

La loi sur les libertés et les responsabilités universitaires : le cadre juridique d'une rénovation de la gestion de ressources humaines dans les universités

Par Jean-Pascal BONHOTAL

Sous-directeur des affaires juridiques de l'enseignement supérieur et de la recherche

Introduction :

Les universités sont en principe depuis la loi « Edgar Faure » d'orientation de l'enseignement supérieur promulguée en 1968 des établissements publics autonomes. Toutefois près de 40 ans après cette réforme qui a posé les grands principes de fonctionnement des universités actuelles (notamment la participation et la pluridisciplinarité), l'autonomie universitaire est encore largement théorique. En dehors d'un régime budgétaire et financier assoupli par rapport au droit commun des établissements publics administratifs (avec l'absence de contrôle financier a priori), la gestion d'une université est actuellement plus proche de celle d'une administration de l'Etat que d'une entreprise. Ainsi plus des deux tiers des ressources dont disposent les universités sont gérées directement par l'Etat sans être inscrites à leur budget propre, le patrimoine immobilier qu'elles utilisent n'est pas leur propriété (bien que depuis 1988 elles doivent assurer toutes les charges et responsabilités du propriétaire) et enfin elles ne sont pas juridiquement employeur des 150 000 personnels environ, qui contribuent à leurs activités, qui sont à 90% des fonctionnaires d'Etat.

L'ambition la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ¹ vise de manière générale à donner de la consistance à l'autonomie des universités qui leur est reconnue *de jure* depuis 1968 et à favoriser la modernisation de leur gestion dans tous les domaines par un transfert de compétences nouvelles attribuées graduellement². Pour ce faire la loi s'attache à rendre plus efficace la gouvernance des universités en renforçant le statut et en clarifiant les domaines de compétence de deux principaux organes dirigeants de l'université : le conseil d'administration et le président. C'est le cas notamment pour le domaine des ressources humaines. Si certains commentateurs ont surtout relevé la possibilité offerte au président de recruter de nouvelles catégories de personnels contractuels, l'extension des compétences porte d'abord sur la gestion des personnels fonctionnaires et s'inscrit dans une stratégie de mise en place d'une

¹ Journal officiel du 11 août 2007; la majorité des dispositions de cette loi modifient ou complètent des dispositions existantes du code de l'éducation

² Certaines compétences de gestion courante ont été attribuées dès promulgation tandis que d'autres ne le seront que lors de la mise en place dans chaque université des organes de gouvernance rénovée et que les plus importantes ne seront effectives que de manière optionnelle et avec l'accord des autorités de tutelle ; la généralisation des compétences élargies à toutes les universités est toutefois prévue par la loi en 2012.

véritable politique de ressources humaines dans chaque établissement universitaire, enrichie par des modalités de dialogue social elles aussi renouvelées.

Les instruments à la disposition des universités pour influencer sur la gestion de leurs personnels fonctionnaires de l'Etat

Le premier instrument de cette stratégie est la réaffirmation des pouvoirs du président de l'université en matière de gestion des personnels (article 6 de la loi modifiant l'article L.712-2 du code de l'éducation). Son autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement est confirmée . Il ne dispose pas pour autant du pouvoir de choisir les personnels fonctionnaires qui seront affectés à l'établissement. Les règles de recrutement et de mobilité demeurent régies par des dispositions statutaire de portée nationale. Dans un seul domaine l'établissement va disposer d'une influence décisive sur le choix des personnels ; en matière de recrutement de personnels enseignants-chercheurs les propositions de recrutement transmises au ministre seront désormais établies par le conseil d'administration restreint de l'établissement après avis motivé d'un comité de sélection, qu'il aura nommé sur proposition du président (nouvel article L.952-6 du code de l'éducation). Toutefois la possibilité pour le chef d'établissement d'assurer une forte régulation des affectations des fonctionnaires dans son établissement est garantie par la nouvelle possibilité de faire obstacle à la nomination d'un agent dont il estimerait que les compétences ne sont pas adaptées aux besoins particuliers de l'établissement : « aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé »³.L'exercice de ce droit de « veto » doit permettre la conciliation entre une politique de GRH de chaque établissement et le maintien de corps nationaux de fonctionnaires de l'enseignement supérieur.

Cette autorité renforcée est complétée par une gamme d'instruments nouveaux qui vont permettre aux établissements d'adapter les conditions de travail et de rémunérations des agents fonctionnaires relevant d'un statut national aux situations spécifiques de chaque université .

Ainsi le conseil d'administration définira , dans le respect des dispositions statutaires applicables, les principes généraux de répartition des obligations de services des personnels d'enseignement et de recherche , qui ne dépendront donc plus exclusivement de textes nationaux (article L.954-1 du code de l'éducation). De même si en matière de rémunération principale les personnels fonctionnaires continueront à dépendre des dispositions statutaires les régissant, deux innovations sont introduites en matière de régimes indemnitaires. Elles s'appliqueront à toutes les catégories de personnels enseignants comme personnels ingénieurs, techniciens administratifs ou des bibliothèques : c'est conseil d'administration qui définira les règles générales d'attribution des primes aux personnels et c'est le président qui prendra les décisions individuelles à cet égard (L.954-2, 1^{er} alinéa) . De surcroît est instituée la possibilité pour les établissements de créer par délibération de leur conseil d'administration « des dispositifs d'intéressements permettant d'améliorer la

³ La loi a prévu une seule exception à ce principe : celle de l'affectation des professeurs des universités des discipline juridiques, politiques , économiques et de gestion recrutés par concours nationaux de l'agrégation de l'enseignement supérieur.

rémunération des personnels » (L.953-2, 2^{ème} alinéa). Dès lors la possibilité des établissements d'utiliser le levier indemnitaire dans la politique de GRH s'avère importante : ils pourront ainsi alternativement ou cumulativement introduire de fortes modulations dans la répartition des primes encadrées par de textes nationaux et créer des primes propres à l'établissement.

Toutes ces innovations n'auraient toutefois qu'un impact modéré si les universités ne disposaient, comme dans le passé, d'aucune maîtrise de la masse salariale des fonctionnaires qui sont affectés en leur sein . Or les établissements qui bénéficieront des compétences élargies obtiendront le transfert au budget propre des établissements des crédits d'Etat correspondant à la masse salariale des agents d'Etat affectés à l'établissement (nouvel article L.712-9). Il leur appartiendra donc de dégager les marges de manœuvre de leur politique de GRH par une gestion optimisée de cette masse salariale.

La création de nouvelles catégories d'agents contractuels

Ces mesures générales auront une incidence sur la gestion des différentes catégories d'agents contractuels existant actuellement dans les établissements d'enseignement supérieur. Mais deux dispositions vont conduire à créer de nouvelles catégories d'agents contractuels. Il s'agit :

- de la suppression du deuxième alinéa de l'article L.951-2 du code de l'éducation qui interdisait aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de recruter des agents contractuels par contrats à durée indéterminée . Les EPSCP pourront donc bénéficier de toutes les dispositions prévues aux articles 4 et 5 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la fonction publique de l'Etat.
- un nouvel article L.954-3 crée de nouvelles catégories d'agents contractuels, à durée déterminée ou indéterminée relevant d'un régime spécifique non régis par les articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984.

Mise en place du nouveau régime : Les deux nouvelles dispositions relatives aux contractuels ne sont pas immédiatement applicables. Les dispositions transitoires de la loi (article 45) prévoient que les dispositions de l'article 19, qui concernent les contractuels, ne sont applicables « qu'à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration ». Comme pour beaucoup d'autres dispositions, le législateur a en effet conditionné la mise en œuvre de la réforme à l'adaptation des statuts des établissements pour les mettre en conformité avec la loi , ce qui implique notamment la mise en place d'un nouveau conseil d'administration.

La possibilité de recruter des agents contractuels à durée indéterminée dans les cas prévus par la loi du 11 janvier 1984 sera donc ouverte de plein droit dès qu'une université aura installé son nouveau conseil.

En revanche la possibilité de création de nouvelles catégories de contractuels ne relevant pas de la loi du 11 janvier 1984 ne sera pas ouverte de plein droit dès cette étape institutionnelle accomplie. L'article L.712-8 prévoit en effet que les nouvelles

compétences offertes aux établissements ont un caractère optionnel : le conseil d'administration doit par délibération demander à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines et cette demande doit être approuvée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur .Or ces tutelles peuvent ne pas approuver la demande exprimée par telle ou telle université estimant que celle ci ne dispose pas de capacités de gestion suffisantes pour assumer les nouvelles compétences. Toutefois la loi prévoit un terme à cette période transitoire : l'article 49 dispose que les nouvelles compétences s'appliqueront de plein droit à toutes les universités au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi, c'est à dire au 11 août 2012.

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel autres que les universités peuvent également demander à bénéficier des nouvelles compétences en matière de gestion de ressources humaines dans les mêmes conditions. Quant aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche ayant le statut d'établissement public administratif, les conditions dans lesquels ils pourront solliciter le bénéfice d'un régime similaire seront précisées dans un décret en Conseil d'Etat.

Encadrement juridique et financier du nouveau régime : L'article 19 de la loi ne prévoit pas pour son application l'intervention d'un décret. L'avis du Conseil d'Etat sur les agents contractuels ((C.E., 30 juin 1997, avis n°359-964) prévoit toutefois que le gouvernement peut toujours prendre des décrets encadrant la gestion des agents contractuels des établissements publics. A défaut d'intervention de tels décrets le conseil d'administration de l'établissement et à défaut le chef d'établissement sont compétents pour fixer les règles applicables à ces agents.

En revanche l'article L.712-9 du code de l'éducation encadre financièrement la masse salariale consacrée aux recrutements des nouveaux contractuels : « le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L.954-3 ». Dès lors le volume de cette masse salariale devra faire l'objet d'une négociation avec la tutelle tous les quatre ans au moment de la préparation du contrat d'établissement.

Autorité compétente : L'article L.954-3 prévoit que les agents sont recrutés par le président .Aucune procédure particulière n'est prescrite pour les agents recrutés « pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A » .En revanche pour ceux « recrutés (...) pour assurer des fonctions de recherche ou d'enseignement et de recherche » , ils sont recrutés après avis du « comité de sélection prévu à l'article L.952-6-1 ». Ce « comité de sélection » est l'organe institué par la nouvelle loi en vue de procéder au recrutement des personnels enseignants-chercheurs titulaires. Toutefois alors que pour le recrutement des personnels titulaires le comité de sélection joue un rôle proche d'un jury de recrutement⁴, il n'intervient pour les contractuels que comme organe consultatif et le président n'est pas lié par ses avis.

⁴ Le comité de sélection n'est pas même pour le recrutement des personnels enseignants-chercheurs titulaires un jury de concours *stricto sensu* puisque la loi donne cette qualité au conseil d'administration ; mais il s'agit d'un

Fonctions : Le niveau des fonctions prévues pour les nouvelles catégories d'agents contractuels est obligatoirement celui de la catégorie A.

Il est en effet expressément prévu que pour les personnels non enseignants, ils sont recrutés « pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A », ce qui exclut tout recrutement sur la nouvelle base juridique pour des fonctions de niveau B ou C. Certes les établissements pourront recruter des agents pour des fonctions techniques ou administratives de ces derniers niveaux mais ils devront le faire sur la base des dispositions de droit commun des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984.

L'autre catégorie de fonctions prévues à l'article L.954-3 est celle des agents « recrutés (...) pour assurer des fonctions de recherche ou d'enseignement et de recherche ». Les personnels chargés de fonctions d'enseignement et/ou de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur sont toujours de catégorie A.

Il convient de noter que la création de cette nouvelle catégorie de personnels d'enseignement et de recherche ne fera pas obstacle, pour les établissements qui y recourront, à la poursuite de recrutement dans les catégories pré-existantes : professeurs associés, attachés temporaires, allocataires de recherche etc ..

Rémunération : Aucune disposition ne prévoit pour le moment un encadrement, plafond ou plancher, des rémunérations allouées à ces nouveaux agents. La rémunération principale qui leur sera servie sera donc déterminée dans le contrat lui-même, avec éventuellement, sans que cela soit obligatoire, la fixation d'un cadre de référence interne à l'établissement. En matière de primes et indemnités, ces agents ne pourront bénéficier d'aucun dispositif existant puisqu'ils ne sont visés par aucun texte indemnitaire. En revanche ils pourraient bénéficier des dispositifs d'intéressement que les établissements sont autorisés à créer en application de l'article L.954-2 puisque cette disposition n'exclut de son champ aucune catégorie de personnels.

Protection sociale : Si les nouveaux agents à contrat à durée indéterminée qui résulteront de l'abrogation de la disposition restrictive du deuxième alinéa de l'article L.951-2 seront couverts par les dispositions du décret du 17 janvier 1986 puisqu'ils seront recrutés en application de la loi du 11 janvier 1984, il n'en sera pas de même pour les nouvelles catégories résultant de l'application de l'article L.954-3. En effet comme l'a rappelé le Conseil d'Etat « le décret du 17 janvier 1986 ne s'applique pas de plein droit à l'ensemble des agents non titulaires et en particulier à ceux dont le recrutement est autorisé par des dispositions législatives spécifiques dérogeant aux lois des 13 juillet 1983 et 11 janvier 1984 » (C.E., 30 juin 1997, avis n°359-964). En conséquence ces agents relèveront en matière de sécurité sociale et d'accidents du travail du régime général et pour les autres droits sociaux, de la teneur même de leur contrat ou des règles internes à l'établissement, sauf si ultérieurement un décret intervenait pour leur attribuer expressément tout ou partie des droits sociaux prévus au décret du 17 janvier 1986 : c'est la solution qui a en effet été retenue lors de la création d'un précédent régime spécifique d'agents contractuels dans les universités

collège d'expert préparant les travaux du jury final et qui doit exercer ses fonctions dans des conditions très similaires à celle du jury.

circonscrit à la satisfaction d'un besoin particulier, celui des personnels des services d'activités industrielles et commerciales, régis par un très court décret n°2002-1347 du 7 novembre 2002 portant dispositions générales applicables aux agents non titulaires recrutés dans les services d'activités industrielle et commerciales des établissements d'enseignement supérieur .

Une catégorie de contrats spécifiques pour recruter des étudiants : une disposition nouvelle introduite à l'article L.811-3-1 du code l'éducation crée enfin une nouvelle possibilité de recrutement d'agents contractuels : elle concerne exclusivement les étudiants qui pourront, dans des conditions fixées dans un décret à venir, participer ainsi à des tâches périphériques à l'enseignement et à la vie des établissements. Ne correspondant à aucun des cas prévus par le statut général et reposant sur une base législative spéciale , ces contractuels « étudiants » constitueront un nouveau régime juridique *sui generis*.

Une volonté de mettre en place une véritable politique de ressources humaines dans chaque établissement universitaire enrichies par des modalités de dialogue social elles aussi renouvelées

On pourrait être tenté de voir dans les innovations décrites ci-dessus un futur « éclatement » de la GRH universitaire. En fait il n'en est rien et la diversification des instruments disponibles comme des régimes juridiques applicables aux personnels n'est pas contradictoire une politique de GRH cohérente.

En premier lieu la GRH universitaire demeurera marquée par la prégnance des règles de la fonction publique d'Etat. L'ensemble des innovations signalées n'auront nullement pour effet de créer de fait une « quatrième fonction publique », la « fonction publique universitaire », hypothèse parfois mise en discussion depuis une dizaine d'années. En revanche l'attribution de nouvelles compétences aux instances internes des universités – conseil d'administration et président- vont remettre les établissements au centre de la GRH et les inviter à définir dans le cadre de leur politique générale d'établissement des lignes directrices en GRH.

La mesure emblématique de cette volonté de concilier le maintien dans la FPE avec des inflexions politiques locales est la disposition qui impose la création de comités techniques paritaires dans toutes les universités (article 16 créant un article L.951-1-1 du code). Bien que les CTP soient institués dans les établissements publics administratifs de l'Etat depuis 1982 leur mise en place dans les universités n'avait jamais été organisée : les fonctions consultatives des CTP étaient exercées de fait par de multiples instances de représentation mais elles avaient toutes un caractère catégoriel, et aucune n'avait vocation à représenter l'ensemble des catégories de personnels de l'université⁵.

Chargés , en plus des missions consultatives habituelles des CTP de rendre des avis sur la politique de gestion des ressources humaines et la politique sociale d'ensemble de l'établissement , le CTP d'une université disposera d'une vision

⁵ C'était le cas notamment de la commission paritaire d'établissement créée par la loi en 1992 et mise en place effectivement en 1999 et qui exerçait mais à l'endroit des seuls personnels administratifs et techniques une fonction mixte de type pré-CAP et CTP spécial. Avec la création des CTP généraux cette seconde fonction a été supprimée par la loi du 10 août 2007.

d'ensemble des actions de l'établissement en matière de GRH , ce qui n'était rendu possible dans aucune instance précédemment. Dès lors le CTP est destiné à devenir le lieu privilégié du dialogue social dans une université et certainement, si les organisations syndicales de personnels savent l'utiliser de manière pertinente un contre poids efficace face à ce que certains commentateurs décrivent comme le risque de « pouvoir personnel » des présidents des universités disposant de la gouvernance renouvelée.

ANNEXE

EXTRAITS DE LA LOI N°2007-1199 DU 10 AOUT 2007 RELATIVE AUX LIBERTES ET RESPONSABILITES DES UNIVERSITES

Chapitre V

Le comité technique paritaire

Article 16

I. - Après l'article L. 951-1 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 951-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 951-1-1. - Un comité technique paritaire est créé dans chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel par délibération du conseil d'administration. Outre les compétences qui lui sont conférées en application de l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, il est consulté sur la politique de gestion des ressources humaines de l'établissement. Un bilan de la politique sociale de l'établissement lui est présenté chaque année. »

II. - Le cinquième alinéa de l'article L. 953-6 du même code est ainsi rédigé :

« La commission paritaire d'établissement prépare les travaux des commissions administratives paritaires des corps mentionnés au premier alinéa. »

(...)

TITRE III

LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS

DES UNIVERSITÉS

Chapitre Ier

Les responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines

Article 18

Dans le chapitre II du titre Ier du livre VII du code de l'éducation, il est inséré une section 2 ainsi rédigée :

« Section 2

« Responsabilités et compétences élargies

« Art. L. 712-8. - Les universités peuvent, par délibération adoptée dans les conditions prévues à l'article L. 711-7, demander à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3.

« Les dispositions des articles mentionnés au premier alinéa s'appliquent sous réserve que la délibération du conseil d'administration soit approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

« Art. L. 712-9. - Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

« Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3.

(...)

Article 19

I. - Le titre V du livre IX du code de l'éducation est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV

« Dispositions applicables aux universités bénéficiant de responsabilités et de compétences élargies mentionnées à l'article L. 712-8

« Art. L. 954-1. - Le conseil d'administration définit, dans le respect des dispositions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels.

« Art. L. 954-2. - 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. L. 954-3. - Sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :

« 1° Pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;

« 2° Pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1. »

II. - Les conséquences de la mise en oeuvre de l'article 18 et du I du présent article font l'objet d'un avenant au contrat pluriannuel d'établissement en cours.

III. - Le deuxième alinéa de l'article L. 951-2 du code de l'éducation est supprimé.

