assertion, on ne jugera ici que le texte, laissant de côté la présentation très largement biaisée qui en est faite sur le site du ministère.

Le premier constat que l'on peut faire est qu'il ne s'agit évidemment pas d'une « réécriture » intégrale du projet de décret, contrairement à ce qui avait été annoncé. On aurait du mal à comprendre d'ailleurs que les parties concernées aient pu réécrire, en deux réunions seulement, tout le projet qui comprend plus de vingt pages et 43 articles. L'essentiel du projet initial et du « projet-bis » est conservé. Pour ne pas être accusé de partialité dans l'exposé, il convient de souligner que la partie ici non commentée du projet de décret porte sur la revalorisation de la carrière, domaine dans lequel le ministère a suivi les recommandations du rapport de M. Rémy Schwartz. Pour les universitaires, cet apport est loin d'être négligeable puisque le traitement de début de carrière est amélioré, grâce à un rapprochement avec la carrière des chercheurs des établissements publics scientifiques et technologiques (décret du 30 décembre 1983) et aussi grâce à une accélération de la promotion par échelon. Mais comme on entend s'arrêter ici sur les nouvelles dispositions, on commentera essentiellement celles-ci. Il existe d'abord quelques modifications plus ou moins marginales que l'on peut noter : celle qui consiste à faire intervenir des rapporteurs au sein du Conseil scientifique pour dispenser certains étrangers qui restent étrangement dispensés de la qualification pour devenir universitaire⁶ ou bien encore les dispositions inaugurales qui rappellent le principe d'indépendance des professeurs et invoquent la parité entre hommes et

⁵ C. Rollot, « Enseignants-chercheurs : le prix politique de l'apaisement », *Le Monde de l'Education*, p. III, supplément du *Monde* du 11 mars 2009. Voir aussi le titre du *Monde* (version internet) du 12 mars : « Les concessions du gouvernement sur les universités ». *Le Monde* du même jour (version papier) contient un article d'une toute autre tonalité.

⁶ Il s'agit de l'article 22 pour les maîtres de conférences et 43 pour les professeurs. La fin de l'article dispose : « Le conseil scientifique de l'établissement se prononce sur le rapport de deux spécialistes de la discipline concernée de niveau au moins équivalent à celui de l'emploi postulé, dont un extérieur à l'établissement, sur le niveau des fonctions sur la base de la grille d'équivalence établie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, et transmet les dossiers de candidatures recevables au comité de sélection. » Il nous manque de la place pour exposer l'idée que les garanties d'équivalence des emplois ne sont pas assez précises si l'on se réfère aux critères du droit communautaire, pour ne s'en tenir qu'à cette simple hypothèse alors que les candidats en poste « à l'étranger » recouvrent tous les États, comme le prouve la formule : « dans un établissement d'enseignement supérieur d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen autre que la France ou d'un État tiers » (souligné par nous).

femmes. De plus grande portée juridique est la disposition de l'article premier qui formule de manière implicite, et fort bienvenue, la règle selon laquelle les universitaires constituent une fonction publique particulière⁷.

En réalité, seules sont modifiées les dispositions posant les problèmes les plus redoutables, ce qui est d'ailleurs normal. Les trois points les plus importants du nouveau texte concernent les nouvelles dispositions sur la modulation de services, sur l'évaluation de tous les universitaires, et enfin, sur les promotions. Comme pour le « projet-*bis* », il s'agit une fois encore d'aménagements apportés aux principes les plus contestés, depuis le début, de la réforme du statut.

I – Une modulation « relookée », mais conservée

II – Les promotions : une valse-hésitation pour aboutir à une solution dilatoire et insatisfaisante

III – L'évaluation : du slogan à la réalité ou la transformation du métier d'universitaire

I – Une modulation « relookée », mais conservée

Si l'on veut avoir la preuve que la question de la modulation de service est au cœur du projet de décret statutaire, il suffit de lire la nouvelle version du texte qui la prévoit. Cet article 7-II du décret de 1984 ne contient pas moins de douze alinéas. Le gonflement du texte indique que l'on a voulu entourer cette disposition de nouvelles garanties.

Notons d'abord que le ministère a tenu à conserver à la fois le principe de la « modulation de service » et le mot même de modulation, qui était pourtant devenu une sorte de mot-repoussoir pour la communauté universitaire. Peu sensible à ces symboles et très attaché à marquer sa détermination, le ministère a non seulement conservé l'idée de modulation, mais, avec elle, l'idée – qui lui est propre – d'un service d'enseignement pouvant être modulé aussi bien à la baisse qu'à la hausse. En effet, comme on le sait, la mesure-phare de la nouvelle organisation du service de l'universitaire est cette modulation de service qui permet d'ajuster les deux principales obligations de service : l'enseignement et la recherche. Le fait d'inscrire l'activité de recherche dans l'obligation de service est l'une des principales modifications prévues par le projet initial de décret ; cela fait partie des points peu contestables de la modernisation du statut des universitaires. Pour analyser les nouvelles dispositions, il faut d'abord examiner la procédure dans laquelle elle s'inscrit avant d'engager une discussion sur la portée de cette nouvelle formule de la modulation.

⁷ Art. 1 : « Les corps d'enseignants-chercheurs régis par le présent décret sont soumis aux dispositions du titre V du livre IX du code de l'éducation et, *pour celles de leurs dispositions n'y dérogeant pas*, aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 susvisé, de la loi du 11 janvier 1984 et des textes pris pour leur application. »

A/ Analyse de la nouvelle procédure de modulation de services

Il faut d'abord avoir à l'esprit que la modulation s'inscrit dans le contexte plus large de l'attribution du service par une décision individuelle prise par le président de l'université dans un cadre plus large. Ce cadre est fixé par les principes que le Conseil d'administration est en droit d'adopter pour fixer la répartition de services au sein de l'université. Ensuite, pour ce qui concerne l'universitaire, le projet-*ter* contient, du point de vue de la procédure, deux innovations par rapport au projet-*bis*. La première est que la « consultation », prévue dans le projet-*bis*, du directeur de la composante et du directeur de l'unité de recherche devient un « avis motivé » (art.7.II al.3) des mêmes instances. La seconde est que ces « décisions [individuelles d'attribution du service] prennent en considération l'ensemble des activités mentionnées au 1^{er} alinéa du II et de leur évaluation par le Conseil national des universités. » (Art. 7.II al.4). C'est un point important sur lequel il conviendra de revenir (v. *infra*, III).

Une fois fixé ce cadre d'attribution du service, on entre dans le vif du sujet, avec la disposition de principe qui introduit la fameuse modulation de service. On y apprend que « le service de l'enseignant-chercheur peut être modulé pour comporter un nombre d'heures d'enseignement inférieur ou supérieur au nombre d'heures de référence mentionnées au I. » (Art. 7.II al.6). Cet article traduit la logique initiale du projet, qui consiste à prévoir une modulation dans les deux sens : la modulation à la baisse, permettant d'obtenir un service allégé d'enseignement pour effectuer davantage de recherche – qui est la justification vertueuse de la modulation de service – et la modulation à la hausse, consistant à alourdir le service d'enseignement de l'universitaire pour des motifs qui ne sont guère explicités, mais dont on sait qu'ils sont principalement de nature budgétaire. Comme pour les deux premiers projets, cette modulation à la hausse conduit à ne pas payer d'heures complémentaires correspondant à ce « sur-service ». On retrouve ici la même dissymétrie que dans le projet-*bis*. En effet, s'il existe un plancher pour l'allègement du service d'enseignement, dans la mesure où l'universitaire ne peut pas faire moins de 42 heures de cours magistral, il n'existe pas de plafond pour la modulation à la hausse. De ce point de vue, le texte n'a presque pas été modifié du projet-*bis* au projet-*ter*, ce qui est regrettable car c'était l'une des critiques les plus fortes faites au projet ministériel. La seule garantie nouvelle concernant une éventuelle limitation du nombre d'heures supplémentaires d'enseignement, figure dans la disposition selon laquelle la modulation de service « doit en outre laisser à chaque enseignant-chercheur un temps significatif pour ses activités de recherche » (art. 7-II, al.9). La garantie reste vague ou ineffective. Il n'est pas aisé de comprendre comment un « sur-service » d'enseignement serait conciliable avec « un *temps significatif* pour ses activités de recherche » quand on sait la difficulté qu'éprouve l'*homo academicus* à pouvoir aujourd'hui faire intensément de la recherche avec son service statutaire normal (128 heures cours magistral ou 192 h équivalent TD) en raison des tâches parasitaires qui se sont greffées sur son service.

Quelle est la garantie alors offerte à l'universitaire pour se protéger contre une éventuelle modulation à la hausse décidée arbitrairement ? Dans le projet-*bis* transmis

au Conseil d'État, la modulation de service ne pouvait plus être imposée à un universitaire qui avait été favorablement évalué par la section compétente du CNU⁸. Autrement dit, le CNU avait acquis un droit de veto sur la modification unilatérale du service d'enseignement par l'université de sorte que les universitaires qui s'étaient vu reconnaître le label de « bon chercheur » (ayant effectué « une recherche soutenue ») échappaient, en théorie du moins, à la menace d'une modulation à la hausse. Contre quoi les syndicats qui ont négocié ce nouveau texte ont-ils échangé cette garantie du veto du CNU ? La réponse à cette question figure à l'article 7-II al.7 : « La modulation ne peut se faire sans l'accord de l'intéressé ». Autrement dit, il ne peut y avoir de modulation que consentie et, par voie de conséquence, les droits de l'universitaire seraient entièrement sauvegardés. Telle est la disposition clé considérée comme étant la concession majeure faite à la communauté universitaire.

Essayons cependant d'y voir plus clair. Juridiquement « l'accord de l'intéressé » apparaît bien comme une condition procédurale indispensable à la mise en œuvre de la modulation. La lecture du texte le laisse penser en raison de la formule : « ne peut se faire sans », qui montre le caractère exclusif de la proposition. Il n'y a de modulation que consentie. Ce qui reste encore flou, c'est la forme que doit prendre cette acceptation. Peut-on considérer, par exemple, qu'un accord tacite suffira ? Cela semble être le cas dans la mesure où le texte ne prévoit pas d'accord exprès. Il faut alors supposer que les universitaires devront, une fois transmis leur tableau de service en début d'année, manifester expressément leur opposition à une modulation, s'ils veulent indiquer qu'ils ne sont pas d'accord avec la mesure envisagée. Une autre garantie offerte à l'intéressé résiderait dans un droit de recours gracieux, une demande de réexamen lorsque sa demande de modulation aura été refusée. Ce réexamen sera fait devant une commission spéciale⁹, mais celle-ci se borne à donner un simple « avis ». Purement consultatif, ce dernier ne lie donc pas l'auteur de la décision individuelle portant sur la modulation (le Président) qui conserve ainsi le dernier mot, de sorte que l'on peut douter de l'efficacité de ce recours. La seule chose qui est certaine, c'est que le mécanisme ici inventé contribue à créer une énième commission dans l'univers de plus en plus bureaucratisé que représente l'Université française – bureaucratisation à laquelle contribuent des textes aussi ubuesques que celui-ci.

Enfin, l'ultime garantie résiderait probablement dans l'utilisation par l'intéressé des résultats de son évaluation qui est désormais systématique (voir *infra* III). Mais comme il n'est plus mentionné nulle part qu'une évaluation positive effectuée par le CNU empêche d'activer une modulation de services, on est bien obligé de conclure qu'une bonne évaluation n'empêche plus la mise en œuvre de cette modulation.

⁸ « Lorsque les activités d'un enseignant-chercheur sont favorablement évaluées par le conseil national des universités [...] sur la base de critères rendus publics, son service d'enseignement ne peut être fixé, sans son accord, au-delà du service de référence mentionné au I. » (art. 7-II, al.4 du projet-*bis* transmis au Conseil d'Etat).

⁹ Article 7-II al. 10 ; « Tout enseignant-chercheur peut demander le réexamen d'un refus opposé à sa demande de modulation après consultation d'une commission, composée d'enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal à celui de l'intéressé, désignés par le conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifique ou des organes en tenant lieu. Pour les maître de conférences, cette commission est composée à parité de maître de conférences et de professeurs. »

S'il est vrai, comme le soutient le ministère, notamment dans son rapport au Président de la République présentant son texte, que l'accord de l'intéressé pour la modulation n'existait pas dans le projet initial, il faut néanmoins préciser que le projet-*bis* envoyé au Conseil d'État contenait déjà cette exigence (v. *supra* note 6). Si l'accord de l'intéressé est une concession du ministère, il faut quand même savoir que cette concession avait été déjà faite en janvier !... D'un point de vue purement objectif, l'actuel projet est donc un recul par rapport au projet-*bis* puisque le veto du CNU en cas d'évaluation favorable a disparu. Ce sont les syndicats qui ont fait une concession au ministère, et non l'inverse. Le jugement est plus sévère encore quand on étudie les conditions concrètes d'application de cet « accord ».

B/ La modulation, par le texte et au-delà du texte

Comment doit-on apprécier le nouveau mécanisme de la modulation de service ? On a déjà noté qu'il avait seulement été réaménagé par le projet-*ter*. On voudrait ici se borner à clarifier son contenu et à évaluer sa portée.

1/ *Deux types de modulation* – Le nouveau texte sur la modulation de service n'est pas d'une totale limpidité. Du point de vue juridique, il présente l'inconvénient de mélanger deux cas de figure totalement différents. Le premier cas de figure est celui voulu depuis longtemps par une partie de la communauté universitaire, qui est celui d'une modulation à la baisse pour dégager davantage de temps pour la recherche ou, dans certaines hypothèses, pour compenser par moins d'heures d'enseignement des tâches assez lourdes requises par l'administration de la recherche (direction de laboratoires par exemple) ou des cours plus lourds effectués devant de grands auditoires. On peut dire qu'il s'agit de la première hypothèse, qui est la *modulation à la demande de l'intéressé*. C'est évidemment à cette hypothèse que se réfère le ministère quand, dans son communiqué du 6 mars, il présente la modulation de service comme une sorte de nouvelle liberté offerte aux universitaires¹⁰. Dans ce cas, la modulation est une chance et le fait de ne pas l'obtenir est considéré comme la perte d'une chance. D'où il en résulte un droit pour tout universitaire à un réexamen par une commission spéciale lorsque la « demande » de modulation a été rejetée.

Tout autre est l'hypothèse de la *modulation faite à la demande de l'administration*. Dans cette hypothèse, bien que cela ne soit pas dit explicitement, il faut présumer qu'il s'agit d'une modulation à la hausse. En effet, dès lors que la modulation de service ne s'accompagne pas du paiement des heures complémentaires et qu'aucun plafond n'est indiqué dans le texte, il faudrait être très imaginatif pour concevoir un universitaire qui demanderait à faire un « sur-service » non rémunéré. Certes, le ministère a envisagé l'hypothèse d'une compensation dans le temps. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'idée

¹⁰ Voici ce qu'y figure sur le communiqué du 6 mars : « les enseignants-chercheurs *pourront choisir de moduler leur nombre d'heures d'enseignement* ». L'autre hypothèse n'est évidemment pas mentionnée... <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid23999/les-grandes-lignes-du-nouveau-decret-sur-le-statut-des-enseignants-chercheurs>.

selon laquelle la modulation s'envisage de façon « pluriannuelle ». On pourrait faire moins d'heures d'enseignement pendant quelques années et ensuite rembourser ce crédit d'heures par un « sur-service ». Ce système a été proposé par les États généraux de la recherche en 2004. Il faut préciser néanmoins qu'il ne peut être considéré comme une solution alternative acceptable aux années ou semestres sabbatiques, mais seulement comme un dispositif qui s'y ajoute, voire une possibilité supplémentaire offerte à l'universitaire d'organiser son travail avec souplesse.

Cette seconde hypothèse découle du texte déjà examiné : « le *service de l'enseignant-chercheur peut être modulé...* ». Il faut évidemment traduire : l'administration universitaire peut proposer à tel ou tel universitaire une modulation. L'initiative ne vient plus de l'intéressé, mais de l'administration¹¹ qui a des raisons bien précises de proposer une modulation dont on peut supposer qu'elle sera orientée « à la hausse ». Il semble difficile de considérer que le droit de réexamen s'applique à cette hypothèse parce que ce droit suppose, d'une part, que l'intéressé ait demandé la modulation et que, d'autre part, cette demande lui ait été refusée. Dans le cas qui nous intéresse ici, la modulation proposée par l'administration, il faut déduire du texte, pas forcément clair d'ailleurs, l'idée que le droit dont dispose tout universitaire consiste à s'opposer, à refuser la modulation qu'on lui propose. Dès lors, ce refus se suffit à lui seul, et le réexamen n'a aucun intérêt. Quand le projet de décret évoque « l'accord » de l'intéressé, il envisage donc principalement le cas de la modulation sur demande de l'administration. L'accord est une acceptation faite à une demande. Quand l'universitaire réclame de sa propre initiative une modulation, il n'a pas besoin d'un accord de sa part...

La question que l'on doit se poser est de savoir ce qui fonde l'administration à demander une modulation, prévue à la hausse. Il y a ici au moins deux ressources textuelles qu'elle peut mobiliser, et qui figurent toutes deux, dans l'article 7-II du projet de décret. D'une part, cet article précise bien que « le Président ou le directeur d'établissement arrête les décisions individuelles d'attribution de service des enseignants-chercheurs dans l'intérêt du service ». Cette dernière expression rappelle à qui l'ignorerait qu'on a affaire à ce que les juristes appellent une décision administrative, dont la raison d'être est « l'intérêt du service », notion vague comme l'on sait et qui peut recouvrir diverses hypothèses. Mais si cet intérêt du service peut certes être allégué par l'administration dans la demande de modulation, il ne peut pas prévaloir, en droit, sur l'accord de l'intéressé, qui doit être compris comme une condition nécessaire à la décision de modulation. L'acceptation de la modulation fait bien partie de la fixation du service.

D'autre part, il ressort d'une autre disposition de l'article 7-II que « ces décisions [individuelles d'attribution de services des EC dans l'intérêt du service] prennent en considération l'ensemble des activités mentionnées au 1^{er} alinéa du II et de leur évaluation par le Conseil national des universités en application de l'article 7-1. » On

¹¹ On appelle ici l'administration universitaire les services qui désormais entendent régir la carrière des universitaires : le Président et son Conseil d'administration. Le terme vise bien à indiquer le conflit potentiel, presque endémique, qui oppose le corps universitaire à l'administration dans un système de plus en plus bureaucratisé comme il l'est en France.

s'aperçoit que l'évaluation, prévue dans cet article 7-1, peut concerner la fixation du service. Cette formule de la « prise en considération » notamment de l'évaluation de l'enseignement et de la recherche peut conduire l'administration non pas à « imposer » la modulation – à cause du consentement requis –, mais au moins à *proposer* une modulation à la hausse en invoquant possiblement les résultats de l'évaluation.

De la lecture croisée de diverses dispositions de ce projet de décret, il ressort l'existence d'un contexte global qui rend possible une sorte d'épreuve de force entre l'administration et l'universitaire à propos de la détermination du service. Une telle épreuve porte sur la modulation et le moment de vérité de cette épreuve est la question de l'acceptation, ou non, de celle-ci par l'universitaire concerné.

2/ *La portée de l'accord de l'intéressé pour la modulation.* L'ultime question qui se pose pour clore cette analyse de la modulation de service est celle de savoir si cet « accord » de l'intéressé est une garantie effective. En droit strict, elle est une condition réglementaire à la modulation (à la hausse). Mais, dans les faits ? Et à l'avenir ?

Si la réponse n'est pas univoque, plusieurs éléments laissent penser que cette garantie de l'accord de l'intéressé risque d'être souvent ineffective. En effet, qu'est-ce qui garantira l'universitaire contre les diverses pressions qui se feront jour lorsque son directeur d'unité de recherche, son directeur d'UFR, et surtout du Président, ou même de la pression de ses simples collègues, lui feront valoir la nécessité impérieuse d'accepter la « modulation » ? Il n'y aura pas de négociation entre deux parties égales, mais bien une négociation entre des parties inégales, si l'on se rappelle que l'un des objectifs de la loi LRU est de transformer les universitaires en « ressources humaines » dont doit disposer le président de l'université. On laisse deviner à chacun les mesures de rétorsion possibles contre ceux qui se risqueraient à s'opposer à la modulation demandée. Mais même sans imaginer des présidents aussi retors, on peut tout à fait bien imaginer la réunion d'une UFR ou d'une équipe de recherche où la pression du groupe sera très forte pour continuer à assurer une formation pédagogique qui ne pourrait l'être que si chacun des membres du groupe devait faire un petit effort supplémentaire (assurer plus d'heures de cours). Les pressions informelles visant à faire accepter une modulation à la hausse risquent donc de provenir des collègues eux-mêmes pour d'excellentes raisons : sens de l'intérêt général, nécessité de décharger un autre collègue qui ramène des contrats au laboratoire, etc. À la limite, comme souvent, ce sont ceux qui ont le sens du service public ou de la solidarité qui se sacrifieront, tandis que d'autres, insensibles à ces arguments, sauront s'y opposer.

Enfin et surtout, il y a la raison majeure qui reste la toile de fond de toute argumentation réaliste sur le sujet : *la contrainte financière*. Le texte du projet-ter n'est pas plus exempt de considérations financières que l'ancien projet. On a vu, plus haut, un premier indice de cette assertion dans le fait que la modulation à la hausse n'entraîne pas le paiement des heures complémentaires et ne contient pas de plafond limitant le nombre d'heures supplémentaires non rémunérées. Mais il existe un indice plus fort encore, figurant explicitement dans une disposition du projet, celle qui prévoit que « les principes généraux de répartition des obligations de service et les décisions

individuelles d'attribution de service ne peuvent avoir pour effet de compromettre la réalisation des engagements de formation prévus dans le cadre du contrat pluriannuel entre l'établissement et l'État » (article 7 II al.11). La formule semble moins dangereuse que celle de l'ancienne version¹² car elle est en apparence moins large. Est-elle pour autant sans péril ? On peut en douter et il pourrait bien s'agir de la même idée euphémisée. Surtout, si l'on inclut dans ces « engagements de formation » tout ce que le ministère veut imposer aux universités par son « Plan Licence » – plan digne à certains égards des plans quinquennaux soviétiques –, on peut nourrir quelques craintes sur la portée d'un tel texte. Il est certain que cette disposition, même modifiée, ne peut éteindre l'inquiétude maintes fois exprimée selon laquelle la modulation à la baisse accordée à certains risque d'être compensée par une modulation à la hausse.

Cet ensemble de considérations permet de conclure que la garantie du consentement s'avère, après examen, une garantie de faible portée, voire une pseudo-garantie. Le lecteur de ce projet de décret a l'impression que le mécanisme désormais mis en place pour la modulation est soit *absurde*, parce qu'on ne comprend pas comment un universitaire pourrait se laisser aller à accepter une modulation à la hausse « proposée » par son administration, soit *pervers* car il repose sur l'idée que les universitaires ne pourront pas résister à la pression effectuée par la demande de modulation (à la hausse) faite par l'administration.

Enfin, *last but not least*, il convient de récuser ce choix que le ministère semble imposer aux universitaires entre activité de recherche et activité d'enseignement. Le seul fait de faire beaucoup d'heures supplémentaires prouve, évidemment, qu'on consacre peu de temps à la recherche et qu'on peut être universitaire malgré cela. Il suffira alors, à partir de ce précédent, d'intégrer au service ces heures de toute façon non consacrées à la recherche. C'est la raison pour laquelle il convient de rejeter ce système de la modulation à la hausse, qui repose sur cette prémisse erronée. C'est cette même raison qui devrait conduire à revendiquer, d'une part, la suppression de la prime de responsabilité pédagogique, au moment où le ministère veut l'élever au niveau de la prime de recherche, et d'autre part, une limitation du nombre licite d'heures complémentaires. Si le ministère voulait vraiment prouver que le métier d'universitaire consiste dans le lien indissociable entre recherche et enseignement, il prendrait ces mesures de bon sens. Mais les solutions qu'il a retenues et le texte qu'il a conservé indiquent qu'il ne se soucie guère de conserver la spécificité du métier d'universitaire. Qu'il ne s'étonne pas alors si la communauté universitaire, toutes tendances confondues, se braque contre son projet de décret statutaire¹³ !

¹² « Les principes généraux de répartition des obligations de service et les décisions individuelles d'attribution de service ne peuvent conduire à dégrader le potentiel global d'enseignement, tel qu'il est prévu dans le contrat entre l'État et l'établissement. »

¹³ On ne peut qu'inciter les conseillers du ministre à lire attentivement le très instructif article qu'a consacré le philosophe Vincent Descombes à l'actuelle crise universitaire : « L'identité collective d'un corps enseignant », par Vincent Descombes, *La Vie des idées*, 3 mars 2009 (<http://www.laviedesidees.fr:80/L-identite-collective-d-un-corps.html>).

II – Les promotions : une valse-hésitation... pour aboutir à une solution dilatoire et insatisfaisante

La question des promotions ou de l'avancement est l'un des points de conflit les plus importants entre d'une part le ministère et la CPU, d'autre part les universitaires. Cette question de l'avancement est évidemment cruciale pour un fonctionnaire car elle est liée à celle des traitements. Dans les deux corps, les traitements en début de carrière sont notoirement bas, même si l'on sait que l'un des éléments que l'on peut mettre au crédit de l'actuel ministère, est la revalorisation de la carrière universitaire (v. *supra*). Le problème est ici, comme ailleurs, celui de savoir qui va décider de l'avancement et selon quelle procédure.

Dans leur logique très managériale, les présidents d'université, qui ne doutent de rien, ont revendiqué depuis le début la gestion de l'avancement pour mieux « gérer leur personnel ». Sous la pression de ce lobby influent, le ministère a, dans son projet initial, confié aux instances locales le pouvoir de décider seul et intégralement des promotions. Tous ceux qui connaissent le système universitaire ont, un jour ou l'autre, souffert, plus ou moins, du localisme et connaissent des anecdotes sur des promotions locales totalement injustifiées (comme des recrutements, malheureusement). Comme la loi LRU renforce le pouvoir du président et diminue le pouvoir du Conseil scientifique, le risque d'abus en matière de promotions ne peut être que multiplié par une mesure de ce genre. Il faut être un président d'université favorable au projet de décret pour ignorer cette réalité ou faire semblant de l'ignorer. C'est la raison pour laquelle une grande partie de la contestation a visé à remettre, paradoxalement, une instance nationale, le Conseil national des universités, au cœur du système des avancements. C'est actuellement le seul moyen disponible pour que les promotions locales puissent être corrigées par des promotions décidées nationalement, là où l'on a quelque chance que l'évaluation soit faite par des pairs (par les membres de la même discipline), censés être plus impartiaux en raison de la distance les séparant des gens qu'ils évaluent. Seule la méconnaissance de notre histoire par certains universitaires, ignorants des réalités institutionnelles, explique leur incompréhension face à cette exception bien française : la centralisation garantit la liberté.

C'est en tout cas dans cette direction que le « groupe de juristes » dirigé par Frédéric Sudre a tenté d'agir. Le compromis que ce groupe a réussi à obtenir après de laborieuses discussions avec le ministère a consisté à faire jouer au CNU un rôle de « filtre ». C'est ce qui ressort des articles 40 et 56 du projet-*bis*. Si le CNU perdait le pouvoir de fixer une partie non négligeable des promotions (50% dans la pratique, v. *infra*), il récupérerait cependant une partie de son pouvoir antérieur par sa capacité à établir des listes de classement dans lesquelles les universités étaient obligées de puiser, dans la limite d'au moins 50% pour effectuer des promotions. Dans ce projet, le CNU désignait en quelque sorte un vivier de « promouvables ». Bien qu'insuffisamment clair, ce texte conférerait au CNU le soin de proposer « des listes » de rang différent (A, B, ou C). Le Conseil d'administration aurait eu – semble-t-il – la faculté de renverser l'ordre établi par ces listes et de promouvoir quelqu'un de la liste B au lieu de la liste A. Afin d'éviter

d'éventuels abus de pouvoir locaux, ce projet-*bis* prévoyait alors trois garanties relatives à ces promotions : en premier lieu, la liste des classements établis par le CNU était rendue publique et elle indiquait le rang dans lequel avait été classés les « promouvables » ; par ailleurs, le Conseil d'administration devait émettre une « proposition motivée » pour les avancements qu'il décidait. Enfin, il était prévu que les maîtres de conférences et professeurs ayant été retenus et classés par le CNU, sans avoir été promus par leur conseil d'administration, pouvaient adresser, après deux échecs successifs, une demande de promotion au CNU. Dans ce cas-là, celui-ci disposait d'un contingent propre de 5% des promotions pour lequel il avait, cette fois, un pouvoir de décider en dernière instance de l'avancement.

Arraché difficilement, ce compromis comportait, toutefois, quelques inconvénients. Il était extraordinairement complexe, et peu lisible même pour les initiés. Mais surtout, bien que cela ne résultât pas immédiatement du texte, il découlait de ce système une nette prédominance du pouvoir des instances locales. Qu'on en juge. D'abord, celles-ci conservaient le pouvoir d'attribuer seules 50% des promotions. Ensuite, il apparaît que dans le cadre des 50% restants, pour lequel le CNU jouait son rôle de filtre, le classement par listes ne liait pas totalement le Conseil d'administration de l'université. En effet, celui-ci pouvait ne pas suivre l'ordre prévu par le CNU, auquel il pouvait donc déroger. C'est ce qui explique évidemment la double garantie de la motivation et du droit de faire une demande directe au CNU après deux ans d'échec. Enfin, et surtout, le système retenu ne protégeait pas entièrement les représentants des disciplines minoritaires au sein d'une université pluridisciplinaire puisque le Conseil d'administration pouvait encore faire un choix entre les « promouvables-CNU » et favoriser systématiquement – comme cela existe aujourd'hui pour toutes les promotions locales – les universitaires appartenant aux disciplines majoritaires ou dont les représentants sont majoritaires au sein du conseil d'administration. Telle est la conséquence du fait que les promotions locales se font « toutes disciplines confondues ».

Ainsi, si le résultat obtenu dans ce projet-*bis* était meilleur que ne l'était celui du projet initial – qui donnait carte blanche au Conseil d'administration de l'université (et au président de celle-ci) pour promouvoir qui bon lui semblait –, il n'était pas entièrement satisfaisant. Le fait de donner le dernier mot au Conseil d'administration, tel qu'il est composé par la loi LRU, ne peut pas être considéré comme une bonne solution par des esprits réalistes conscients du clientélisme qui préside à une bonne partie des promotions locales.

Que nous réserve alors le projet-*ter* ? On aurait envie de répondre d'emblée : « rien de bon ! ». Il faut savoir que ces dispositions sur l'avancement, qui concernent principalement l'avancement des maîtres de conférences à la hors-classe et des professeurs à la 1^{ère} classe (le vrai goulot d'étranglement), ont fait l'objet du seul conflit majeur entre le ministère et les syndicats faisant partie de la négociation. Le syndicat Autonome a publiquement annoncé qu'il ne signerait pas d'accord si le projet de décret ne contenait pas une règle de répartition correspondant à l'actuelle pratique, à savoir 50% de promotions locales et 50% de promotions nationales. Le ministère a contourné

cette revendication en proposant une solution de compromis qui figure dans le communiqué du vendredi 6 mars publié sur le site : « Les promotions sont réalisées pour partie par le Conseil national des universités (CNU) et pour partie sur décision des établissements, sur la base de critères rendus publics, pour garantir toute la transparence des décisions. Afin de préciser l'équilibre, un arrêté ministériel fixera le pourcentage de possibilités de promotion arrêtées par le CNU (50%) et les universités (50%)¹⁴. » C'est donc apparemment sur la base de cette promesse que le ministère a réussi à arracher un accord au syndicat le plus récalcitrant à l'endroit de son projet.

Le projet de décret semble avoir évolué jusqu'au tout dernier moment. Dans une première version, qui s'est avérée après-coup non définitive, les articles concernés du projet (art. 40-I et 56-I) reproduisaient mot à mot les mêmes articles du décret en vigueur (1984) qu'il convient de citer : « L'avancement a lieu, d'une part, sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités dans la limite des promotions offertes par discipline sur le plan national, d'autre part, sur proposition du conseil scientifique dans la limite des promotions offertes dans l'établissement, toutes disciplines confondues, *sans que le nombre de ces promotions puisse être inférieur* à celui des promotions prononcées préalablement sur proposition des sections du Conseil national des universités. »¹⁵ Cette première version ne mentionnait nulle part l'arrêté promis par le ministère. Il reprend la règle de droit en vigueur : les promotions locales ne peuvent pas être inférieures, en nombre, aux promotions nationales. Mais il découle d'une pratique universitaire constante que cette limite est devenue la règle de sorte que tout le monde considère et croit que la règle actuelle est de l'ordre de 50/50 (pour le local et le national). Mais ce texte du décret de 1984 peut être lu différemment, et c'est apparemment cette lecture différente qui a été faite par le cabinet de Mme Péresse lors de la réunion du mardi 6 mars où est apparue cette idée du recours à la solution du *statu quo* (le décret de 1984). La raison de ce brusque retour au *statu quo* (terme repoussoir dans le discours dominant) est pourtant transparente : si la règle prescrit un plafond pour les promotions au niveau national – celles-ci ne peuvent pas être supérieures au nombre de promotions locales¹⁶ – elle n'interdit pas cependant une inversion de la proportion au profit des promotions locales. En d'autres termes, le décret de 1984 n'interdit nullement que le ministère fixe, par exemple, un *ratio* de 80% de promotions locales / 20% de promotions nationales. Dans une telle hypothèse, la règle du décret de 1984 serait respectée alors qu'elle ne serait pas respectée si c'était l'inverse : de 20% de promotions locales et 80% de promotions nationales. En jouant la lettre actuelle du décret de 1984, plus large, contre la coutume, plus restrictive, qui en a découlé, le ministère entendait une fois encore ne pas céder sur la primauté des instances locales en matière d'avancement. Ce qu'avait bien compris le syndicat

¹⁴ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid23999/les-grandes-lignes-du-nouveau-decret-sur-le-statut-des-enseignants-chercheurs.html>.

¹⁵ La suite du texte est la suivante : « Toutefois, lorsque le nombre des maîtres de conférences [art. 40] (ou) des professeurs des universités [art. 56] affectés à un établissement est inférieur à 30, l'ensemble des avancements est prononcé sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités après avis du conseil scientifique de l'établissement. »

¹⁶ Affirmer que le nombre des promotions locales ne peut pas être inférieur à celui des promotions nationales signifie, autrement dit, que le nombre des promotions nationales ne peut pas être supérieur à celui des promotions locales.

autonome qui, à la veille de l'ultime réunion de vendredi, rappelait son exigence d'un 50/50 codifié par écrit qui a été prise en compte, d'une manière particulière, par l'idée d'un renvoi à un arrêté ultérieur.

Cette mention ne figurait pas dans l'avant-projet. Mais la dernière version du texte, qui fait foi désormais, a vu réapparaître la mention d'un arrêté, probablement après que certains syndicats eurent rappelé sa promesse au ministère. En effet, le nouveau projet contient la disposition suivante qui, avec deux autres, a pour objet de « compléter » l'articles 40-I et 56-I de l'actuel décret de 1984 : « La répartition des promotions susceptibles d'être prononcées entre celles qui sont offertes par discipline sur le plan national et celles qui sont offertes, toutes disciplines confondues, dans les établissements est fixée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur¹⁷. » On doit donc en déduire que le mécanisme est le suivant : jusqu'à la publication du futur arrêté, la règle transitoire est celle en vigueur dans le décret de 1984 car l'article n'est pas abrogé, mais seulement complété par les dispositions nouvelles. Toutefois, la règle actuelle est destinée à être abrogée par la règle inscrite dans le futur arrêté¹⁸.

Cette disposition nouvelle, qui semble être le fruit d'un ultime compromis, n'est toutefois pas entièrement satisfaisante, du moins pour tous ceux qui se méfient des avancements locaux. La première raison en est que le texte du décret n'indique pas de règle concernant la répartition des promotions. La règle du 50/50 qui a fait l'objet d'un accord et d'une promesse ne figure pas dans le projet de décret qui renvoie à l'arrêté le soin de fixer la répartition. Or, rien n'interdisait de prescrire dans le décret que l'arrêté devait fixer cette règle des 50%, quitte éventuellement à préciser qu'un tel taux de répartition serait modifiable par arrêté, mais seulement après un certain nombre d'années et selon une procédure incluant la consultation d'acteurs pertinents (CNU, AERES, etc.). En outre et surtout, il faut bien comprendre que la fixation d'une garantie dans un arrêté ministériel n'a rien à voir avec une garantie inscrite dans un décret en Conseil d'État. Pour une raison bien simple : il est bien plus facile pour un ministère d'abroger un arrêté que de faire modifier un décret statutaire en Conseil d'État, qui fait l'objet d'une procédure interministérielle et qui est signé par le Président de la République et le Premier ministre. Par ailleurs, toute protection statutaire inscrite dans un arrêté est extrêmement fragile. L'actualité plus ou moins récente ne manque pas d'exemples le démontrant. Pour n'en citer qu'un, on rappellera qu'après des mois de combat et de lobbying, les juristes avaient fini par obtenir la signature d'un arrêté du ministère exigeant que l'accession au métier d'avocat supposait d'avoir fait des études *de droit*. Or cet arrêté, destiné à bloquer l'expansionnisme de l'Institut d'études politiques de Paris, a fait long feu. A la veille d'un changement ministériel, en 2007, un

¹⁷ Les deux autres alinéas sont nouveaux par rapport au décret de 1984 en vigueur, mais ne le sont pas par rapport au texte initial du projet-ter. : « Cet avancement a lieu sur la base de critères rendus publics et de l'évaluation de l'ensemble des activités des enseignants-chercheurs réalisé en application de l'article 7-1 » et « Le nombre maximum de promotions susceptibles d'être prononcées au titre du I est notifié aux établissements chaque année. »

¹⁸ Juridiquement, il faut interpréter cette disposition comme un renvoi du décret à un arrêté et donc comme une délégation de pouvoir fait par le Premier ministre, auteur du décret, au ministère de l'enseignement supérieur, auteur du futur arrêté.

arrêté a été pris qui autorisait cet établissement à délivrer un diplôme de droit¹⁹. Un tel précédent ne s'oublie pas facilement et incite à la plus grande méfiance à l'égard des arrêtés ministériels censés défendre certaines positions.

On peut maintenant conclure sur ce point important des promotions : comme pour la modulation, il est impossible d'estimer que le texte constitue une garantie réelle et sérieuse pour tous les universitaires qui se défient, à juste titre (v. *infra*, conclusion), du pouvoir des instances locales dans la gestion des carrières. La manière dont le ministère a négocié et a arraché un accord par une promesse d'inscription de la clé de répartition dans un arrêté, sans inscrire ensuite la clé de répartition dans la disposition du décret renvoyant à l'arrêté, est assez choquante pour tous ceux qui n'ont pas l'habitude du rapport de forces avec le ministère. Il faut rappeler que c'est seulement au niveau national que peut être préservé cet équilibre « entre disciplines », auquel fait allusion le rapport de présentation au Président de la République du projet de décret alors qu'au niveau local de l'université, les promotions se font « toutes disciplines confondues » si bien que les disciplines minoritaires se font dominer par les disciplines majoritaires. C'est pourquoi la clé de répartition est le point central de la discussion. En exigeant que le *statu quo*, instauré par la coutume, soit désormais codifié, les universitaires avaient bien repéré l'enjeu du problème. Le ministère a adopté une solution dilatoire (l'arrêté) qui laisse la communauté universitaire largement désarmée face à une modification ultérieure du même arrêté. La concession qui est ici faite par le ministère ne bénéficie pas aux universitaires qui protestent, mais aux présidents d'université, et ce n'est pas une très bonne nouvelle pour ceux-là.

III – L'évaluation : du slogan à la réalité ou la transformation du métier d'universitaire

L'évaluation est devenue la formule slogan imposée par l'actuel gouvernement pour mettre en difficulté les universitaires qui contestaient le projet de décret statutaire. Que sont – dit-on – ces fonctionnaires qui refusent d'être évalués alors que, dans une société moderne et dynamique, tout le monde doit être évalué ? On ne glosa pas sur ce mot fort équivoque, mais il semble avéré que l'usage qui en est fait par le ministère le rend synonyme de *contrôle*²⁰. Dès lors, il paraît très difficile, d'un point de vue de pure logique, de concilier le principe même de l'évaluation avec le noble principe d'indépendance, tel qu'il est rappelé par le même projet de décret, renvoyant à la loi, et tel qu'il a été érigé en principe constitutionnel par le Conseil constitutionnel en 1984. Mais laissant de côté cette question de principe, on étudiera surtout l'évaluation telle qu'elle est prévue dans le dernier projet.

¹⁹ On renvoie ici à l'arrêté du 21 mars 2007 publié au *Journal officiel* du 8 avril 2007 publié aux termes duquel « sont reconnus comme équivalents à la maîtrise en droit, pour l'exercice de la profession d'avocat : « 9° Les mentions "carrières judiciaires et juridiques" et "droit économique du diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris". »

²⁰ On a même pu dire que l'évaluation n'était en réalité autre chose qu'une notation. Ce n'est pas faux.

A/ Le mécanisme et l'objet de l'évaluation

La question de l'évaluation est traitée par l'article 7-1 qui figurait déjà dans le projet initial. Mais il se composait alors d'un seul alinéa : « Tous les enseignants-chercheurs établissent au moins tous les quatre ans un rapport mentionnant l'ensemble de leurs activités et leur évolution éventuelle remis au directeur de l'établissement [...] qui en assure la transmission au CNU. » Le nouvel article 7-1 est bien plus développé puisqu'il contient 4 alinéas. A cette première source, il faut ajouter quelques paragraphes de l'article 7 relatif à la fixation du service.

Sur la *procédure de l'évaluation*, il convient d'observer que nous avons affaire à un système mixte d'évaluation où chaque niveau, local et national, joue un rôle. Pour synthétiser, les instances locales font passer à l'instance nationale (CNU) un rapport qui peut, évidemment, « pré-juger » largement de l'évaluation finale puisqu'il « sert de base à l'évaluation de l'enseignant-chercheur par la section dont il relève au sein des instances mentionnées à l'alinéa précédent » (art. 7-1, al. 2). Si le prétendu « rapport d'activité de l'intéressé » émane *du seul intéressé* lorsqu'il s'agit de son activité de recherche, il devient en revanche un rapport conjoint, émanant de l'universitaire *et* de son administration, lorsque sont évoquées d'autres activités, notamment celle de son enseignement²¹. Il en découle que l'universitaire est partiellement évalué par sa propre université, plus particulièrement par le Conseil d'administration de celle-ci. Concernant le CNU, le nouveau projet de décret soumis à la CTPU, est très discret sur la mise en œuvre de cette évaluation²².

Si l'on passe de la procédure de l'évaluation à sa périodicité, on trouve dans le projet de décret deux dispositions redondantes, qui fixent cette périodicité à quatre ans. Par rapport à un projet évoqué dans la presse, le ministère a eu la bonne idée d'ajouter une exception pour ceux qui viennent de changer de grade ou de corps²³, même si on peut estimer notoirement insuffisantes les exceptions temporelles à l'évaluation et irréaliste une périodicité aussi fréquente (v. *infra* B).

Cependant, la disposition principale relative à l'évaluation est celle qui porte sur *son objet*. Non seulement tout universitaire est évalué, mais en outre, toutes ses activités le sont. De ce point de vue, le texte est sans ambiguïté : l'évaluation « prend en compte

²¹ « L'avis émis par le conseil d'administration en formation restreinte sur les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt général figurant dans le rapport d'activité de l'intéressé est joint à cette transmission et communiqué à l'intéressé. » Art. 7-1, al.1.

²² La seule disposition relative à l'évaluation figure à l'article 1 modifié du décret qui porte sur l'objet du CNU : « Il procède à l'évaluation de l'ensemble des activités et de leur évolution éventuelle, des enseignants-chercheurs régis par le décret du 6 juin 1984 susvisé. [Cette évaluation est prise en compte pour les mesures relatives à la carrière et à l'attribution de certaines primes et indemnités aux professeurs des universités et maîtres de conférences]. Les critères, les modalités d'appréciation des candidatures, d'évaluation et de classement des enseignants-chercheurs et de formulation des avis sur leurs activités sont publics, ainsi que les rapports annuels rendant compte de chacune de ces activités. »

²³ « Cette évaluation a lieu tous les 4 ans. Elle a lieu au plus tard 4 ans après la première nomination dans un corps d'enseignants-chercheurs ou après chaque promotion de grade ou de changement de corps. » (Art. 7-1, al.3)

l'ensemble des activités de l'enseignant-chercheur » (Art. 7-1 al. 4). En quoi consistent ces activités ? Il y a d'abord, ce qui peut sembler évident, une évaluation de l'activité de recherche. On trouve la formule dans l'article du projet de décret qui fixe le « temps de travail » légal de l'universitaire. Il est constitué, outre par du temps d'enseignement, « pour moitié par une activité de recherche reconnue comme telle par une évaluation réalisée dans les conditions prévues à l'article 7-1 du présent décret » (art. 7-I, 2°). Un syndicat a obtenu la suppression de l'adjectif de « soutenue » pour désigner la nature de la recherche de sorte que cette formule devient une clause de style²⁴. L'évaluation ne pourra servir, le cas échéant, qu'à constater qu'un universitaire ne fait pas du tout de recherche. Faut-il une évaluation pour le constater ? A côté de l'évaluation de la recherche figure aussi l'évaluation de l'enseignement. L'idée en avait été introduite dans le projet-*bis*²⁵. Elle est ici reprise, non plus, cette fois, dans l'article sur la fixation du service, mais dans l'article sur l'évaluation²⁶. Le décret est d'une grande timidité sur la question, assez explosive, de l'évaluation des activités pédagogiques. Qui va évaluer les enseignements ? Comment le Conseil d'administration, déjà débordé de tâches, pourra-t-il faire ce travail correctement ? Enfin, plus problématique encore est l'introduction des « tâches d'intérêt général » dans les fonctions de l'universitaire qui sont soumises à son évaluation (v. *infra*, B). Le point est d'autant plus inquiétant que l'une des dispositions nouvelles de ce projet-*ter* est de récompenser les universitaires qui « ont effectué pendant au moins quatre ans des tâches d'intérêt général²⁷ » en leur accordant prioritairement un congé sabbatique. Comme désormais l'octroi de tels congés est à la discrétion du Président de l'université, puisque le CNU a été dépossédé (depuis le projet initial) de cette prérogative, on voit ici se renforcer la tendance à privilégier dans le système ceux qui s'investissent dans ces « tâches d'intérêt général ». Doit-on déduire que l'insertion professionnelle, mentionné à l'article 3 du projet de décret, constitue une de ces tâches et qu'elle doit être placée, au même titre que les autres missions fixées dans le même article, au même rang que l'enseignement et la recherche ? Pourtant, la principale tâche d'intérêt général d'un universitaire n'est-elle pas d'enseigner ce qu'il sait et ce qu'il a appris par ses recherches ? On voit où nous mène la bureaucratisation galopante du fonctionnement de l'université, que ce décret reflète trop bien.

²⁴ L'ancienne version du projet-*bis* évoquait une « activité de recherche soutenue et reconnue comme telle ». Elle est bien reconnue comme « soutenue ». Sans cette précision, la phrase n'a guère plus de sens à moins de supposer – ce qui reste possible – la chose suivante : ce que « l'enseignant-chercheur » présente comme de la recherche doit être reconnu comme de la « véritable » recherche, par exemple en fonction des revues où sont publiés les articles, etc. ... Le Conseil scientifique de l'université de Lyon I, Claude Bernard, a commencé à attribuer des dotations financières à ses membres en fonction d'une évaluation purement quantitative (lieu et fréquence des publications). Le train est en marche dans certaines universités.

²⁵ Art. 7-I, 1° alinéa 1 : « l'activité d'enseignement est évaluée de manière régulière, au moins tous les quatre ans, par le CNU [...], au vu de l'avis émis par le conseil d'administration en formation restreinte sur les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt collectif »

²⁶ L'avis émis par le conseil d'administration en formation restreinte sur les activités pédagogiques et les tâches d'intérêt général figurant dans le rapport d'activité de l'intéressé est joint à cette transmission et communiqué à l'intéressé. » (art. 7-1, al. 1).

²⁷ « Une fraction des congés pour recherches ou conversion thématique est attribuée en priorité aux enseignants-chercheurs qui ont effectué pendant au moins quatre ans des tâches d'intérêt général. »

La dernière question relative à l'évaluation, la plus importante peut-être, est celle des *effets*. L'évaluation, mais pour quoi faire ? C'est là que le texte du projet de décret apparaît plus flou, à dessein ou non. L'article 7-1, al. 4 *in fine* dispose : « Elle [l'évaluation] est prise en considération par les établissements lors de la définition de leur politique en matière indemnitaire et de promotions. » L'expression n'est pas des plus heureuses. Parce que la « prise en compte » ou la « prise en considération » est une formule floue et vague, dont on a du mal à saisir la portée juridique. En quoi une telle évaluation va-t-elle véritablement lier les autorités qui sont ses destinataires, *a priori*, les instances de l'évaluation dans les universités ? Ensuite et surtout, parce qu'on peut se demander comment une évaluation individuelle d'un universitaire pourrait avoir un effet sur la « définition de la politique » d'un établissement pour ses primes (indemnités) ou avancements. Logiquement, l'évaluation d'un individu ne devrait avoir de conséquences que sur cet individu, et non sur l'institution à laquelle il appartient. L'AERES est déjà compétente pour l'évaluation des institutions universitaires et des équipes de recherches. On ne peut donc comprendre cette disposition que de la manière suivante : l'évaluation nationale, par le CNU, d'un universitaire appartenant à une université donnée, constitue un élément d'appréciation à « prendre en considération » par l'instance locale de l'université lorsqu'elle doit attribuer des primes et fixer des promotions à tel ou tel universitaire. L'évaluation servirait à donner une sorte de garantie plus objective pour l'octroi des primes qui, selon la loi LRU, relèvent désormais de la compétence du président de l'université²⁸, et pour la détermination des promotions locales. Toute interprétation contraire serait difficile à admettre. En tout cas, elle est corroborée par le projet de décret modifié relatif au CNU, dans lequel on lit que « cette évaluation (des enseignants-chercheurs) est prise en compte pour les mesures relatives à la carrière et à l'attribution de certaines primes et indemnités aux professeurs des universités et maîtres de conférences » (art. 1^{er} al.1).

Mais à côté de cette première fonction de l'évaluation, il n'est pas impossible d'en deviner une seconde qui serait d'aider à fixer le contenu du service de l'universitaire. En effet, comme on l'a vu plus haut, la question de l'évaluation est déjà amorcée dans le fameux article 7, qui fixe les conditions de détermination du service de l'universitaire et l'étendue de ses obligations. On a vu que les décisions individuelles d'attribution du service « prennent en considération l'ensemble des activités mentionnées au premier alinéa du II et de leur évaluation par le Conseil national des universités ». (Art 7.II al.4). L'évaluation pourrait servir à l'administration à « proposer » une modulation à la hausse à l'intéressé (v. *supra* I).

²⁸ « Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. La prime d'encadrement doctoral et de recherche est accordée après avis du conseil scientifique. [...] Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels. [...] Les conditions d'application du présent article peuvent être précisées par décret. » Art. 19 loi LRU, désormais Art. L. 954-2 du Code de l'Éducation Nationale.

B/ Que penser de cette évaluation ?

Il est permis de s'étonner du caractère extrêmement ambitieux de cette politique de l'évaluation. Non seulement cette évaluation englobe *toutes* les activités – enseignement, recherche, et d'intérêt général – de *tous* les enseignants-chercheurs, mais, en outre, elle doit être effectuée *tous* les quatre ans. On reste confondu devant le gigantisme d'une évaluation tous les quatre ans alors que la plupart des universitaires ne cessent d'être évalués, que ce soit pour les contrôles opérés par l'AERES, les demandes de promotions ou encore les demandes de financement auprès de l'ANR.

En outre, on rappellera pour mémoire que l'association *Qualité de la science française* n'a cessé, dans ses communiqués, de mettre en garde contre un tel système d'évaluation, totalement irréaliste, et a toujours plaidé en faveur d'une évaluation sur la demande des intéressés quand ils établissent des projets. De leur côté, des universitaires français recrutés à l'étranger ont écrit dans la presse qu'ils avaient été évalués seulement deux fois, de manière approfondie, dans leur carrière : une première fois en devenant professeur associé et une seconde fois en obtenant leur charge à vie (« *tenure* »). Pourquoi, sur ce point précis, le ministère ne regarderait-il pas Outre-Atlantique, où on remet d'ailleurs tous les ans un rapport sur ses activités ?

Enfin, comme souvent en France, on bâtit des beaux projets sans jamais se soucier des conséquences pratiques. Il est certain que l'intendance ne suivra pas. Une telle politique de l'évaluation, à la supposer réaliste et pertinente, ne pourra fonctionner que si l'on trouve des « évaluateurs » pour accomplir des tâches aussi lourdes. On aurait pu songer que le nouveau projet de décret CNU²⁹ contiendrait des dispositions aptes à accroître sa légitimité et à le doter des moyens nécessaires pour accomplir correctement des missions aussi considérables. Ce qui n'est pas tout à fait le cas, car le projet en question doit faire l'objet d'un jugement contrasté. Certes, il introduit, à juste titre, des règles déontologiques qui gouverneront le fonctionnement des sections et qui devraient mettre fin à certains abus dans certaines sections³⁰. Certes, aussi, il prévoit une rotation des mandats en limitant à deux le nombre de mandats successifs. Certes, enfin, il innove grandement en exigeant des candidats à l'élection et des personnes nommées leur *curriculum-vitae* et une notice contenant la liste de leurs travaux, les deux éléments étant rendus publics, ce qui devrait empêcher – du moins on peut l'espérer – que siègent

²⁹ Notons ici, pour le saluer, le fait que le ministère a ici tenu sa promesse qui était d'envoyer de façon concomitante le projet de décret statutaire et le projet de décret CNU.

³⁰ Ainsi, aux incompatibilités de fonctions s'ajoute la disposition suivante : « Les membres du Conseil national des universités ne peuvent participer ni aux délibérations ou à la rédaction de rapports ayant trait à leur situation personnelle ni à celles de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré, ni à celle d'un enseignant-chercheur affecté ou exerçant des fonctions au sein de l'établissement dans lequel ils sont eux-mêmes affectés, ou dans lequel ils exercent ou ont exercé des fonctions depuis moins de trois ans. Ils ne peuvent participer aux délibérations ou à la rédaction de rapports concernant un candidat à la qualification qui a préparé son doctorat ou exercé des activités au sein de l'établissement dans lequel ils sont eux-mêmes affectés, ou dans lequel ils exercent ou ont exercé des fonctions depuis moins de trois ans. Ils ne peuvent participer aux délibérations ou à la rédaction de rapports concernant un candidat à la qualification dont ils ont dirigé ou co-dirigé la thèse ou si ils ont été garants de son habilitation à diriger des recherches. » (Art.2, al.3).

au CNU des universitaires ayant perdu le contact avec la recherche³¹. Mais le ministère a conservé, d'une part, la règle lui accordant le droit de nommer un tiers des membres, et d'autre part le mode d'élection par scrutin de liste proportionnelle, qui assure aux syndicats un rente de situation. QSF s'est en partie constituée contre cette solution et a toujours prôné le panachage possible entre les listes pour choisir des compétences plutôt que des appartenances syndicales. Par ailleurs, alors que les tâches des membres du CNU seront passablement alourdies par l'évaluation, aucune décharge de service n'est prévue pour les membres ordinaires, car seul le président de section – et même pas les autres membres du Bureau ! – aura droit à une décharge d'un tiers de service³². Voilà assurément une réforme conçue *a minima*. La disproportion entre les missions du CNU et ses moyens est criante et laisse mal augurer du travail futur d'évaluation qu'on lui a confié alors même que le CNU a désormais un redoutable « concurrent » avec l'AERES dont les moyens semblent bien moins comptés.

Le plus inquiétant, finalement, dans cette évaluation réside peut-être ailleurs, à savoir dans la conception qu'elle laisse entrevoir du métier d'universitaire. On apprend au détour de la lecture de ces articles qu'un universitaire doit non seulement enseigner et chercher, mais aussi accomplir des « tâches d'intérêt général » dont on sait qu'elles sont innombrables lorsqu'on lit l'article 3 (inchangé depuis le projet initial) du projet de décret censé énumérer les missions de « l'enseignant-chercheur ». Ainsi, ces dispositions sur l'évaluation risquent de donner une concrétisation juridique à cet inventaire « à la Prévert » des missions de l'universitaire (art. 3) et donc de contribuer à aggraver la dilution du métier d'universitaire qui cesse d'être défini par la liaison indissociable entre enseignement et recherche.

Il ressort de cette analyse que, *contrairement à l'opinion qui tend à se répandre depuis quelques jours, le ministère a globalement tenu bon sur ses principes et sur ses objectifs*. Pour la modulation, il continue à vouloir faire du service d'enseignement une variable d'ajustement budgétaire. En abandonnant le verrou instauré par le veto lié à une évaluation positive du CNU, et en se contentant du seul consentement de l'intéressé, le ministère a regagné une manche dans le jeu qui l'oppose aux universitaires si l'on estime, comme nous, que le consentement de l'intéressé n'est pas une solide garantie. Pour les promotions, il a joué de façon plus rusée encore. Il a réussi en tout cas à convaincre les syndicats avec qui il a négocié que c'était un bon marché. On dira, de façon plus irrévérencieuse, que c'est surtout un *marché de dupes*. Pour l'évaluation, il a transformé une bonne idée en une « usine à gaz » qui ne pourra pas fonctionner correctement.

³¹ « Chaque candidat produit à l'appui de son acte de candidature un *curriculum vitae* et une notice mentionnant ses titres et travaux, rendus publics dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur. » Art.4 modifié.

³² Voir art. 7-II, al.5 projet-*ter* (sur le statut). Le projet de décret CNU est muet sur la question des décharges de service, et ne contient qu'une disposition sur les indemnités qui renvoie à un futur décret (art. 10 modifié).

Il n'est pas interdit d'admirer la ténacité du ministère dans cette affaire, mais il n'est pas interdit, non plus, de s'étonner d'une telle obstination, qui confine à l'entêtement. Pour que les universitaires de la base acceptent le système proposé, il faut supposer qu'ils accordent à ce ministère une confiance aveugle et interprètent de façon bienveillante le texte ainsi « réécrit ». L'expérience aidant, les universitaires ont plutôt appris la méfiance à son égard. Il suffit de savoir que les deux principales idées de ce décret – l'évaluation et la modulation – ont été proposées par la communauté universitaire elle-même, par *Qualité de la science française* et par les États-Généraux de la Recherche, pour comprendre comment le ministère réussit à dénaturer tout ce qu'on lui propose et à le transformer en instrument de domination bureaucratique et d'asservissement des universitaires eux-mêmes³³. Il est donc très peu probable que la majorité des universitaires sera convaincue par ce texte qui est censé nous sortir de la crise. Qu'on nous entende bien : il ne s'agit pas de jouer avec satisfaction le rôle de « l'esprit qui toujours nie », mais tout simplement de faire comprendre à ce ministère, et aussi à ceux qui vont lui succéder, qu'il est fini, le temps où l'on faisait prendre aux universitaires des vessies pour des lanternes.

On aurait aimé, pour notre part, qu'on sorte de la crise par le haut, et non par ce genre de compromis médiocre qui ne fera qu'aggraver la situation actuelle dans l'Université. Cette sortie par le haut est la solution législative : d'abord, une loi sur le statut des universitaires, que les esprits les plus éclairés réclament depuis longtemps. Mais aussi, si l'on prend un peu de hauteur par rapport à l'objet en cause, l'affaire du décret apparaît comme assez secondaire. Le vice est dans l'œuf, dans cette loi, la loi « LRU », qui porte si mal son nom. Contrairement à ce que prétend la frange radicale du mouvement de protestation, il ne convient pas de l'abroger car une plus grande autonomisation des universités est indispensable. Il faut en revanche, – et vite ! – la réviser, la modifier, selon des principes plus conformes à la constitution universitaire. Il faut lutter contre la concentration des pouvoirs au profit du président en redonnant au Conseil scientifique la place centrale qu'il doit avoir dans la gestion des carrières, et il faut lutter contre la concentration au profit de la présidence pour remettre les composantes, UFR, ou facultés, au cœur du système universitaire. Bref, tout le contraire de ce que veut la funeste CPU, mauvaise fée de la loi LRU. Alors, et seulement alors, on pourra songer – enfin – aux choses sérieuses, et notamment à introduire, progressivement et intelligemment, une véritable déconcentration de la gestion des carrières.

Fait pour QSF par Olivier Beaud, le 14 mars 2009

³³ C'est Sylvestre Huet qui, dans son remarquable blog à *Libération*, a relevé ce point.