

des hauts fonctionnaires comme les autres ? (Bernard Toulemonde)

Le décret du 4 octobre 2018 marque une nouvelle étape dans l'élargissement du vivier de recrutement des recteurs ([lire sur AEF info](#)). Bernard Toulemonde, ancien recteur, juriste et Igen honoraire, analyse pour AEF info cette évolution. "L'espèce des 'recteurs universitaires' serait-elle ainsi en voie de disparition ?", se demande-t-il. Il note en effet que "le centre de gravité des fonctions rectorales s'est déplacé" vers l'enseignement secondaire. Pour lui, cette évolution tend "à banaliser les recteurs, alignés peu à peu sur les autres directeurs de services régionaux de l'État".



Bernard Toulemonde

Avec la publication du décret qui élargit encore le vivier de recteurs ([lire sur AEF info](#)), la situation très particulière des recteurs d'académie dans notre administration et le monopole des universitaires dans l'exercice de ces fonctions, fruits de l'histoire, s'effritent un peu plus. Deux raisons à ce phénomène :

1. La principale réside dans le changement de nature des fonctions rectorales, tout au long du dernier demi-siècle : l'autonomie croissante des universités, la déconcentration massive d'actes de gestion administrative et financière tendent à les concentrer sur l'enseignement scolaire et à en faire des administrateurs comme les autres ;
2. S'ajoute à cela, la volonté, récemment énoncée par le gouvernement, d'ouvrir l'ensemble de la haute fonction publique aux compétences, d'où qu'elles viennent.

Ces changements expliquent que peu à peu la fonction rectorale perde sa spécificité et s'ouvre à d'autres personnes que les universitaires.

Une fonction traditionnellement réservée aux titulaires du plus haut titre universitaire

Depuis plus de deux siècles, les recteurs disposent d'une double légitimité : celle qu'ils tiennent de leur nomination par l'État, effectuée en conseil des ministres depuis 1946 ; celle qu'ils tiennent de leur titre universitaire, le plus élevé dans la hiérarchie académique, le doctorat d'État depuis 1854. Sauf rares exceptions, une solide tradition réservait donc l'exercice de cette fonction à des professeurs de l'enseignement supérieur, pratiquement seuls à détenir ce doctorat.

Celle-ci a été entérinée en 1998 et en 2001 : le doctorat d'État ayant disparu en 1984 au profit d'un nouveau doctorat (aux normes internationales), la question s'est posée de savoir si le titre universitaire le plus élevé désormais, l'HDR (habilitation à diriger les recherches), substitué au doctorat d'État, était la nouvelle condition de nomination des recteurs. Le Conseil d'État l'a affirmé en particulier dans un avis donné sur un projet de décret : en raison d'un principe d'indépendance des universités, leur tutelle ne peut être assurée que par les titulaires du plus haut titre universitaire.

Le décret qui s'ensuit pose donc la condition de principe de l'HDR ; toutefois, par dérogation, il autorise à titre exceptionnel (10 % des emplois) la nomination de personnalités de niveau équivalent, titulaire d'un doctorat (le nouveau doctorat de 1984) et possédant une expérience de dix années au moins dans le secteur de l'éducation ou de la formation ([décret n° 2001-245 du 21 mars 2001](#) ; art. R222-13 du code de l'éducation).

Un élargissement progressif du vivier

On assiste depuis lors à un effritement par étapes successives de la tradition antérieure, avec une ouverture de plus en plus large des dérogations au principe, qui demeure, du recrutement au niveau de l'HDR.

En 2010, saisi par le gouvernement, le Conseil d'État abandonne le principe d'indépendance des universités et il donne un avis favorable à un premier élargissement des dérogations : d'une part, le vivier de recrutement est étendu aux secrétaires généraux et directeurs de ministère ayant exercé pendant trois ans, sans aucune condition de titre ni d'expérience dans le secteur de l'éducation ; d'autre part le plafond total des dérogations (y compris les personnalités de niveau équivalent) monte à 20 % ([décret n° 2010-889 du 29 juillet 2010](#) ; art. R222-13, al.2-1° du code de l'éducation).

En 2015 – deuxième élargissement des dérogations – le doctorat devient facultatif pour les personnalités de niveau équivalent. Dans ce cas, une commission de six membres, présidée par un conseiller d'État et composée de hauts fonctionnaires (pour moitié de l'éducation nationale) est chargée de donner un avis préalable (décrets n°2015-[1617](#) et [1618](#) du 10 décembre 2015 ; art. R222-13-2° du code de l'éducation).

2018 : un saut quantitatif et qualitatif

L'espèce des "recteurs universitaires" serait-elle ainsi en voie de disparition ?

Cette fois, en 2018, un saut quantitatif et qualitatif est effectué après un temps d'hésitation : au printemps,

la consultation du CSE puis du Conseil d'État est opérée sur un projet qui porte à 30 % le taux des dérogations, mais lors de la délibération du Conseil des ministres le 11 avril 2018, le Président de la République, semble-t-il, estime ce taux insuffisant.

Un nouveau décret est donc préparé et il comporte deux éléments (art. R222-13, al.2 du code de l'éducation) ([lire sur AEF info](#)) : d'une part, la proportion des dérogations monte à 40 % des emplois ; d'autre part, toute exigence d'une expérience professionnelle de 10 années exigée des personnalités de niveau équivalent ou d'exercice préalable des fonctions de direction ou de secrétariat général de ministère disparaît.

Au total, le gouvernement dispose donc d'une importante marge de latitude pour nommer des personnes soit extérieures au sérail, soit choisies parmi les cadres de l'éducation nationale, à la seule réserve de consulter préalablement la commission instituée en 2015 pour celles qui ne sont pas titulaires de l'HDR.

Pour l'avenir, une question se pose : le plafond des dérogations continuera-t-il à monter et finalement videra-t-il de son contenu la condition de principe de l'HDR ? L'espèce des "recteurs universitaires" serait-elle ainsi en voie de disparition ?

La raison essentielle : le changement de nature des fonctions rectorales

Pendant longtemps, les fonctions rectorales ont été étroitement associées à l'université ; tel n'est plus le cas aujourd'hui.

L'âge d'or des "recteurs universitaires" se situe au cours des IIIe et IVe Républiques. En effet, la fonction change alors une première fois de nature : typiquement napoléonienne à l'origine – le recteur est chargé de "gouverner" son académie sous l'autorité du Grand-Maître (décret de 1808) –, elle prend une tout autre allure lorsque la réunion des facultés d'une académie est érigée en université en 1896 et que la présidence du conseil de cette université est confiée au recteur.

On comprend alors pourquoi seul un pair peut exercer une telle fonction et que ce recteur, devenu quasi-inamovible, se fait autant le porte-parole du gouvernement que celui de la communauté universitaire ; il est aussi en quelque sorte le protecteur de la liberté de l'enseignement et de la recherche et, par conséquent, il est indépendant des autorités administratives de droit commun, les préfets – règle toujours en vigueur pour tout ce qui concerne "l'action éducatrice, la gestion des personnels et des établissements qui y concourent".

Cette situation n'est plus d'actualité. Un nouveau changement de nature des fonctions se produit sous la Ve République, sous l'effet de différents facteurs.

Le lien avec l'université se distend

Tout d'abord, avec la montée impressionnante des effectifs dans les années 1960, le recteur se fait bâtisseur (ouverture d'un collège par jour ; campus universitaires) et il reçoit de nombreux pouvoirs déconcentrés tant en matière de carte scolaire que de gestion des finances et des personnels. Le régime gaulliste entend faire appliquer sa politique et, en 1967, il met fin à l'inamovibilité des recteurs, dont la fonction devient une mission temporaire.

Ensuite, le lien du recteur avec l'université se distend peu à peu avec la montée en puissance de

l'autonomie des universités. Une rupture intervient en 1968 : le recteur perd la présidence du conseil de l'université, celle-ci élisant désormais son président (comme partout dans le monde) ; il devient "chancelier des universités", une fonction de contrôle administratif et juridique ; celle-ci s'amointrit au fur et à mesure que les lois successives de 1984, 2007 et 2013 renforcent l'autonomie d'établissements qui dialoguent directement avec l'administration centrale et les collectivités territoriales, sans l'intermédiaire de l'autorité académique, sauf exceptions (ex : la formation des maîtres).

Des futurs adjoints portant le titre de recteurs pour l'ESR ?

À cela s'ajoute, en 2015, une réorganisation territoriale qui dépouille le recteur d'académie, chancelier des universités, de l'essentiel de ses pouvoirs à l'égard de l'enseignement supérieur et de la recherche au profit du recteur de région académique (13 régions académiques en métropole et 4 outre-mer) : c'est désormais celui-ci qui a compétence pour définir les orientations stratégiques dans ce domaine ; il dispose en particulier d'un service interacadémique pour exercer le contrôle administratif et budgétaire des établissements d'enseignement supérieur ([décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015](#) relatif aux régions académiques ; art. R.222-3-5 du Code de l'éducation) ([lire sur AEF](#)). Il est vrai que les textes récents sur l'accès aux masters et surtout aux licences (Parcoursup) confient à "l'autorité académique" d'importants pouvoirs de régulation des flux ([lire sur AEF](#)), exercés eux aussi souvent au niveau des régions académiques. Ainsi, pour l'essentiel, seul le recteur de région académique conserve effectivement des relations avec les établissements d'enseignement supérieur.

On peut d'ailleurs prévoir un effacement progressif des "recteurs d'académie", comme l'a suggéré l'IGAENR (rapport de mars 2010 sur "La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation") ([lire sur AEF info](#)), comme l'expérience en est menée en région Normandie où le recteur de région a été institué recteur des académies de Caen et de Rouen ([lire sur AEF info](#)) et comme l'ont annoncé les ministres de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation nationale au cours de l'été 2018 ([lire sur AEF info](#)). Seuls subsisteront des "recteurs de région académique" ; peut-être seront-ils assistés d'adjoints portant le titre de recteurs ?

Le centre de gravité s'est déplacé vers l'enseignement scolaire

Car enfin, parallèlement, le centre de gravité des fonctions rectorales s'est déplacé : il est désormais focalisé sur "l'enseignement scolaire", à savoir le secondaire, selon la tradition, mais aussi désormais l'enseignement primaire.

En effet, le recteur a été érigé en seul responsable de la politique éducative dans son académie ; il réunit entre ses mains tous les pouvoirs déconcentrés, y compris ceux sur l'enseignement primaire, traditionnellement confiés aux inspecteurs d'académie (promus au rang d'adjoints du recteur en tant que directeurs académiques des services de l'Éducation nationale, les Dasen) ; il gère les BOP (budgets opérationnels de programme) correspondants (1er et 2nd degrés public et privé) ; il organise et mutualise éventuellement tous les services académiques ([décret 2012-16 du 5 janvier 2012](#) relatif à l'organisation académique).

Une banalisation des recteurs

Il n'est donc pas étonnant que ces évolutions se traduisent dans le recrutement des recteurs. Rejetant en 2016 un recours de la CPU (Conférence des présidents d'université) sur cette ouverture du vivier, le

Conseil d'État s'est appuyé, non seulement sur le fait qu'aucun principe juridique ne s'opposait à cette ouverture, mais aussi sur les responsabilités étendues des recteurs en matière d'enseignement secondaire et primaire et d'administration générale (CE 23 novembre 2016, n°395652, [lire sur AEF info](#)).

Pour autant, cette évolution illustre d'abord un affaiblissement de la place des universitaires au sein de l'appareil d'État, pris en mains par les anciens élèves des grandes écoles ; elle tend également à banaliser les recteurs, alignés peu à peu sur les autres directeurs de services régionaux de l'État. Leur restent deux particularités notables : la nomination en conseil des ministres et l'indépendance par rapport au préfet de région ; si la première est solidement assise dans la Constitution (article 13), la seconde ne repose que sur un décret...

Bernard Toulemonde, agrégé de droit public, ancien recteur