

COLLECTION
POINTS DE VUE



La réforme de la gouvernance

(2005-2012)

FONDATION NATIONALE
RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE
PAR DÉCRET DU 6 JUIN 1925

Marcel POCHARD

Direction de la publication : Laurence Marion

Auteur : Marcel Pochard

Mise en page : **advitam**

Impression : CIA graphic

www.ciup.fr

T 01 44 16 64 00

SIRET 784 562 878 00016

La Cité internationale est une
Fondation privée reconnue d'utilité publique habilitée
à recevoir des dons, donations et legs.

Publication collection Points de vue 2020

Les propos tenus dans cette publication ne représentent
que l'opinion de leurs auteurs et n'engagent pas la
Cité internationale universitaire de Paris.

COLLECTION
POINTS DE VUE

La réforme de la gouvernance

(2005-2012)

Marcel POCHARD





I.

Les raisons de la réforme

On pourrait s'étonner qu'un régime de gouvernance qui a fonctionné sans difficultés majeures pendant trois quarts de siècle fasse tout d'un coup l'objet d'une réforme passablement significative. Il y a deux raisons à cela :

- une immédiate qui est la crise qui s'est produite entre les maisons dites non rattachées (en fait la vingtaine de maisons de pays que compte la Cité internationale) et la Fondation nationale, et par-delà les pouvoirs publics français, qui a débouché sur une mini crise diplomatique
- une plus lointaine et profonde, due à l'imprécision juridique et au caractère lacunaire depuis l'origine du régime statutaire applicable aux maisons et à l'ambiguïté du rôle de la Fondation nationale à leur égard, ce qui a pu conduire à une certaine dérive par rapport aux principes initiaux de conception de la Cité internationale, sans oublier la classique tension dans les institutions à vocation fédérative entre les composantes fédérées et l'instance fédérale.

1. LA RAISON IMMÉDIATE : UNE MALENCONTREUSE BÉVUE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Ce qui a mis le feu aux poudres d'une crise plus ou moins sous-jacente de plus longue date (que nous appelons cause lointaine), c'est une malencontreuse bévue des autorités françaises, avec la tentative de mise en place d'une comptabilité intégrée du patrimoine et des activités tant de la Fondation nationale que des « maisons non rattachées ». Ces maisons que nous appellerons dans la suite maisons de pays ou maisons autonomes pour la clarté du propos, sont les maisons qui ont un conseil d'administration et ont une gestion autonome. Il s'agit principalement de la vingtaine de maisons dites de pays, que compte la Cité internationale, ainsi que des quelques maisons gérées par des associations d'école (maison des Arts et métiers, maison de l'Institut national agronomique et maison des Industries agricoles et alimentaires). Les maisons de pays sont pour la plupart qualifiées depuis l'origine de fondations, même si elles n'en ont formellement pas le statut, aucun décret de reconnaissance d'utilité publique n'ayant été pris à leur égard, et elles se considèrent comme ayant les prérogatives d'une fondation. Toutes ces maisons non rattachées sont à distinguer des maisons dites rattachées, qui sont, elles, gérées directement par la Fondation nationale, même si au départ c'est un pays qui en est à l'origine, comme les maisons de la Norvège, de Cuba ou de l'Iran (devenue Fondation Avicenne). Ces maisons autonomes, et derrière elles les pays concernés, ont vu, dans la tentative d'instaurer une comptabilité intégrée, une volonté de

mainmise de la Fondation nationale, et une atteinte grave au principe traditionnel de leur totale indépendance administrative et financière, et finalement à l'esprit de la Cité.

D'aucuns pourraient se demander quelle mouche a bien pu piquer la Fondation nationale de vouloir procéder à une telle intégration comptable. C'est en réalité le fruit d'un contrôle de la Cour des comptes intervenu en 2003-2004, qui s'est terminé par une lettre de recommandation en date du 7 avril 2004, préconisant purement et simplement « L'élaboration d'un règlement financier permettant une présentation des comptes de la fondation incluant l'ensemble de ses composantes, le mode de comptabilisation actuel ne donnant qu'une image partielle de l'activité de la cité universitaire. La mise en place de ce règlement financier commun, fondant l'intégration du patrimoine et des activités des maisons dotées de leur propre conseil aura en outre pour effet de permettre de mesurer avec précision l'ensemble des risques encourus par la fondation et la chancellerie



Salon de Cuba

des universités de Paris à l'occasion des actes de leur gestion ». La Cour fondait cette exigence sur une interprétation particulièrement restrictive de l'autonomie des maisons. On va voir que du fait de l'ambiguïté du rôle de la Fondation nationale vis-à-vis des Maisons, cette approche de la Cour des comptes n'était pas sans fondement. La Cour fait ainsi valoir que c'est par « délégation » de la Fondation nationale

que les maisons exercent leurs compétences, et que « le conseil d'administration de la cité conserve toujours sur leur budget un droit de regard, qui peut le conduire à se substituer au conseil de la maison délégataire ». Et elle en déduit que le périmètre de responsabilité de la Fondation nationale, devait englober l'ensemble des activités conduites au sein de la Cité internationale, y compris celles gérées dans le cadre des maisons autonomes.

Cette approche, à dominante comptable et juridique, oublie malheureusement ce qui est l'essence et l'esprit de la Cité, tels que parfaitement décrits dans une note prémonitoire en date de janvier 1959 par l'éminent Professeur Jean Rivero. Ce dernier, après une analyse beaucoup plus exigeante de la portée de l'autonomie des différentes fondations constitutives de la Cité internationale, nonobstant le fait qu'elles ne soient pas dotées de la personnalité morale, et après avoir insisté sur « l'immutabilité relative au régime juridique de ces fondations », mettait en garde les pouvoirs publics français contre toute tentative de « modifier le statut de la Cité », et de porter ainsi atteinte à la volonté des fondateurs. Il laissait entendre qu'alors, ces fondateurs seraient « justifiés à intenter une action en restitution », sur le fondement du « principe fondamental en la matière de la révocabilité des donations pour inobservation des conditions mises par les fondateurs à leurs donations ». Et il concluait : « Le caractère international de la Cité commande d'observer à son égard la plus grande prudence. Toute mesure qui, même inspirée par des mobiles parfaitement louables, serait de nature à froisser les susceptibilités des Etats étrangers ou à ébranler leur confiance dans l'institution, risque de compromettre le développement de l'action entreprise, et à susciter, dans son existence actuelle les plus grandes difficultés » ;

Volens nolens, la Fondation nationale a néanmoins obtempéré à la Cour des comptes et mis le doigt dans l'engrenage suggéré, en annonçant qu'elle

allait procéder à l'intégration comptable stipulée par la Cour. La réaction des maisons autonomes a été immédiate. Ce fut un tollé. Les directeurs de maison sont montés les premiers au créneau, avec beaucoup de véhémence, emmenés par un porte-drapeau déterminé, le directeur de la Fondation Biermans-Lapôte. Mais les ambassadeurs leur ont emboîté le pas, avec démarches auprès du ministère des affaires étrangères, et auprès de Matignon. Cela confinait à la crise diplomatique.

Les autorités françaises ont invité la Fondation nationale à chercher à tout prix une issue au conflit. Le président de la Cité, Michel Gentot et le recteur de l'Académie de Paris, Maurice Quenet ont immédiatement compris qu'il fallait arrêter le processus de recherche d'intégration comptable, et reprendre la question à la base. Le Délégué général de la Cité internationale, Claude Ronceray, qui avait été à la manœuvre, a été amené à quitter ses fonctions, malgré un bilan général tout à son crédit. Une nouvelle déléguée générale, Sylviane Tarsot Gillery, a été nommée. Puis le président du conseil d'administration de la Fondation nationale lui-même a estimé de son côté devoir se retirer, et un nouveau président, choisi au sein du Conseil d'Etat, Marcel Pochard, a été pressenti en janvier 2006 et élu en mars 2006.

Au total la réforme aura été conduite, côté rectorat, par le recteur Maurice Quenet, puis son successeur à compter de décembre 2008, Patrick Gérard, ainsi que par le vice-chancelier des universités Pierre Grégory et la secrétaire générale de la chancellerie, Monique Ronzeau, et côté Fondation nationale par le président Marcel Pochard et par les deux déléguées générales successives Sylviane Tarsot Gillery pour l'essentiel, puis, à compter du 1er novembre 2010, Carine Camby, avec l'appui irremplaçable de la directrice des affaires juridiques de la Cité, Aurore Legay-Juy, juriste très sûre, qui est la seule à avoir suivi la réforme de bout en bout.

2. LES RAISONS LOINTAINES

Il serait toutefois faux de ne voir les causes de la crise et de la réforme que dans la bévée de la recherche d'une intégration comptable. Il y a des causes plus lointaines et profondes. Une de nature juridique. Une de nature plus fonctionnelle.

La cause lointaine d'ordre juridique tient à ce que l'autonomie des maisons n'a jamais été clairement actée dans des statuts, et que notamment n'ont jamais donné lieu à précision, ni le régime juridique applicable à ces maisons, ni les conditions de leur gestion, ni plus encore la limite des prérogatives à reconnaître à leur égard tant aux Universités (Université de Paris, puis les 13 Universités parisiennes venant aux droit de celle-ci à compter de 1969) en leur qualité de propriétaire du patrimoine immobilier, qu'au recteur d'académie, en sa qualité de chancelier des universités, ou à la Fondation nationale, la véritable instance de pilotage d'ensemble. Le seul acte juridique existant, côté maisons, est l'acte de donation. Il s'agit de l'acte par lequel le fondateur d'une maison sur le site de la Cité fait don de la maison qu'il a construite, à l'Université de Paris (on peut bien parler d'Université de Paris, bien que depuis 1969 celle-ci ait éclaté en 13 universités qui sont ses héritières, car seule cette Université de Paris a pu être, jusqu'à l'époque de la réforme de la gouvernance, bénéficiaire d'actes de donation, et que la dernière maison construite et ayant fait l'objet d'une donation remontait alors à 1969, avant que les 13 universités n'existent).

La donation à l'Université de Paris, qui a le très grand avantage d'assurer l'unité patrimoniale de la Cité internationale, est la contrepartie de la mise à disposition du fondateur, par l'Université ou l'Etat, d'une parcelle de terrain viabilisée sur laquelle ce fondateur est autorisé à construire. Cette donation est avec charges. Elle dispose que la maison est affectée à l'accueil des étudiants du pays concerné, étant

Pavillon central de la Fondation Deutsch de la Meurthe.





Maison du Liban / ©Antoine Meyssonnier

2

précisé que celui-ci est réalisé dans les conditions résultant des règles de la Cité internationale, notamment s'agissant du régime d'admission. Et surtout elle définit quelques-unes des règles essentielles relatives à la gestion administrative et financière de la maison (composition du conseil d'administration, obligations en matière d'entretien et d'accueil), avec cette précision, le plus souvent, que cette gestion est assurée « sous le contrôle de l'Université de Paris, exercé par la Fondation nationale dans les conditions de l'article 4 de la convention intervenue entre elles » . Le problème est que cet acte de donation ne règle pas la question de la personnalité morale de la Maison, ni de ce qu'est le contrôle évoqué. Il y a bien au fronton de chaque Maison, un blason indiquant qu'il s'agit de la « Fondation de... », sous au demeurant une autre mention, celle de « Université de Paris », mais seule la Fondation Deutsch de la Meurthe a été effectivement dotée du statut de fondation reconnue d'utilité publique, avec les droits

et obligations s'attachant à une fondation. Cette absence de personnalité morale n'a certes pas empêché que ces maisons se voient reconnaître des prérogatives liées à la capacité juridique (maîtrise d'ouvrage, compte bancaire, numéro SIREN, Immatriculation à l'URSSAF en qualité d'employeurs, bénéfice de subventions publiques...). Mais on mesure la précarité de pareille situation et le risque potentiel découlant du vide juridique que nous avons signalé.

Dans ce vide juridique, ce qui va être l'élément détonateur de la crise, réside plus précisément dans l'ambiguïté du rôle de la Fondation nationale à l'égard des maisons, due à la fois d'une part à la convention liant l'Université de Paris, et la Fondation nationale, d'autre part aux statuts mêmes de la Fondation nationale. La convention liant l'Université de Paris et la Fondation nationale déjà. Rappelons qu'il y a toujours eu une telle convention. La première

remonte à 1925, lorsque l'Université de Paris confie pour la première fois l'œuvre de la Cité qu'elle venait de créer à la Fondation nationale. De nouvelles ont été conclues en 1955 et en 1997, la dernière étant celle issue de la réforme de la gouvernance, datée du 9 juillet 2010. Comme les conventions de 1925 et de 1955, celle de 1997, applicable avant la crise, dispose dans son article 4 que la Fondation nationale est « subrogée aux droits de l'Université vis-à-vis des maisons dans les conditions fixées par ses statuts ».

Quant aux statuts de la Fondation nationale, ceux applicables lors de la crise, datés de 1973, ils comportent deux articles qui ne peuvent que laisser perplexes aujourd'hui, et qui peuvent expliquer les dérives progressives. L'article 1-6 selon lequel la Fondation nationale a pour mission, « pour l'ensemble des maisons, d'assurer leur coordination et de veiller à leur bonne administration ». Et l'article 8 selon lequel : « Lorsque les actes de donation prévoient l'institution de « maisons », le Conseil d'administration et le président peuvent déléguer à ces maisons certains de leurs pouvoirs en matière de gestion administrative et financière ; le Conseil d'administration reçoit communication des budgets de ces maisons. Si l'un de ces budgets n'est pas présenté en équilibre réel, le Conseil fixe un délai pour un second examen de ce budget par le Conseil d'administration de la maison concernée. Si, après cette seconde lecture, un nouveau budget n'est pas présenté en équilibre réel, dans le délai imparti, le Conseil arrête les dispositions nécessaires au redressement de la situation financière de cette maison ». Il est notable que cet article 8 n'existait pas dans les statuts antérieurs de 1965, qui se bornaient à prévoir que la Fondation nationale apportait son concours à l'Université de Paris pour l'administration de la Cité internationale.

Pendant trente ans, ces dispositions des statuts de 1973 n'ont pas posé de difficultés et n'ont entraîné aucune initiative de la Fondation nationale pour

marquer son contrôle. Elles se sont au contraire révélées particulièrement bienvenues pour permettre à la fondation nationale d'aider les maisons de pays dans leurs opérations de rénovation. C'est ainsi que la Fondation nationale a pu assurer la maîtrise d'ouvrage de la rénovation de la Maison du Maroc, ou assumer le portage des emprunts nécessaires pour d'autres, cas des maisons des étudiants canadiens, de l'Inde ou encore du Maroc. Des événements survenus précisément à l'occasion de la rénovation de la Maison du Maroc au début des années 2000 vont changer la donne. Très en amont du lancement des travaux, en prévision de ceux-ci, mais aussi en raison de troubles politiques au Maroc et de leurs répercussions au sein de la maison, les autorités marocaines ont décidé de fermer la maison. Les résidents y ont vu une provocation et ont décidé de s'y opposer et d'occuper de force le bâtiment. Très vite, plus de 200 personnes, pas toutes résidentes, squattent les locaux. La direction de la maison finit par se démettre de ses fonc-



Patio andalou de la Maison du Maroc /
©Antoine Meyssonnier

tions, et abandonne le bâtiment aux squatteurs. Face aux problèmes de sécurité et d'insalubrité ainsi qu'aux troubles à l'ordre public, qui en résultent, la Fondation nationale engage une procédure judiciaire aux fins d'expulsion. Devant le juge, la partie adverse met en doute la capacité à agir de la Fondation nationale pour le compte de la Maison du Maroc. Le TGI de Paris relève alors que la Maison du Maroc n'a pas de personnalité juridique, et il en déduit que la Fondation nationale est seule responsable de ce qui s'y passe. Il est peu de dire que ce jugement met en lumière les risques auxquels la Fondation nationale peut se trouver exposée du fait des activités des maisons non rattachées, et du fait de l'imprécision du statut de ces maisons.

Cela conduit la Fondation nationale à commander (avant même le contrôle de la Cour des comptes) un

audit juridique à un avocat spécialisé dans le droit des fondations, qui suggère de donner à la Fondation nationale la capacité de devenir une fondation abritante et de faire des maisons de pays des fondations abritées, soit un régime qui accroît les prérogatives de la Fondation nationale. Entrevue un moment, cette solution, dont on mesure aujourd'hui combien elle pouvait être perçue comme provocatrice au regard du principe initial d'autonomie des maisons, et a pu être de ce fait un ingrédient non négligeable de la crise, a été balayée par celle-ci.

Ces éléments circonstanciels expliquent du moins les avertissements de la Cour des comptes sur les risques résultant pour la Fondation nationale du fait du régime existant, en termes de responsabilités financière, fiscale, et de droit du travail, et les recommandations de clarification, dont celle d'intégration

Maison de l'Argentine / ©Antoine Meyssonier





Maison du Brésil / ©Antoine Meyssonnier

comptable, qu'elle a estimé devoir faire, et qui allaient mettre le feu aux poudres. Il est aisé d'y voir aujourd'hui une solution « pousse au crime », car en discordance avec l'esprit traditionnel de la Cité, mais ce n'était pas sans germes.

La situation s'est en réalité révélée d'autant plus explosive que surgissant dans un contexte plus général, classique dans toute institution complexe, notamment de nature fédérative, mais momentanément particulièrement marqué à la Cité internationale, de tension entre les composantes fédérées (les maisons), et la composante fédérale (la Fondation nationale). Là est un autre volet de la cause lointaine de la crise. A la Cité, la difficile articulation entre maisons et Fondation nationale est presque inhérente à leurs fonctions respectives. La Fondation nationale a en charge la vie de l'ensemble de la Cité, la coordination générale, la gestion de la maison internationale et de nombreux services communs, et elle gère elle-même de nombreuses maisons dites rattachées. Elle capte l'essentiel des pouvoirs et se considère dès lors bien volontiers comme la seule

entité qui compte à la Cité internationale. Et pourtant ce qui fait l'originalité de la Cité internationale et sa vie, ce sont les maisons. Une part déterminante de l'alchimie de la cité se passe à l'intérieur des maisons. D'ailleurs les résidents se disent plus volontiers résidents de telle ou telle maison, que de la Cité elle-même. D'où de multiples occasions de tension, d'incompréhensions et de frictions. S'il n'y est pas pris garde, elles peuvent dégénérer. Toute l'histoire de la Cité internationale est marquée de cette réalité. On imagine ce que peut donner le chiffon rouge de l'intégration comptable dans un climat général de cette nature. Il est bon d'ajouter sur ce point que la réforme de la gouvernance finalement mise en œuvre entre 2005 et 2012 ne règle pas tout, comme par l'effet d'une baguette magique. C'est en permanence que des tensions peuvent réapparaître, et une des missions premières des responsables de la fondation nationale est de veiller à en limiter les occasions.

II.

Les lignes directrices de la réforme

Ce qui peut frapper à première vue dans la réforme réalisée entre 2005 et 2012, c'est le changement d'orientation complet par rapport aux options envisagées à la suite de l'audit juridique et du rapport de la Cour des comptes, et donc l'abandon de toute idée d'intégration, de centralisation ou de fondation abritante. Mais ce qui la caractérise bien plus fondamentalement, et c'est heureux, c'est le retour aux sources de l'esprit de la Cité, et la réaffirmation des principes de gouvernance retenues dans les premières années de construction de celle-ci : autonomie administrative et financière pleine et entière des maisons, autonomie d'ensemble de la Cité par rapport à la puissance publique française, affirmation de la nature internationale de l'œuvre. Et s'il est un document de réflexion sur la Cité qui a pu inspirer les porteurs de la réforme (président et déléguée générale de la Cité internationale, et recteur de l'académie de Paris), c'est le rapport déjà évoqué, établi en janvier 1959 par le Pr Jean Rivero sur le régime juridique de la Cité internationale, qui insistait sur trois aspects de celui-ci : – sa dimension fédérale ; il est le premier à faire cette lecture

fédérale de l'organisation de la Cité, et à parler de composantes fédérées et d'acteur fédéral ; – son caractère foncièrement international lié à la place qu'y occupent les différents pays qui y ont une maison ; – son autonomie de principe vis-à-vis des pouvoirs publics, qui découle de ce qui précède. Après avoir rappelé les grands avantages que s'était assurée la Cité en proposant aux différents pays d'adhérer à l'œuvre qu'elle se proposait d'instituer, et d'y créer une maison (il cite « sur le plan matériel, les concours financiers qui ont permis l'actuel développement de l'action entreprise, sur le plan moral, le climat de coopération internationale qui seul pouvait donner à cette action sa portée véritable »), il indique : « Mais ces avantages comportaient une contrepartie, la limitation des pouvoirs de l'Etat et de l'Université sur l'œuvre ainsi réalisée. Il était impossible, dès lors qu'on avait opté, d'éluider cette conséquence nécessaire. » C'est ce qui conduisait Jean Rivero aux mises en gardes mentionnées plus haut adressées aux pouvoirs publics, contre toute tentation d'oublier ces caractéristiques.



©Antoine Meyssonier

Sur ces bases, quatre lignes directrices de la réforme ont été dégagées :

1. L'INSCRIPTION DANS LE MARBRE, DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE DES MAISONS: L'ÉRECTION DE CELLES-CI EN FONDATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE

La mesure fondatrice et emblématique de la réforme, proposée d'emblée aux différents pays présents à la Cité internationale, a été de doter les maisons non gérées directement par la Fondation nationale du statut de fondations reconnues d'utilité publique (FRUP). Il s'agissait en fait d'inscrire dans le marbre ce qui avait été la pratique constante jusqu'aux errements du début des années 2000, c'est-à-dire l'autonomie administrative et financière complète des maisons. La crise de 2004 imposait que le droit vienne consacrer le fait. Cette orientation, immédiatement acceptée et saluée par les différents ambassadeurs concernés, a suffi d'emblée à calmer le jeu.

Il a été acté dans le même moment que, dès lors que les différentes fondations nouvellement créées auraient la pleine responsabilité de la gestion administrative et financière de leurs maisons, avec les droits et obligations du propriétaire (hors bien sûr la libre disposition des biens), il devrait y avoir une convention passée entre le propriétaire immobilier des maisons (les 13 universités parisiennes venant au droit de l'Université de Paris, représentées par la chancellerie des universités) et chacune des nouvelles fondations, pour déterminer les conditions dans lesquelles ces différentes fondations assumeraient cette responsabilité. Fini la convention unique avec la Fondation nationale. C'était évidemment une grande nouveauté par rapport au passé.

Les réunions de travail sur cette transformation des maisons en FRUP ont immédiatement commencé, sous l'égide au départ du ministère des Affaires étrangères, qui a pu et su se retirer dès que le dialogue a été utilement noué. Les pays présents à la Cité internationale étaient représentés par trois ambassadeurs qui ont su faire montre, outre la clarté de leurs positions, des plus grandes clairvoyance et

hauteur de vue, ceux de Suisse (Jean Noël Nordmann, puis Ulrich Lehner), du Canada (Marc Lortie) et de Belgique (Bauduin de la Kethulle de Ryhove), assistés des leurs directeurs de maison. La Fondation nationale était représentée par son président (Marcel Pochard) et par la déléguée générale (Sylviane Tarsot Gillery), tandis que le recteur d'académie, Maurice Quenet, puis Patick Gérard se faisait représenter par la secrétaire générale de la chancellerie des universités (Monique Ronzeau). Pendant une longue partie des négociations, les ambassadeurs étaient assistés d'un conseil juridique, du cabinet Fidal, à l'approche passablement juridique, revendicative et pour tout dire peu constructive, qu'ils ont fini par mettre sur la touche.

Les principales difficultés rencontrées seront présentées en troisième partie. Ce qui doit être dit à ce stade, c'est que l'essentiel de celles-ci ont été tranchées dans une réunion de concertation, tenue à la chancellerie des Universités, le 15 juillet 2008, dans la salle dite Gréard, sous le fameux et immense tableau consacré à la réception de Pasteur à l'Université de Paris pour son jubilé. Étaient présents : - pour la partie étrangère, les ambassadeurs Ulrich Lehner, Marc Lortie, de la Kethulle de Ryhoven déjà cités, ainsi que M. Touron, ministre conseiller à l'ambassade de Suisse et Mme Doucet-Mugnier, directrice des relations universitaires et de la mobilité des jeunes à l'ambassade du Canada ; - et pour la partie française, le recteur Quenet accompagné de Pierre Grégory, vice-chancelier des universités de Paris, et de Mme Ronzeau, et le président de la Cité internationale, Marcel Pochard, accompagné de Sylviane Tarsot-Gillery. La réunion qui s'est déroulée dans un climat de parfaite concorde a permis de régler l'ensemble des différends restant en débat. Un « Protocole d'accord » est venu acter ce résultat.

Toutes les maisons de pays non rattachées sont évidemment concernées par la réforme. Il est néanmoins une exception qui ne peut être cachée, et qui reste à régler. Il s'agit de la maison de l'Argentine. Il se trouve en effet que cette maison, une des plus anciennes de la Cité (elle a été ouverte en 1928), due au mécénat d'Otto Bemberg, n'a jamais fait l'objet d'une donation à l'Université de Paris. Les autorités argentines s'estiment dès lors toujours propriétaires de la maison. Celle-ci est la seule de toute la Cité internationale à ne pas comporter sur son fronton la référence à l'Université de Paris. Faute d'acte de donation définissant les conditions de gestion de la maison, c'est le ministère de l'éducation argentin qui est considéré comme le gestionnaire. Il n'y a donc pas de conseil d'administration de la maison. La Fondation nationale et le rectorat de Paris ne sont pas partie prenante de la nomination du directeur et ne sont ni consultés, ni même informés sur le budget ou les travaux immobiliers. La Maison applique néanmoins les principes généraux de la Cité internationale quant aux conditions d'admission ou au brassage, et elle participe aux charges communes dans les mêmes conditions que les autres maisons. Mais pour le reste elle constitue au sein de la Cité une sorte d'objet non identifié. Régulièrement, l'attention des autorités argentines est attirée, par le biais des ambassadeurs de l'Argentine en France, sur l'intérêt de régulariser la situation de cette maison. Mais il est donné bien peu d'écho à ces appels. Il a été envisagé au début des années 2010 qu'un protocole d'accord soit conclu entre l'Argentine d'une part, le rectorat et la Fondation nationale d'autre part permettant, dans l'attente d'un règlement au fond, la constitution d'une instance informelle comprenant les trois parties, qui pourrait être amenée chaque année à faire le point de la gestion et de l'activité de la maison. L'idée n'a malheureusement pas prospéré.

2. LE RENFORCEMENT DU CARACTÈRE FÉDÉRAL DE LA FONDATION NATIONALE, PAR LA PRÉSENCE AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA FONDATION NATIONALE DE CINQ PRÉSIDENTS DE FRUP

Jusqu'à la réforme de 2005-2012, le caractère fédéral de la Cité internationale ne se traduisait au sein de la Fondation nationale que de façon très limitée, par deux éléments : - l'existence auprès de la délégation générale de la Cité internationale d'une conférence des directeurs, qui réunit tous les directeurs de maisons et est informée et consultée en permanence sur la vie de la Cité internationale et les politiques mises en œuvre ; - la présence au sein du conseil d'administration de la Fondation nationale de deux directeurs de maison, l'un représentant les maisons non rattachées et l'autre les maisons rattachées, élus tous les deux par l'ensemble des directeurs. Il avait existé par ailleurs, jusqu'aux statuts de 1965 qui y ont mis fin, un « conseil consultatif » placé auprès du conseil d'administration de la Fondation nationale, au sein duquel siégeaient l'ensemble des présidents de conseil d'administration et de conseil intérieur de maisons. Mais ces présidents ne constituaient qu'une composante parmi d'autres de cette instance pléthorique puisqu'y participaient également les 21 membres du conseil d'administration de la Fondation nationale, des délégués du conseil de l'université, et des personnalités qualifiées. Et ce conseil consultatif n'avait que la mission vague « d'examiner les questions qui lui sont soumises par le conseil d'administration et de formuler les avis que celui-ci attend de la compétence spéciale de ses membres et de leur dévouement aux intérêts de l'œuvre ». On est loin d'une instance assimilable à un organe d'une institution fédérale.

La conférence susmentionnée des directeurs et la présence de deux directeurs au conseil d'administration de la Fondation nationale sont maintenues dans la nouvelle gouvernance.

Mais la réforme va autrement plus loin dans la participation des maisons au fonctionnement de la Cité grâce à la création, dans les statuts de la Fondation nationale approuvés par arrêté du ministre de l'intérieur en date du 13 avril 2010, d'un « collège » des présidents de FRUP, et grâce à la désignation par ce collège de cinq de ses membres pour siéger au conseil d'administration de la Fondation nationale.

Ces statuts prévoient que ce collège se réunit au moins une fois par an, avant le vote du budget, et que le président de la Fondation vient lui présenter un bilan de l'année écoulée ainsi que les orientations du budget. Et surtout ils confèrent aux représentants du collège au conseil d'administration de la Fondation nationale un pouvoir qui n'est pas de veto, pour ne pas empêcher le fonctionnement de l'institution, mais qui y est très assimilable. Il y a déjà un régime spécial de vote pour ce qui est des contributions financières demandées aux maisons pour le financement des charges communes, notamment de sécurité. Les délibérations correspondantes du conseil d'administration de la Fondation nationale ne sont acquises que si 4 des 5 représentants du collège y consentent. Et il y a ensuite un régime spécial de vote pour ce qui est de l'adoption des délibérations relatives au règlement général applicable à l'ensemble des maisons (fixant par exemple les règles d'admission, les règles de représentation des résidents, les règles de sécurité, les règles de vie commune). Dans ce cas, c'est trois des votes des 5 représentants du collège qui doivent être acquis. Si cette majorité qualifiée n'est pas atteinte, le conseil d'administration doit se réunir après un délai minimum d'un mois, et le vote requiert la majorité des 2/3 du total des suffrages exprimés. On imagine que l'intervalle d'un mois sert à obtenir un consensus, et on voit mal le conseil d'administration adopter une des délibérations en cause malgré l'opposition des représentants des FRUP. Le terme pouvoir de veto peut donc bien être retenu. Et c'est une excellente chose.



Conseil d'Etat / ©DR

Il y a lieu de noter ici que cette question des règles de vote a été une de celles qui ont été définitivement réglées lors de la réunion de concertation susmentionnée du 15 juillet 2008.

3. LE MAINTIEN DE L'UNITÉ DE L'ŒUVRE DE LA CITÉ INTERNATIONALE

Il pourrait paraître étrange que d'aucuns aient pu estimer que l'unité d'une œuvre aussi enracinée que celle de la Cité internationale pouvait être menacée par le choix d'ériger les maisons non rattachées en FRUP, et qu'il y avait lieu de faire du maintien de cette unité un des principes s'imposant dans la conception de la nouvelle gouvernance. C'est pourtant le cas. Non au demeurant que l'on ait pu craindre un éclatement pur et simple de la Cité. Ce qui pouvait être en jeu, et l'a été partiellement, c'est le maintien d'un outil puissant de pilotage et de coordination de l'œuvre. Et c'est en fait le rôle de la

Fondation nationale, et partant donc une certaine conception de la Cité et de ses capacités d'action.

Une illustration du débat qui a eu lieu, sous-jacent à cette question de l'unité, a notamment porté sur la possibilité pour la Fondation nationale de continuer à s'exprimer au nom de toute la Cité internationale, et de maintenir l'assimilation traditionnelle entre Fondation nationale et Cité internationale universitaire de Paris. Il a pu être avancé que la Cité internationale était un ensemble constitué d'une part de la Fondation nationale et d'autre part des différentes FRUP, et que c'était par abus de langage que la Fondation nationale se présentait en quelque sorte comme l'incarnation de la Cité internationale, et que le président de la Fondation nationale lui-même se déclarait président de la Cité. Un projet a même été conçu par certains directeurs d'une instance de gouvernance nouvelle, réunissant des représentants de ces deux types d'entités et appelée à se prononcer sur tout ce qui était

questions communes, avant la réunion du conseil d'administration de la Fondation nationale. La création d'une telle instance supra Fondation nationale aurait à l'évidence porté un coup mortel au leadership de la Fondation nationale, et donc à l'outil qui incarne l'unité de la Cité internationale. Grâce aux ambassadeurs, qui ont bien compris l'usine à gaz proposée, et qui n'avaient aucune envie de se charger d'une forme de pilotage de la Cité, cette vue de l'esprit a pu être tuée dans l'œuf, mais cela témoigne d'un certain état d'esprit qui a bel et bien existé.

Finalement il a été acté clairement que la Fondation nationale pouvait toujours se regarder comme incarnant la Cité internationale. Le Protocole d'accord du 15 juillet 2008 dispose : « La Fondation nationale conserve le nom de CIUP ». Ce qui explique que le président de la Fondation nationale continue, sans qu'aucune objection ne soit faite, à se qualifier ou à être qualifié de président de la Cité. Idem pour le ou la délégué(e) général(e). Il est simplement ajouté dans le protocole à ce sujet : « La mention de Fondation nationale est faite chaque fois qu'il convient d'éviter la confusion avec l'œuvre ou le site ». Dans ce cas il est recommandé d'écrire « La Fondation nationale CIUP » ou « La CIUP Fondation nationale ». Il est par ailleurs prévu que les différentes fondations nouvellement créées sont autorisées à inscrire dans leur dénomination la mention de CIUP après leur propre nom.

La Fondation nationale se voit par ailleurs confirmée dans toutes ses prérogatives d'institution responsable du pilotage de toute l'œuvre de la Cité : elle est chargée de l'élaboration des règles communes ; elle gère la Maison internationale et l'ensemble des services communs ; elle gère le site, et y assure la sécurité. Elle a vis-à-vis des FRUP plusieurs prérogatives majeures, essentielles au maintien de l'unité de la Cité internationale. Son président signe conjointement avec le président de la FRUP et le recteur toutes les nominations des directeurs (point acté expressément dans le protocole du 15 juillet 2008, comme « garantie de

l'unité de la Cité »). Son président et le délégué général sont membres de droit de tous les conseils d'administration des fondations. Ils y assistent au demeurant systématiquement. La Fondation nationale est cosignataire de toutes les conventions conclues entre le recteur chancelier des universités et les FRUP, d'utilisation par celles-ci des immeubles dont elles assurent la gestion. La Fondation nationale est de ce fait le bras armé de la chancellerie pour faire respecter les règles prévues dans ces conventions.

4. LA CONFIRMATION DE L'AUTONOMIE DE L'ŒUVRE DE LA CITÉ VIS-À-VIS DES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS

La réforme de la Gouvernance confirme le choix opéré en 1925, quand a été créée la Fondation nationale, de confier le devenir de l'œuvre de la Cité, jusque-là gérée directement par l'Université de Paris, à une entité autonome totalement indépendante et dégagée de toute forme de tutelle des pouvoirs publics. Le recteur, chancelier des universités, et à ce titre représentant les propriétaires de immeubles reste bien sûr 1er vice-président du conseil d'administration, mais il ne reçoit à ce titre aucun privilège dans les statuts, si ce n'est celui d'un droit de veto sur un sujet, un seul, qui est l'adoption du règlement général de la Cité internationale par le conseil d'administration de la Fondation nationale. A noter néanmoins une disposition incluse dans le règlement intérieur de la Cité, à l'initiative du rédacteur de ces lignes (qui au demeurant estime qu'il est allé trop loin, ce faisant), en vertu de laquelle, lorsqu'il y a lieu à désignation de l'une des 5 personnalités cooptées au sein du conseil d'administration de la fondation nationale, il appartient au recteur de procéder aux propositions de nom. Mais en dehors de cela, le Recteur n'a aucune prérogative propre.

III.

La mise en œuvre de la réforme

La mise en œuvre de la réforme a nécessité une multitude d'actes et de démarches :

- Pour ce qui est de l'érection des maisons en FRUP :- l'élaboration d'un projet de statuts pour chaque FRUP (à adopter par le CA de la maison concernée dans sa composition ancienne issue de l'acte de donation, en concertation avec la Fondation nationale et le recteur) ; - la saisine du ministère de l'Intérieur chargé d'instruire le dossier au sein de l'administration française, et de saisir le Conseil d'Etat pour avis (cet avis est déterminant car le Conseil d'Etat doit émettre un avis conforme, et la tradition est de lui confier le dernier mot) ; - la reconnaissance d'utilité publique par décret signé du Premier ministre et du ministre de l'intérieur ; - l'installation de la nouvelle fondation concrétisée par la réunion du nouveau conseil d'administration ; - la signature de la convention liant la FRUP et la Chancellerie des universités, pour ce qui est des conditions d'utilisation de l'immeuble dont la FRUP a la responsabilité pour le compte de la chancellerie ; - l'adoption par la FRUP de son règlement intérieur...
- Pour ce qui est de la fondation nationale, même dispositif que pour les FRUP pour aboutir à de nouveaux statuts et le maintien de la reconnaissance d'utilité publique, si ce n'est que la fondation

existant déjà, un arrêté ministériel suffit ; puis adoption du règlement intérieur de la Fondation, des règlements intérieurs des différentes composantes de son fonctionnement (celui du collège des FRUP, et celui de la conférence des directeurs), du règlement général de la Cité (règles d'admission, règles de représentation des résidents, règles de sécurité, règles relatives aux services communs, contributions financières aux services communs) ; conclusion de la convention de délégation de missions entre la Chancellerie des universités de Paris et la Fondation nationale.

Tout ce travail s'est étalé sur environ 7 ans entre la fin de 2005 et la fin de 2012 (pour l'adoption des derniers règlements). Les premiers projets de statuts de fondation de maison ont été transmis au ministère de l'intérieur début 2009. Le Conseil d'Etat, qui n'a été saisi qu'en octobre 2009, les a examinés les 17 novembre et 1er décembre 2009 et a émis dans la foulée un avis favorable. C'est à cette date seulement que la Fondation nationale et le Recteur ont pu être sûrs de la faisabilité du schéma de nouvelle gouvernance retenue. Il faudra ensuite près de trois ans pour que toute l'architecture de la nouvelle gouvernance puisse être mise en place.

Il n'est pas question ici de rendre compte de tous les aléas qui ont pu marquer les différentes étapes qu'il a fallu franchir pour aboutir à l'effectivité de la réforme. Ce qui est sûr est qu'ils ont été nombreux, ce qui explique le délai entre le lancement de la réforme, et l'aboutissement final. On se bornera à rendre compte des principales difficultés ou questions qui se sont posées et des solutions trouvées.

Sur ces bases, quatre lignes directrices de la réforme ont été dégagées :

1. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR LA CONSTITUTION DES DIFFÉRENTES FRUP

On évoquera quatre difficultés principales,

a) Des difficultés dans l'élaboration des statuts.

CELLES-CI ONT ÉTÉ PEU NOMBREUSES. Le principe a en effet été posé dès l'abord, de la nécessité absolue de respecter le contenu des actes de donation. Sur ce point, les rédacteurs des statuts n'avaient au demeurant pas le choix. Un acte de donation s'impose aux bénéficiaires de cet acte, et ne pas respecter l'acte de donation peut conduire à sa dénonciation par les descendants des donateurs. Et chacun était convaincu lors de la rédaction des statuts que si l'on venait à méconnaître le principe, le Conseil d'Etat pourrait dès lors émettre un avis défavorable à la reconnaissance d'utilité publique. Ce qu'il a au demeurant fait pour un pays, ce qui a conduit à revoir le projet de statuts de la fondation concernée.

b) Deux types de difficultés ont néanmoins été rencontrés :

La première quant à la composition du conseil d'administration. Cela a été par exemple le cas pour trois maisons.

CELLE DU BRÉSIL en raison de ce qu'au Brésil, l'organisme qui contribue au financement des dispositifs d'hébergement des étudiants, la CAPES, revendiquait, avec un appui mitigé de l'ambassade, un rôle premier au sein du conseil d'administration de la FRUP, et qu'il a fallu donc lui donner une place, sans renoncer à la présidence de la FRUP par l'ambassadeur, conformément à l'acte de donation.

CELLE ENSUITE DU LIBAN en raison de la place importante donnée au sein du conseil à l'association culturelle franco-libanaise, association fondatrice de la maison (sous l'égide d'une donatrice qui restera durablement engagée au service de la maison, Mme Kouzami) aux mains des Libanais de France (cette association désigne plus du tiers des membres, et se voit reconnaître la possibilité pour son président de devenir président de la FRUP). Il n'était pas caché que cette situation était due au souci de conserver la maison dans la semi-dépendance de cette association, longtemps présidée par des personnalités de premier plan, comme George Gorse ou Hervé Gaynard, en raison des incertitudes quant au devenir de l'Etat libanais. Le Conseil d'Etat a admis que « des circonstances particulières » pouvaient justifier cette composition du conseil d'administration, éloignée des statuts-types dont il impose habituellement le respect.



Fondation suisse / @DR

CELLE ENCORE DE LA SUISSE. Le ministère suisse de l'Enseignement supérieur, qui assure le suivi de la Fondation suisse et lui octroie une partie

de son financement a fait savoir, en partie sous l'inspiration du numéro 2 de l'Ambassade, particulièrement ombrageux et méfiant, qu'il ne pouvait accepter les nouveaux statuts qu'à la condition de pouvoir mettre fin, en cas de nécessité budgétaire, au financement du fonctionnement de la maison de Suisse, et donc de pouvoir disposer au conseil d'administration de la majorité qui permet de modifier les statuts, et éventuellement à l'Etat suisse de se retirer. Le premier projet de statuts déposé prévoyait de ce fait une majorité de membres du conseil d'administration désignés exclusivement par l'Etat Suisse. Il a fallu le rejet de ce projet par le Conseil d'Etat et l'organisation d'une rencontre au Conseil d'Etat, entre l'ambassadeur de Suisse (M. Lehner) et le président de la section compétente du Conseil d'Etat (Yves Robineau) pour trouver une solution de compromis. La Fondation suisse a été de ce fait une des dernières à faire l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique (décret du 2 décembre 2011), ce qui est bien regrettable si l'on considère que la Suisse a été un pays moteur de la réforme et celui sous l'égide duquel les négociations de sortie de la crise ont commencé.

La seconde difficulté a porté sur les conditions de nomination des directeurs de Maison. De premier abord, les représentants des FRUP ont émis l'idée que cette nomination relève d'eux seuls. Mais les règles posées par les actes de donation s'y opposaient dans la plupart des cas. Ils prévoyaient à peu près systématiquement que le recteur faisait partie des autorités de nomination. S'agissant de la fondation nationale, c'était moins systématique. La Fondation nationale a exprimé le souhait d'avoir un régime homogène de nomination de tous les directeurs, et d'un acte de nomination signé des trois autorités (président de la FRUP, recteur, président de la Fondation nationale), en mettant en avant l'intérêt d'une telle homogénéité pour l'unité de la Cité et le bon fonctionnement des instances de pilotage de celle-ci, notamment de la conférence

des directeurs. Ce principe d'une nomination conjointe à trois a pu être acté lors de la réunion du 15 juillet 2008, avec bien sûr une responsabilité particulière dans la procédure de sélection du président de la FRUP, et donc du pays intéressé. Et le Conseil d'Etat n'y a pas vu d'objection.

c) Des difficultés dans la façon de satisfaire à l'obligation d'un fonds de dotation. Cette difficulté était autrement redoutable. Elle aurait pu faire capoter tout l'édifice de nouvelle gouvernance. Une fondation ne se conçoit en effet que si l'œuvre qu'elle fonde est assurée de sa pérennité par l'affectation irrévocable de ressources à sa réalisation, à un niveau à la mesure de l'ambition de l'œuvre, concrétisée par un fonds de dotation. Or il est vite apparu que les différents pays étaient dans l'impossibilité d'apporter les sommes sonnantes et rétributives nécessaires à alimenter un fonds de dotation conséquent de nature à garantir la pérennité de leur maison dans les conditions habituelles.

Il a fallu toute la sagacité du Conseil d'Etat, en premier lieu du rapporteur des projets de fondation devant la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, M. Thierry Le Roy, pour qu'une solution soit trouvée, à la fois lumineuse dans son contenu, créative dans sa conception et efficace. La solution trouvée consiste à reconnaître que la dotation peut être faite du droit d'usage et d'exploitation de chacune des maisons concernées, ce droit d'usage étant évalué à la valeur vénale de la maison en cause. Une objection semblait pourtant devoir l'interdire. Elle tient à ce que ces maisons font partie du domaine public des universités propriétaires. Or il est une règle essentielle du droit de la domanialité publique qui veut que toute mise à disposition de ce domaine (on appelle cela une occupation du domaine public), sous quelque forme que ce soit, ne peut être que précaire et révocable. Ne devait-on pas en conclure que le droit d'usage et d'exploitation attaché à ces immeubles, donc ne pouvant être



Chancellerie des Universités de Paris / ©DR

concédié que de manière précaire et révocable, ne peut servir de base à une dotation qui doit avoir par nature un caractère irrévocable ? C'est là où trouve sa place la solution retenue par le Conseil d'Etat et qui a son fondement dans l'interprétation qu'il propose de la portée des actes de donation initiaux. Pour le Conseil d'Etat, ces actes de donation, et la pratique de leur application, conduisent à les regarder comme ayant une double portée. D'une part, ils dotent l'Université de Paris de la propriété des immeubles, charge à elle de garantir durablement leur destination au logement des étudiants. D'autre part ils chargent chaque fondation mentionnée dans lesdits actes, (on a déjà indiqué que toutes les maisons se sont appelées lors de leur création Fondation de...), quoique sans personnalité morale, mais administrée par un conseil d'administration expressément composé à cet effet par l'acte de donation, d'exercer le droit d'usage et d'exploitation de ces immeubles, et d'exercer ce droit au sein

de l'Université tant qu'ils n'ont pas la personnalité morale. La valeur de ce droit d'usage et d'exploitation peut ainsi être apportée au nom des fondateurs initiaux à ces nouvelles fondations, comme ressource constitutive de leurs dotations. Peu importe le caractère temporaire et révocable de la convention d'occupation par laquelle les universités propriétaires mettent ensuite à disposition des nouvelles fondations les maisons en cause, dès lors que du fait de la charge qui grève la donation initiale ces maisons doivent être affectées de façon irrévocable à l'objet de la donation. Le droit d'usage qui en résulte est lui-même irrévocable.

Cet accord du Conseil d'Etat au schéma de nouvelle gouvernance, acquis fin novembre 2009 (le rapport de base de Thierry Le Roy remonte au 17 novembre) va constituer un grand soulagement pour la Fondation nationale et le recteur, d'autant que dans le même temps le Conseil d'Etat va

accepter de déroger à un point majeur des statuts-type des fondations et admettre que les ambassadeurs des pays concernés soient de droit le président de leur Fondation, alors que les statuts-types prévoient que les présidents d'une fondation doivent être élus par les membres de son conseil d'administration. Dès la fin 2009, une première « fournée » de 6 fondations sont instituées, et les autres vont suivre régulièrement, quoique près de trois ans soient nécessaires pour que les 18 maisons concernées soient finalement toutes reconnues d'utilité publique.

Dans les statuts de chacune des Fondations ainsi reconnues d'utilité publique, figure le même article relatif au fond de dotation, ainsi rédigé : « La dotation comprend le droit d'usage et d'exploitation de l'immeuble « Maison de... » sis boulevard Jourdan, ainsi que l'ensemble des éléments d'exploitation qu'il contient et qui sont affectés à l'objet défini à l'article 1^{er}, le tout avec l'accord de la chancellerie des universités de Paris en vertu de la convention en date du _____ et évalué à un montant correspondant à la valeur vénale du bâtiment soit de EUR _____ en vue de la reconnaissance comme établissement d'utilité publique ».

d) Des difficultés quant à la convention d'occupation conclue entre la chancellerie et chacune des FRUP

Les conventions d'occupation conclues entre chaque nouvelle FRUP et la Chancellerie et la Fondation nationale sont des innovations essentielles de la nouvelle gouvernance. Elles déterminent les conditions d'occupation et d'exploitation des maisons par les nouvelles fondations. Elles déterminent notamment les droits et obligations des fondations, pour ce qui est de l'entretien des bâtiments, réparations, gros travaux. Elles comportent toutes un article très significatif consacré à « l'appartenance à la cité internationale universitaire de

Paris » dans lequel chaque fondation s'engage non seulement « à faire respecter les principes fondateurs de la CIUP », dont « le respect mutuel », « le partage des cultures », « le brassage », mais aussi « à reconnaître comme essentielle la préservation de l'unité de la CIUP ». La conclusion de ces conventions n'a pas soulevé de problèmes majeurs. Il faut signaler toutefois que les représentants des FRUP se sont inquiétés de la nécessité d'un accord préalable de la chancellerie préalablement à la réalisation de travaux au sein des maisons. Accord pourtant compréhensible de la part du propriétaire. Cette inquiétude montre néanmoins le fort sentiment qu'ont les pays d'être les vrais propriétaires de leur maison, et que toute interférence du propriétaire en droit est perçue avec suspicion. Le prétexte avancé a été que la Chancellerie pourrait tarder à répondre. Il a donc été convenu qu'en cas d'urgence, l'accord de la chancellerie serait regardé comme acquis une fois un certain délai écoulé. Ce point a dû être acté dans le protocole d'accord du 15 juillet 2008.

e) Des difficultés tenant aux interrogations émises dans certains pays sur la possibilité pour un ambassadeur en fonctions d'assumer les responsabilités découlant de la présidence d'une institution de droit français.

f) Des difficultés d'installation des nouvelles FRUP

Les premiers décrets érigeant des maisons en fondations ont été pris le 19 mai 2010. Ils concernaient les maisons de la Grèce, de la Tunisie, du Brésil et du Canada. Les autres suivront régulièrement jusqu'à la dernière maison, celle du Danemark, érigée en fondation par décret en date du 18 décembre 2011.

Il restait, le décret paru, à lui donner son plein effet, en « installant » les nouvelles fondations

Comme indiqué plus haut, les différentes FRUP créées n'entrent en effet en vigueur qu'à compter de leur installation, c'est-à-dire en fait de la réunion de leur nouveau conseil d'administration. C'est à ce moment-là que la nouvelle fondation prend formellement en charge les droits et obligations résultant pour elle de la convention la liant avec la Chancellerie des universités et hérite de la situation laissée par l'ancien mode de gestion.

Or si toutes les Fondations ont été installées dans les semaines suivant la publication des décrets les instituant, tel n'a pas été le cas pour une maison, la « Fondation collège d'Espagne », reconnue en tant que Fondation, par décret du 15 juin 2011. Les autorités espagnoles ont toujours remis à plus tard la réunion nécessaire du conseil d'administration. La raison non écrite, mais évoquée à plusieurs reprises, tient à l'interrogation des autorités espagnoles sur

les conséquences susceptibles d'en résulter quant aux possibilités ouvertes à l'Etat espagnol de continuer à financer la Maison. En l'état en effet, de nombreuses dépenses sont prises en charge directement sur le budget du ministère espagnol de l'éducation. Ainsi des charges de personnel. Les salariés de la maison sont considérés comme des agents du ministère et directement rémunérés par lui. Or il semblerait qu'aucun mécanisme budgétaire ne permettrait dans l'avenir que les sommes correspondantes puissent être versées sous forme de subvention globale à la fondation. Les péripéties politiques qu'a traversées l'Espagne au cours des dernières années n'ont pas permis qu'une solution soit trouvée. Telle est toujours la situation à la date de rédaction de la présente note, en mai 2020. Il n'en résulte pas d'incidence majeure pour la maison qui peut continuer à fonctionner comme par le passé. Rien ne le lui interdit. Le décret de

Conseil d'administration de la Cité internationale universitaire de Paris - Octobre 2017 / ©CiuP



reconnaissance d'utilité publique n'est pas devenu caduc du seul fait de sa non application. La seule conséquence effective est que, si l'on s'en tient aux statuts de la fondation nationale, le président du CA de la Maison de l'Espagne, n'étant pas président du CA d'une FRUP, ne fait pas partie du collège des présidents de FRUP, et ne pourrait par exemple pas être désigné pour représenter ce collège au conseil d'administration de la Fondation nationale.

2. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE S'AGISSANT DE LA FONDATION NATIONALE.

La mise en place du nouveau régime applicable à la Fondation nationale n'a pas entraîné de question de principe aussi déterminante que pour ce qui est du régime des fondations de pays. Ce qui n'a pas exclu des difficultés ponctuelles qui ont pu être réglées sans tension particulière. On se bornera à en signaler quelques-unes, en distinguant ce qui concerne le fonctionnement proprement dit de la Fondation nationale et ce qui concerne les règles communes applicables à l'ensemble de la Cité internationale (fondation nationale, maisons rattachées et nouvelles fondations).

a) S'agissant des dispositions de nouvelle gouvernance spécifiquement applicables à la Fondation nationale, il peut être dit déjà que la mise au point des nouveaux statuts proprement dits et le renforcement de la dimension fédérale ont pu se faire sans obstacle. Le Conseil d'Etat n'a émis aucune observation. Dès le 13 avril 2010, ces nouveaux statuts étaient actés par arrêté et le conseil d'administration nouvelle formule comportant pour la première fois la présence de cinq ambassadeurs pouvait se réunir le juin 2010. C'est à propos du règlement intérieur de la Fondation nationale et des deux règlements complémentaires, celui du

collège des présidents de FRUP et celui de la conférence des directeurs, que des débats, au demeurant sans réelle tension, ont pu avoir lieu, avec un point commun qui est qu'ils ont trait au positionnement des directeurs.

Le règlement intérieur proprement dit de la Fondation nationale est de loin le document le plus important qu'il y avait à adopter, son objet étant de compléter les statuts et de préciser les modes de fonctionnement des différentes instances de l'ins-titution. Le point d'achoppement a porté sur l'articulation entre la mission du délégué général de la Cité internationale, dont les statuts confortent la place, et le rôle des directeurs des maisons rattachées, dont les statuts de la Fondation disent qu'ils sont placés sous l'autorité du délégué général. Cette articulation n'a jamais parfaitement fonctionné, les directeurs estimant ne pas disposer de suffisamment de marge de manœuvre, et le délégué général souhaitant garder le pilotage de ce qui se passe dans les maisons. Le règlement intérieur porte la trace de cette difficile articulation.

Un seul point du règlement du collège des présidents de FRUP a entraîné un peu d'humeur, non de la part des ambassadeurs d'ailleurs, mais de celle des directeurs des maisons érigées en FRUP. Il concernait les possibilités de représentation des présidents en cas d'empêchement. La Fondation nationale a en effet tenu à ce que soient posées deux règles. Une selon laquelle les présidents des FRUP ne peuvent se faire représenter aux réunions du collège que par un diplomate de l'ambassade, et non par le directeur de la maison. Cela pour éviter que les réunions de ce collège ne deviennent des doublons des réunions de la conférence des directeurs. L'autre selon laquelle au sein du conseil d'administration de la Fondation nationale, les représentants élus du collège, donc nécessairement des présidents de FRUP, ne puissent se faire remplacer ou donner pouvoir qu'à un autre

président de FRUP, là aussi pour éviter que progressivement l'habitude ne puisse être prise de désigner un directeur. Les directeurs ont passablement renâclé sur ces règles, mais elles ont été parfaitement admises par les présidents.

L'adoption du règlement de la conférence des directeurs a été plus laborieuse. Sur un seul point, mais qui a entraîné de nombreux palabres, celui de la désignation des deux directeurs appelés à représenter les directeurs au sein du conseil d'administration de la Fondation nationale. Le projet de règlement confirmait ce qui est dit dans les statuts de la Fondation nationale selon lesquels il doit s'agir d'un directeur de maison rattachée et d'un directeur de maison non rattachée. Les directeurs surtout de maisons de pays, souhaitaient qu'il soit explicitement admis qu'en cas d'absence de majorité pour désigner un directeur de l'une des catégories, il puisse y avoir deux directeurs de la même catégorie. Ce qui revenait, pour les dirigeants de la Cité, à cautionner l'idée d'un possible clivage insurmontable entre les deux catégories de directeurs et l'impossibilité d'une entente pour une désignation acceptée majoritairement. L'exigence initiale a donc été maintenue, sans entraîner de problème par la suite.

b) L'élaboration des règlements communs à l'ensemble de la Cité et s'imposant à tous s'est révélé la plus débattue, et pour cause, leur portée est considérable, puisqu'appelés à régir le régime d'admission, la sécurité sur le site, l'organisation des services communs, la représentation des résidents, les contributions financières aux services communs, les principes de la vie commune au sein des maisons et de la cité.

Le règlement qui a donné lieu aux plus grandes tensions a été celui relatif à la contribution financière des maisons aux services communs. C'est d'ailleurs un sujet de tension depuis l'adoption du

principe d'une participation des maisons aux charges communes, bien que de tout temps cette participation soit plus marginale que substantielle. Il a fallu pour aboutir de multiples réunions de la conférence des directeurs, et la constatation qu'il était vain de prétendre trouver des critères objectifs satisfaisants. Un montant forfaitaire par résident hébergé a donc été arrêté (9 euros par lit et par mois), à partir d'une actualisation approximative du montant en cours, et son évolution annuelle a été liée à l'évolution de l'indice INSEE de référence des loyers. Et des garanties infinies ont été introduites comme on l'a vu dans les statuts de la fondation nationale pour donner un droit de veto au collège des présidents de FRUP sur tout changement de calcul de ce montant.

Près de dix ans après la mise en œuvre de ce nouveau régime de gouvernance de la cité, il peut être affirmé sans risque d'être contredit que la Cité internationale ne peut que se satisfaire de ce qui a été fait. Non seulement la crise a été surmontée, mais les germes de la crise ont été largement éradiqués. Mieux même les liens entre maisons et Fondation nationale n'ont jamais été aussi confiants. Cela est dû essentiellement à la pleine reconnaissance du rôle des maisons de pays dans l'œuvre de la Cité internationale et du caractère international de cette œuvre, à la consécration juridique de la pleine autonomie d'administration et de gestion de ces maisons, et à la place donnée au Collège des présidents des diverses fondations (collège souvent dit des ambassadeurs) au sein du conseil d'administration de la Fondation nationale. Il faut y ajouter le bon fonctionnement de ce collège, grâce en particulier à l'implication de ses présidents successifs : au départ Marc Lortie, ambassadeur du Canada, puis Patrick Vercauteren Drubbel, ambassadeur de Belgique, puis Veronika Wand Danielsson, ambassadeur de Suède. Il est notable que les cinq ambassadeurs représentant ce collège au sein du conseil d'administration se font une règle d'être présents aux réunions de celui-ci. Le renouvellement régulier de ces représentants lié à la durée temporaire de leurs fonctions diplomatiques conduit à ce que les différentes maisons se trouvent tour à tour représentées. Ont été ainsi membres du conseil d'administration de la Fondation nationale, les ambassadeurs présidents de la Maison des étudiants canadiens, de la Fondation Biermans-Lapôte (Belgique et Luxembourg), de la Fondation hellénique, du Maroc, du Mexique, de la Fondation Heinrich Heine (Allemagne), de la Maison des étudiants suédois, de la Suisse, de l'Inde, de la Tunisie.

La réforme de la gouvernance

(2005-2012)

Marcel POCHARD

UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE AU SERVICE DU PROJET UTOPISTE DE CITÉ DES NATIONS

La Cité internationale universitaire de Paris présente cette spécificité unique parmi tous les campus de par le monde de constituer une véritable « Cité des nations ». Les différentes résidences où sont accueillis les étudiants et chercheurs relèvent de la responsabilité des pays qui en sont à l'origine. A eux de les gérer et d'en assumer l'entretien et l'animation. La Cité internationale n'est toutefois pas qu'une collection de maisons de pays. Elle est portée par un projet global utopiste, qui est de constituer le creuset de construction d'un monde de paix. Pour assurer la bonne articulation entre rôle des différents gestionnaires de maisons et mission d'ensemble, la gouvernance de la Cité internationale a toujours été conçue en termes fédéralistes. Mais paradoxalement cette dimension fédéraliste n'avait jamais été concrétisée dans les textes. C'est pourquoi une importante réforme juridique de la gouvernance a été réalisée dans les années 2005-2012. Elle s'est traduite par l'érection de chaque résidence de pays en fondation reconnue d'utilité publique, et par une modification en profondeur des statuts de la fondation nationale, pour intégrer au conseil d'administration de celle-ci des représentants de ces pays, et pour renforcer les moyens de coordination et de mutualisation dont elle a besoin pour mener à bien sa mission.

Nous
construisons
des liens durables

Fondation nationale
reconnue d'utilité publique
par décret du 6 juin 1925

17, boulevard Jourdan
75014 Paris

T +33 1 44 16 64 00
www.ciup.fr