



HAL
open science

La décision du Conseil d'Etat du 1er juillet 2020, Association UNEDESEP et autres: les premières fondations de ce que pourrait être l'Université de demain ?

Anna Neyrat

► To cite this version:

Anna Neyrat. La décision du Conseil d'Etat du 1er juillet 2020, Association UNEDESEP et autres: les premières fondations de ce que pourrait être l'Université de demain?. Colloque “ Mobilités internationales à des fins d'études et de recherche ”: “ Plan Bienvenue en France : bilan d'étape ”, CERCCLÉ; CRDEI; CERFAPS; COMPTRASEC; Université de Bordeaux, Sep 2020, Bordeaux, France. pp.26-38. halshs-03279271

HAL Id: halshs-03279271

<https://shs.hal.science/halshs-03279271>

Submitted on 6 Jul 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

La décision du CE du 1^{er} juillet 2020, *Association UNEDESEP et autres* : les premières fondations de ce que pourrait être l'Université de demain ?

Conseil d'État, 4^{ème} - 1^{ère} chambres réunies, 1^{er} juillet 2020, n° 430121, Association UNEDESEP et autres, publié au recueil Lebon

Anna Neyrat

Maîtresse de conférences en droit public, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim
(UMR 5116 CNRS/Sciences Po Bordeaux/Université de Bordeaux)

En juillet 2007, J.-L. Dupont, rapporteur du projet de loi LRU devant le Sénat, saluait le franchissement, avec ce nouveau projet, d'une « *première marche essentielle* »⁷³. Si la première marche était celle de l'autonomie, le rapporteur appelait à l'ascension des marches suivantes permettant de conduire à un « *nouvel engagement pour l'université* »⁷⁴, notamment en s'attelant à « *lever certains tabous* »⁷⁵, parmi lesquels la question de la sélection et celle de l'augmentation des droits d'inscription. La stratégie politique consista néanmoins en une réforme progressive, en bref, à une ascension lente, mais globalement continue. Depuis 2019, ce « *sujet intouchable* »⁷⁶ qu'était jusqu'alors la hausse des droits d'inscription est en train d'être appréhendé par le Gouvernement, progressivement, là encore, parce que le choix a été fait de commencer par les étudiants extracommunautaires en mobilité internationale. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sont ensuite venus participer à la levée de ce tabou lancée par la nouvelle « *stratégie d'attractivité pour les étudiants internationaux* », mieux connue sous l'appellation *a priori* engageante « *Bienvenue en France* ». Il revient ici de s'attarder sur la décision du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020⁷⁷ pour apprécier cette participation à l'escalade de cette marche supplémentaire.

À l'origine de cette décision se trouvent cinq requêtes, formées notamment par des associations et syndicats d'étudiants ou de personnels de l'enseignement supérieur. Celles-ci contestaient la légalité de certaines mesures adoptées dans le cadre de ce nouveau plan « *Bienvenue en France* ». Plus précisément, l'essentiel des critiques se concentrait sur l'arrêté interministériel du 19 avril 2019 qui prévoyait pour la rentrée universitaire 2019-2020 des droits d'inscription différenciés selon la qualité de l'utilisateur du service public de l'enseignement supérieur (l'arrêté instaurant des droits d'inscription nettement plus élevés pour les étudiants étrangers dits « *en mobilité internationale* »). Dès sa publication, certains des requérants avaient, parallèlement à leur recours au fond à l'encontre de l'arrêté litigieux, introduit un

⁷³ Sénat, Rapport n° 372 de J.-L. Dupont, fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux libertés des universités, 11 juillet 2007, p. 53.

⁷⁴ *Idem*, p. 55

⁷⁵ *Idem*, p. 57

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ CE, 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 1^{er} juillet 2020, *Association UNEDESEP et autres*, n° 430121, 430266, 431133, 431510, 431688.

référé-suspension devant le Conseil d'État afin de neutraliser l'application de cette nouvelle différence de traitement dans l'attente de l'issue donnée au recours au principal. Par une ordonnance du 21 mai 2019, le juge de l'urgence avait néanmoins rejeté cette demande, n'ayant pas identifié de doute sérieux qui mettrait en cause la légalité de l'arrêté. Témoin de la richesse de cette saga contentieuse, les requérants n'hésitant pas à user de différentes stratégies pour parvenir au résultat escompté, une question prioritaire de constitutionnalité avait été soulevée à l'occasion d'un mémoire enregistré deux jours après le rejet du référé-suspension. Cette question portait sur la conformité aux droits constitutionnellement garantis par le 13^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946⁷⁸ de la disposition législative fondant l'arrêté du 19 avril 2019 (en l'occurrence le troisième alinéa de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951 qui indique de manière laconique que « *seront fixés par arrêté du ministre intéressé et du ministre du Budget les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État* »⁷⁹). Jugeant la question sérieuse en ce qui concerne le grief relatif au droit à la gratuité de l'enseignement supérieur, le Conseil d'État avait suivi les conclusions de sa rapporteure publique et avait alors transmis cette question au Conseil constitutionnel⁸⁰, avant de surseoir à statuer dans l'attente de sa décision.

La réponse du Conseil constitutionnel était donc très attendue. Lorsqu'il prit position par sa décision du 11 octobre 2019⁸¹, celle-ci fut largement médiatisée dans la mesure où elle consacrait pour la première fois le principe de gratuité de l'enseignement supérieur public. Mais cette consécration fut accompagnée d'un sérieux tempérament, par une curieuse assimilation entre gratuité et modicité⁸². Il revenait alors au Conseil d'État la lourde responsabilité - son voisin de l'aile Montpensier ne l'ayant pas expressément assumé⁸³ - de préciser la signification de la modicité ainsi que son champ d'application. C'est ensuite à l'aune de cette gratuité-modicité nouvellement délimitée qu'il devait se prononcer sur le dispositif « *Bienvenue en France* ». Il devait répondre, notamment, à la question de savoir si des droits d'inscription s'élevant à 2 770 euros pour le diplôme national de la Licence et à 3 770 euros pour le diplôme du Master pouvaient être considérés comme « *modiques* » et satisfaire les exigences du 13^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Mais il s'agissait également pour le Conseil d'État d'apprécier l'éventuelle méconnaissance du principe d'égalité par cette différenciation entre usagers du service public universitaire.

Les réponses qu'apporte le Conseil d'État à ces questions (en l'occurrence la non-méconnaissance des principes de gratuité et d'égalité) sont révélatrices de deux tendances : l'importance de la logique conséquentialiste dans ses raisonnements (I), mais également celle de l'approche différentialiste dans l'accès aux services publics (II). Ce faisant, le choix de ces approches permet d'amorcer véritablement un changement de modèle d'Université, en sécurisant ses bases juridiques.

⁷⁸ « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ».

⁷⁹ Loi n° 51-598 du 24 mai 1951 *de finances pour l'exercice 1951*, JORF du 26 mai 1951.

⁸⁰ CE, 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 24 juillet 2019, *Association UNEDSESEP*, n° 430121.

⁸¹ Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres*.

⁸² M. Verpeaux, « Droits d'inscription dans les universités : vous avez dit gratuité ou modicité ? », *AJDA*, 2019, p. 2627 ; R. Lanneau, « La consécration d'une certaine conception de la gratuité dans l'enseignement supérieur », *Droit administratif*, 2020, n° 1, comm. 3.

⁸³ A. Roblot-Troizier, « La gratuité de l'enseignement supérieur : un principe consacré à la portée délaissée. Chronique de jurisprudence -Droit administratif et droit constitutionnel », *RFDA*, 2019, p. 1123.

I. Une approche de la modicité révélatrice de l'importance de la logique conséquentialiste

Que le Conseil d'État soit soucieux des conséquences de ces décisions n'est pas un constat nouveau, ou plus exactement, qu'il prenne en compte des données extra juridiques dans son contrôle de l'activité administrative est désormais largement relevé⁸⁴, ébranlant ainsi le mythe d'un « juge placé hors du champ politique et guidé par le seul canon de la raison juridique »⁸⁵. C'est par ailleurs ce qu'exprimait déjà P. Weil en 1959 lorsqu'il interrogeait l'existence d'une jurisprudence politique⁸⁶ ou C. Debbasch en 1967 quand il suggérait de substituer à « l'image d'un juge administratif abstrait...celle d'un 'juge situé' »⁸⁷, et plus encore, quelques années plus tard, D. Lochak, qui révélait le rôle politique du juge administratif français⁸⁸. Ce « conséquentialisme »⁸⁹ est d'ailleurs bien plus assumé aujourd'hui qu'il ne l'était hier⁹⁰ par les membres de la juridiction administrative eux-mêmes⁹¹. Il est vrai, néanmoins, que le voile n'est pas réellement levé sur ces arguments extra juridiques, généralement dissimulés par ceux de stricte logique juridique qui, seuls, apparaissent dans les motifs de la décision de justice⁹². En cela, le juge administratif français ne l'assume tout de même pas autant que ses homologues des pays de *Common Law*⁹³. Mais ces arguments sont par contre plus clairement exprimés dans la « partie visible des 'travaux préparatoires' de la décision de justice »⁹⁴, c'est-à-dire dans les conclusions des rapporteurs publics, lorsqu'elles sont évidemment communiquées ou publiées. La décision du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020 n'échappe pas à ce constat.

Il peut ainsi être supposé que ces arguments extra juridiques, et notamment économiques, dont fait état le rapporteur public dans ses conclusions⁹⁵ ont eu un certain poids dans la manière de définir le contenu et les contours de la modicité (A.). Par sa reconnaissance ensuite de la conformité des frais d'inscriptions instaurés par l'arrêté du 19 avril au principe de gratuité-modicité, l'on peut légitimement s'interroger sur les éventuelles perspectives de changement de modèle de financement de l'Université qu'ouvre cette décision du Conseil d'État (B.).

⁸⁴ Par exemple, S. Douteaud, « Le conséquentialisme économique dans les décisions du Conseil d'État », *RDP*, 2020, n° 3, p. 595.

⁸⁵ J. Chevalier, « Argument », in T. Perroud, J. Caillousse, J. Chevallier, D. Lochak, *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, LGDJ, p. 31. Ce qui est exactement l'objectif de cet ouvrage *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*.

⁸⁶ P. Weil, « Le Conseil d'État statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la faculté de droit d'Aix-en-Provence*, 1959, p. 281.

⁸⁷ C. Debbasch, « Déclin du contentieux administratif ? », *D.* 1967, Chron. XIV, p. 96.

⁸⁸ D. Lochak, *Le rôle politique du juge administratif français*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, T. 107, 1972.

⁸⁹ Qui ne caractérise d'ailleurs pas uniquement le juge administratif. S. Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, T. 147, 2016.

⁹⁰ S. Douteaud, « Le conséquentialisme économique dans les décisions du Conseil d'État », préc., p. 602.

⁹¹ Y. Aguila, Conférence prononcée devant la Grand' Chambre de la Cour de cassation le 31 mars 2005, en ligne sur le site de la Cour de cassation : https://www.courdecassation.fr/venements_23/colloques_4/2005_2033/yann_aguila_8092.html, consulté le 03/02/2021.

⁹² Quoique S. Douteaud identifie tout de même quelques décisions récentes où les mots du conséquentialisme apparaissent plus nettement. S. Douteaud, « Le conséquentialisme économique dans les décisions du Conseil d'État », préc. p. 615.

⁹³ F. Hourquebie, « L'argument conséquentialiste dans les décisions de justice », *Les Cahiers de la justice*, 2014, n° 2, p. 199.

⁹⁴ P. Martin, *Rapport du Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, Paris, Conseil d'Etat, 2012, p. 12.

⁹⁵ Nous remercions à cet égard F. Dieu d'avoir accepté de nous les communiquer, conclusions à paraître à la *RFDA*.

A. L'influence supposée des arguments extra juridiques dans la définition de la modicité

Ces arguments ont sans doute compté de manière non négligeable dans les définitions du contenu (1.) et du champ d'application (2.) de la modicité retenues par la formation de jugement. Certains indices nous orientent en effet sur cette piste.

1. Au stade de la définition du contenu de la modicité

Plusieurs voies s'offraient d'abord au Conseil d'État pour définir la modicité. Il pouvait ainsi opter pour une appréciation *in abstracto* et donc absolue de la modicité. Ce qui est modique serait alors ce qui est modéré, limité, et donc, peu élevé, voire symbolique. Mais le Conseil d'État pouvait aussi choisir une définition plus relative de la modicité, appréhendée en fonction d'un certain nombre de paramètres qu'il lui appartiendrait de préciser. Notion au contenu indéterminé (en tout cas, officiellement, par le Conseil constitutionnel), le Conseil d'État avait là une marge de manœuvre lui permettant d'élire⁹⁶, parmi différentes solutions, celle la plus soutenable du point de vue de ses effets, sans doute économiques avant tout. Sans trop de surprise⁹⁷, le Conseil d'État a retenu la vision relative. Les raisons « officieuses » justifiant l'exclusion de la vision abstraite peuvent être identifiées à la lecture des conclusions du rapporteur public. L'on peut alors émettre l'hypothèse qu'elles ont pu peser dans la balance des intérêts (à défaut d'affirmer une certitude dans la mesure où, bien sûr, la formation de jugement peut suivre - totalement ou partiellement - ou ne pas suivre les conclusions du rapporteur public, et dans la mesure également où le secret du délibéré permet de faire silence sur les arguments ayant été finalement prédominants). Parmi les premiers arguments invoqués pour refuser une valeur absolue à la modicité, par exemple « *en fixant un montant ferme ou maximal de droits* », le rapporteur public avançait le caractère non « *raisonnable* » d'une telle option (et l'usage du qualificatif « *raisonnable* » n'est pas anodin), notamment parce que cela reviendrait à « *figer* » ce montant, qui plus est en lui « *accordant une protection constitutionnelle* ». Et de préciser ensuite les conséquences d'une telle protection : « *subordonner toute augmentation ou tout dépassement du plafond à une révision de la Constitution* ». C'est donc la raison qui guide le choix, mais sans doute pas la raison juridique (ou plutôt c'est la conscience de la contrainte juridique qui est ici déterminante, en ce qu'elle ne permet pas une souplesse suffisante). Le Conseil d'État a, *a priori*, retenu ce que le rapporteur public appelait l'approche « *globale* » ou « *systémique* » de la notion (relative) de modicité, c'est-à-dire qui « *tient compte d'un point de vue financier, de l'économie d'ensemble du système d'accès à l'enseignement supérieur* ». En effet la formation de jugement a considéré que la modicité devait être appréciée en tenant compte à la fois du coût moyen de la formation, mais aussi du dispositif d'exonérations ou d'aides mis en place pour l'enseignement supérieur. Cela conduit inévitablement à s'éloigner

⁹⁶ Dans le prolongement de l'analyse de D. Lochak sur la souplesse des catégories juridiques favorisant l'indépendance du juge administratif dans l'application de la règle de droit et lui offrant donc la possibilité d'y « introduire » des « considérations d'opportunité » D. Lochak, *Le rôle politique du juge administratif*, préc., p. 149.

⁹⁷ Puisque le Conseil constitutionnel avait fait le choix de ne pas consacrer l'exigence de gratuité de manière absolue, en envisageant des droits d'inscription modiques, ce qui, selon le rapporteur public, démontre ici le fait que le Conseil constitutionnel était « conscient que l'affirmation de cette exigence heurtait la réalité » et qu'il voulait de cette façon « en minimiser le caractère contraignant ».

du sens commun du terme modicité⁹⁸ puisque ce qui compte, c'est finalement l'accès de l'utilisateur au service. En insistant sur cet accès au service, ceci autorise alors à admettre des frais d'inscriptions plus conséquents⁹⁹ et pas nécessairement « *intrinsèquement peu élevés* »¹⁰⁰, car d'autres moyens que la gratuité (ou quasi gratuité) existent pour garantir cet accès.

Plusieurs voies étaient ensuite possibles s'agissant de la détermination du champ d'application matériel de ce principe de gratuité-modicité

2. Au stade de la définition du champ d'application de la modicité

Le Conseil constitutionnel avait décidé de ne pas s'aventurer¹⁰¹ outre mesure sur la définition de ce champ d'application en se contentant de préciser que l'exigence de gratuité s'appliquait à l'enseignement supérieur public. Refusant une vision organique de ce dernier (entendu comme l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur gérés par une personne morale de droit public, c'est-à-dire, outre les universités, les grands établissements tels que Sciences Po ou les écoles publiques telles que l'ENSAM ou les Mines Paris Tech), le Conseil d'État a fait le choix de suivre la proposition du rapporteur public en en retenant une vision matérielle, autrement dit qui se limite « *à la préparation et la délivrance de diplômes nationaux et non celle des diplômes propres [...] ou des titres d'ingénieur diplômé* »¹⁰². Là encore, on trouve dans les conclusions des indices des arguments qui ont pu retenir l'attention de la formation de jugement. La considération économique y est cette fois particulièrement explicite et assumée puisqu'il est rappelé que les montants des droits d'inscription pour ces diplômes propres (de 1 000 à parfois 15 000 euros annuels) « *constituent une importante source de financement pour les établissements concernés* ». Or, comme l'avaient souligné certains commentateurs de la décision du Conseil constitutionnel (dont certains sont cités dans les conclusions¹⁰³), inclure les diplômes propres dans le champ d'application du principe de gratuité/modicité reviendrait alors à remettre en cause « *le modèle économique* »¹⁰⁴ d'un certain nombre d'établissements publics. Sans doute sensible à ces arguments¹⁰⁵, le rapporteur public conclut qu'une telle voie ne lui semble pas « *opportune* » en raison des conséquences que cela pourrait avoir. Il est vrai que dans un second temps, il avance « *de plus forts arguments juridiques* » au-delà de cette considération économique (et c'est bien cette logique argumentative, strictement juridique, qui apparaît officiellement dans les motifs de la décision, même si elle y est moins développée que dans les conclusions). Ainsi, par une interprétation combinée du 13^e alinéa du préambule de la

⁹⁸ G. Koubi, « La décomposition de la notion de gratuité en droit administratif français », *JCP A*, 2003, n° 24, p. 769.

⁹⁹ Ce qu'admet le rapporteur public dans ses conclusions.

¹⁰⁰ Commentaire de la décision n° 2019-809 QPC, p. 15, disponible en ligne sur https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019809qpc/2019809qpc_ccc.pdf, consulté le 03/02/2021. Est par ailleurs confirmé ici le constat que le Conseil d'État est un lecteur attentif des commentaires officiels du Conseil constitutionnel. En effet, le commentaire, expressément mentionné par le rapporteur public dans ses conclusions, avait ajouté des éléments d'appréciation de la modicité qui ne figuraient pas dans la décision elle-même et qui ont visiblement inspiré le rapporteur public avant de convaincre la formation de jugement.

¹⁰¹ Dans le commentaire officiel, il est d'ailleurs précisé qu'il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la détermination du champ d'application du principe de gratuité.

¹⁰² Point 15.

¹⁰³ Par ex. R. Noguellou, « La gratuité de l'enseignement supérieur : éléments de comparaison », *AJDA*, 2020, n° 18, p. 986.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 987

¹⁰⁵ Prenant ici des distances avec la Cour des comptes. Cour des comptes, *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, novembre 2018, p. 45.

Constitution de 1946 imposant à l'État un « *devoir* » d'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés et de l'article L 613-1 du Code de l'éducation qui indique que l'État a le monopole de la collation des grades et titres universitaires et est à ce titre le seul compétent pour délivrer les diplômes nationaux (baccalauréat, licence, master, doctorat), le rapporteur public précise que l'exigence de gratuité ne doit valoir que pour les diplômes délivrés au nom de l'État. Ce devoir n'incombe pas aux établissements d'enseignement supérieur quand bien même ils seraient publics. Plus forts arguments juridiques donc, selon les dires du rapporteur public, mais dans la logique argumentative, il n'est sans doute pas anodin que les justifications économiques aient été les premières mises en avant (Y. Aguila expliquait pourtant qu'il y a « *des habitudes de rédaction dans les conclusions, qui consistent à ranger les arguments en deux grandes catégories : d'abord les arguments 'en droit' ; puis les arguments 'en équité', voire 'en opportunité'* »¹⁰⁶).

C'est dès lors à l'aune de cette gratuité-modicité nouvellement délimitée que le Conseil d'État a reconnu la conformité des frais d'inscription prévus par l'arrêté du 19 avril, ce qui n'est probablement pas sans conséquence sur ce que pourrait devenir l'Université de demain.

B. La reconnaissance de la conformité des frais d'inscription prévus par l'arrêté du 19 avril, un premier pas vers un changement de modèle de l'Université ?

En reconnaissant la modicité des frais d'inscription (1.), le Conseil d'État confirme qu'il est possible d'en finir avec la « *quasi-gratuité* »¹⁰⁷ du service public de l'enseignement supérieur (2.).

1. La reconnaissance de la modicité des frais d'inscription

Fort de cette approche globale de la modicité, le Conseil d'État apprécie dans un premier temps les montants prévus par l'arrêté du 19 avril 2019 par rapport au coût annuel des formations en Licence, Master et Doctorat (évalué autour de 10 000 euros¹⁰⁸), pour conclure que la part dont doivent finalement s'acquitter les usagers représente 28 % du coût de la formation pour les étudiants en Licence et 38 % pour les étudiants en Master. Dans un second temps il prend acte de l'existence d'aides dans le code de l'éducation pour garantir l'égal accès à l'instruction, en rappelant que les étudiants en mobilité internationale sont éligibles à certaines d'entre elles. À ce système d'aides s'ajoutent ensuite les exonérations partielles ou totales mentionnées par le décret du 19 avril 2019 et prévues également par le Code de l'éducation.

À l'issue de cet examen global, le Conseil d'État conclut finalement que l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 n'est pas méconnu. Plusieurs remarques peuvent néanmoins être faites au sujet de ces références pour évaluer la modicité. Réfléchir en termes de coût annuel moyen, tous niveaux et toutes formations confondus, peut provoquer chez l'observateur extérieur (mais sans doute, en particulier, l'observateur universitaire) une forme de scepticisme, qui n'est d'ailleurs pas totalement absent chez les observateurs « *intérieurs* » à

¹⁰⁶Y. Aguila, Conférence prononcée devant la Grand' Chambre de la Cour de cassation le 31 mars 2005, préc.

¹⁰⁷ Expression utilisée par la Cour des comptes dans son rapport précité.

¹⁰⁸ D'après les évaluations effectuées par la Cour des comptes dans son rapport précité et l'Assemblée Nationale dans son Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires étrangères, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'accueil des étudiants étrangers en France, n° 1763, du 13 mars 2019.

en lire la chronique réalisée par C. Malverti et C. Beaufils à l'AJDA¹⁰⁹. Le choix du coût réel n'était-il pas envisageable lorsque l'on sait les disparités entre les établissements d'enseignement supérieur, puis en leur sein, entre les formations (le coût des formations en lettres, sciences humaines et sociales n'étant pas le même par exemple que celui des sciences dites expérimentales, différences qui sont bien mentionnées et chiffrées par le rapport de la Cour des comptes) ? Les chroniqueurs trouvent certes des éléments d'explication à ce choix du Conseil d'État, qui n'en aurait pas eu véritablement d'autres. Il était en effet saisi dans le cadre d'un recours contre l'arrêté fixant les frais d'inscriptions, acte de portée générale donc, et les requérants avaient eux-mêmes utilisé ce coût annuel moyen dans leurs écritures (pour en tirer toutefois une conclusion opposée, celle de la non-modicité). Mais le Conseil d'État voudra-t-il bien laisser de côté cette référence au coût annuel moyen lorsqu'il sera saisi à l'occasion de recours individuels faisant état de la non-modicité des frais d'inscription acquittés et arguant, cette fois, du coût réel de la formation effectivement suivie ? Car avec un tel mode de calcul, un étudiant en lettres pourrait payer des frais d'inscription représentant bien plus que 28 à 38 % du coût réel de la formation.

Ensuite, le choix du Conseil d'État de considérer que 28 % voire 38 % du coût du service constitue bien une part modique (compte tenu, une fois encore, de l'existence de dispositifs d'aides et d'exonérations, bien que le rapporteur public semble considérer qu'indépendamment de ces dispositifs, il s'agit d'une « *part limitée du coup* ») n'avait rien d'évident¹¹⁰. En témoigne d'ailleurs le titre de ladite chronique mentionnée précédemment « *Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur : quand la gratuité peut coûter cher* »¹¹¹, qui reflète la perplexité que l'on peut ressentir face à cette conclusion.

Enfin, il n'a pas échappé que le Conseil d'État se contente de relever l'existence d'un système d'aides et d'exonérations, mais ne se soucie pas outre mesure de leur concrétisation alors même que l'on sait que l'obtention d'exonérations n'est qu'une potentialité et dépend du large choix discrétionnaire des autorités administratives habilitées à les délivrer¹¹². Les exonérations attribuées par décision du président de l'établissement « *en considération, outre de la situation personnelle [de la personne en faisant la demande], des orientations stratégiques de l'établissement* » en sont une bonne illustration. Si un certain nombre de présidents d'université ont fait le choix politique de neutraliser (ou à tout le moins de limiter) jusqu'à présent l'application des frais d'inscription instaurés par la stratégie « *Bienvenue en France* » en recourant justement à ces exonérations, qu'en sera-t-il demain ?

Cela étant, au-delà de l'interrogation sur le sens de ce qui est modique, cette décision du Conseil d'État n'est-elle pas la validation du premier pas vers un changement de modèle annoncé (ou redouté) depuis fort longtemps¹¹³ ?

¹⁰⁹ C. Malverti et C. Beaufils, « Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur : quand la gratuité peut coûter cher », préc., p. 1790.

¹¹⁰ A titre d'exemple, M. Touzeil-Divina rappelle que le Conseil d'État avait eu l'occasion d'estimer que « 30 à 40 % du prix d'un contrat de commande publique est « substantiel » (au regard des recettes) lorsqu'il a distingué, sur ce critère, les marchés publics des délégations de service public (CE, 15 avril 1996, *Préfet Bouches-du-Rhône c/ Cne Lambesc*) » et de s'étonner que dans un cas ce pourcentage soit substantiel et dans l'autre modique. M. Touzeil-Divina, « Légalité des tarifs différenciés et "modiques" d'entrée à l'université "dite" gratuite », JCPA 2020, n° 28, p. 416.

¹¹¹ C. Malverti et C. Beaufils, « Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur : quand la gratuité peut coûter cher », préc.

¹¹² Ce qui est relevé par C. Malverti et C. Beaufils dans leur chronique de jurisprudence du Conseil d'État. C. Malverti et C. Beaufils, « Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur : quand la gratuité peut coûter cher », AJDA, 2020, n° 31, p. 1790.

¹¹³ Abélard, *Universitas calamitatum : le livre noir des réformes universitaires*, Editions du croquant, 2004.

2. La possibilité de mettre fin à la quasi-gratuité de l'Université

Il faut sans doute resituer cette décision dans un contexte plus général. Alors que la gratuité (le financement du service public par l'impôt) a longtemps constitué un indice pertinent pour distinguer les services publics administratifs de leurs homologues industriels et commerciaux¹¹⁴, il est désormais admis que la gratuité n'est pas « *au nombre des règles essentielles qui régissent les services publics administratifs* »¹¹⁵ et qu'il est tout à fait possible d'exiger des usagers de ces services publics une redevance en contrepartie directe des prestations fournies par le service, dès lors que l'utilisateur peut être individualisé, ou plus exactement, qu'il peut en retirer un bénéfice individualisable. Finalement, les services finançables uniquement par l'impôt sont en nombre très réduit (ceux « *qui incombent par nature à l'État* »¹¹⁶ et qui, pour l'essentiel, correspondent aux fonctions de souveraineté, ou ceux qui sont imposés à l'utilisateur, à l'image de l'enseignement obligatoire) et le choix de financement des autres types de services publics administratifs est avant tout politique¹¹⁷. En l'occurrence, la tendance consiste à faire davantage reposer le coût du service public administratif sur l'utilisateur¹¹⁸ (le financement par l'impôt n'étant plus que partiel et non plus exclusif ou à tout le moins essentiel), choix politique encouragé par l'objectif de réduction des dépenses publiques qui est une constante des dernières réformes de l'État depuis la LOLF, déclinées aussi au niveau local. Ce faisant, ce choix s'inscrit, comme le fait exactement la décision du Conseil d'État qui nous intéresse, dans une conception renouvelée de la gratuité, « *par dispense de prix* » et non par « *absence de prix* »¹¹⁹. La conclusion de G. Dumont qui voit ainsi dans l'usage de la gratuité « *un marqueur des évolutions du rôle et des missions de l'État* »¹²⁰ et qui considère que « *le repli généralisé de la gratuité et son cantonnement presque exclusif au traitement des discriminations sont également la marque d'une approche 'libérale' des services publics* »¹²¹ peut être transposée au service public de l'enseignement supérieur.

La décision rend alors possible d'en finir avec la quasi-gratuité de ce service public. Rappelons, une fois encore, que le rapporteur public insistait sur le caractère non raisonnable de la fixation d'un montant ferme et maximal qui subordonnerait « *toute augmentation ou tout dépassement du plafond à une révision de la Constitution* ». C'est donc qu'une telle augmentation paraît envisageable. Dans la mesure où l'on sait désormais ce qui est modique pour le Conseil d'État (à défaut de savoir ce qui ne l'est pas), rien n'empêche que les frais d'inscription soient augmentés à l'avenir pour tous, hypothèse mentionnée par le rapporteur public comme étant « *théoriquement possible* » même s'il émet ensuite des doutes sur le fait que cette solution « *soit socialement acceptable* ». Mais ne semble-t-elle pas de plus en plus acceptée¹²², y compris par certains membres de la doctrine universitaire qui y voient un moyen de survie des universités face au désengagement croissant de l'État (à la condition que soit

¹¹⁴ La redevance pour service rendu étant au contraire l'indice de la présence d'un service public industriel et commercial. CE, avis, 10 avril 1992, *Sarl Hofmiller*, n° 132539 ; TC, 21 mars 2005, *Alberti-Scott*, C3413.

¹¹⁵ Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La documentation française, 2002, p. 13. V. aussi CE, ass., 10 juill. 1996, *Société Direct Mail Promotion*, n° 168702.

¹¹⁶ CE, 20 mai 1998, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, n° 179784 ; CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau*, n° 413839.

¹¹⁷ G. Dumont, « Gratuité et service public : (in)actualité d'un principe », *AJDA*, 2020, n° 18, p. 980.

¹¹⁸ P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ, 12^e éd., 2019, p. 308.

¹¹⁹ Selon la distinction opérée par M. Borgetto, « L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale », in G. Guglielmi et G. Koubi (dir.), *La gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003, p. 23.

¹²⁰ G. Dumont, « Gratuité et service public : (in)actualité d'un principe », *préc.*, p. 984.

¹²¹ *Idem*, p. 984.

¹²² La Cour des comptes, dans son rapport précité, encourageant une refonte des mécanismes de financement de l'enseignement supérieur dans le sens d'une augmentation de ces frais.

garanti l'accès à l'enseignement supérieur si des raisons de fortune y font obstacle)¹²³ ? Il reste que l'augmentation des frais d'inscription pour permettre aux établissements publics d'enseignement supérieur de disposer de moyens financiers supplémentaires¹²⁴ n'a pas non plus fait ses preuves comme « réponse durable aux problèmes de financement que connaissent les universités »¹²⁵. Les travaux en économie de l'éducation offrent par ailleurs des résultats mitigés sur l'absence d'effet de l'augmentation des frais d'inscription sur l'accès à l'enseignement supérieur¹²⁶, ce qui relativise la présentation d'un tel système comme étant idoine.

Une fois écartée la méconnaissance du principe de gratuité, le Conseil d'État devait se prononcer au regard du principe d'égalité.

II. Une appréciation des frais d'inscription pour les étudiants en mobilité internationale révélatrice d'une logique différentialiste

Le cadre d'analyse que le Conseil d'État retient était sans doute prévisible, dans la mesure où il s'inscrit dans une jurisprudence assez classique (A.). Mais il permet de franchir un second pas vers un changement de modèle de l'Université (B.).

A. Un cadre d'analyse prévisible

Ce cadre d'analyse est en réalité prévisible si l'on examine la jurisprudence administrative en général (1), mais également s'agissant plus précisément de la jurisprudence en matière de droits des étrangers (2).

1. Au regard de la jurisprudence administrative en général

La contestation de la différence de traitement opérée par l'arrêté du 19 avril 2019 entre les étudiants en mobilité internationale et les autres¹²⁷ était l'objectif initial des requérants. La réponse que donne le Conseil d'État dans sa décision du 1^{er} juillet (la non-méconnaissance du principe d'égalité) était prévisible du fait du rejet du référé-suspension introduit aux côtés du

¹²³ C. Roux, « Principe de gratuité, des enseignements supérieurs », *Droit Administratif*, 2019, n° 12, alerte 159 ; S. Braconnier, « La "gratuité" de l'enseignement supérieur : quand l'esprit de système se heurte aux exigences du réel », *JCP G*, 2019, n° 47, p. 1180 ; R. Noguellou, F. Melleray, « La réforme de l'accès à l'université », *AJDA*, 2018, n° 20, p. 1166-1167.

¹²⁴ Cette raison n'est d'ailleurs souvent pas la seule invoquée pour justifier cette augmentation. Selon certains économistes, cette dernière permettrait de rendre l'enseignement supérieur plus équitable car ce sont surtout les classes sociales les plus favorisées qui en bénéficient ; l'augmentation des droits d'inscription permettrait également de sélectionner les étudiants réellement motivés qui calculeraient de manière nécessairement rationnelle leurs chances de réussite. Pour une synthèse critique de ces théories, permettant d'en montrer les limites, v. L. Moulin, « Quels sont les effets de l'introduction de frais d'inscription dans les universités ? Une approche théorique et empirique », *Regards croisés sur l'économie*, 2015, n° 16, p. 145.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Étudiants nationaux ou européens, membres de la famille d'un citoyen européen, personnes résidant durablement sur le territoire français et titulaires d'une carte de résident, celles fiscalement domiciliées en France depuis au moins deux ans, réfugiés et leurs descendants directs et les ressortissants d'un État ayant conclu un accord avec la France et prévoyant l'acquittement de droits d'inscription identiques à ceux applicables aux ressortissants français

recours au fond, même si l'ordonnance du juge des référés ne préjuge en principe pas de ce que décide la formation saisie du recours au principal. Certains ont malgré tout noté une « *surmotivation* » de cette ordonnance qui donnait « quelques indices de ce que pourrait juger la formation collégiale »¹²⁸.

Mais au-delà de ces indices, c'est sans doute le cadre d'analyse, désormais classique, qu'utilise le Conseil d'État pour identifier d'éventuelles atteintes au principe d'égalité entre usagers du service public qui pouvait laisser penser que sa solution était prévisible. Il rappelle en effet que le principe d'égalité « *ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier* »¹²⁹. Ce considérant bien connu a dès lors été favorable à l'expansion de cette logique différentialiste permettant de moduler les tarifs selon la situation des usagers, notamment pour certains services sociaux ou culturels locaux, en ayant en particulier recours au critère du lien suffisant avec la collectivité publique¹³⁰.

Cette logique différentialiste, elle s'illustre plus encore s'agissant des personnes de nationalité étrangère (et spécialement extracommunautaires).

2. Au regard de la jurisprudence en matière de droits des étrangers en particulier

La question s'est un temps posée de l'applicabilité aux étrangers des droits fondamentaux consacrés en France, ou plus exactement de l'ensemble des droits fondamentaux consacrés, en faisant le choix pour certains d'entre eux, d'une forme de « *préférence nationale* »¹³¹ et ce malgré le registre universaliste des déclarations de droits et libertés fondamentaux¹³². Le débat s'est néanmoins désormais déplacé sur le critère de la résidence sur le territoire français dès lors qu'il devenait de plus en plus difficile de justifier le critère de la nationalité à l'heure de la consécration par le droit international et européen du principe de non-discrimination (le critère de la nationalité étant en principe prohibé¹³³). La jurisprudence française a donc affirmé explicitement le principe d'égalité entre nationaux et étrangers résidant sur le territoire de la République¹³⁴, si bien que le critère de la nationalité est aujourd'hui « *résiduel* »¹³⁵. La logique

¹²⁸ P. Cassia, « Frais différenciés d'inscription des étudiants étrangers et principe d'égalité », Le blog de Paul Cassia, 3 juin 2019, consulté sur <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/020619/frais-differencies-d-inscription-des-etudiants-etrange-et-principe-d-egalite>

¹²⁹ CE, Ass., 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et des fédérations des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*, n° 322326, dans la logique de CE, sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n° 88032 et CC, Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*.

¹³⁰ CE Sect., 13 mai 1994, *Commune de Dreux*, n° 115649 ; CE Section, 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, n° 47875.

¹³¹ S. Hennette-Vauchez, D. Roman, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 4^e éd., 2020, p. 562.

¹³² Certains ont néanmoins pu invoquer le fait que le Préambule de la Constitution de 1946 fasse parfois référence aux devoirs qui incombent à la Nation, ce qui est en l'occurrence le cas de l'alinéa 13, pour en déduire que cette obligation est redevable aux nationaux. Cet argument a été déjoué par le Conseil constitutionnel à propos de l'alinéa 11 dans sa décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

¹³³ Par ex. art. 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Cour EDH, 16 septembre 1996, *Gaygusuz c/ Autriche*, n° 17371/90.

¹³⁴ V. par ex. CC, Décision n° 89-269 du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*.

¹³⁵ S. Hennette-Vauchez, D. Roman, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, préc., p. 563.

différentialiste est cependant plus pointilleuse encore s'agissant des personnes de nationalité étrangère qui se voient très souvent fractionnées entre diverses catégories : réfugiés ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire ; étrangers bénéficiant d'un titre de séjour - et parmi ces titres de séjour, d'un titre de séjour longue durée ou au contraire temporaire - ou étrangers en situation irrégulière. Ce sont ces diverses catégories (que l'on retrouve pour certaines dans l'arrêté du 19 avril) qui permettent d'identifier des différences de situation, justifiant une application différente (dans le sens de la défaveur) des droits, et tout particulièrement des droits sociaux. Les étrangers en situation irrégulière, catégorie la moins avantagée, sont ainsi exclus du bénéfice de certains de ces droits¹³⁶, ou en jouissent de manière nettement plus limitée¹³⁷. Les étrangers en situation régulière, et parmi eux, ceux pouvant justifier d'une résidence stable bénéficieront d'une applicabilité plus favorable des droits fondamentaux, sans que « l'assimilation »¹³⁸ avec les nationaux soit totale¹³⁹. Et bien évidemment, les étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne bénéficient du statut le plus privilégié.

Ce cadre d'analyse favorable à la différence de traitement conduit dès lors le Conseil d'État à reconnaître la conformité du dispositif prévu par l'arrêté du 19 avril et ouvre encore un peu plus la voie à un changement de modèle de l'Université.

B. La reconnaissance de la conformité du traitement différencié, un second pas vers un changement de modèle de l'Université ?

En reconnaissant la conformité du traitement différencié au principe d'égalité (1.), le Conseil d'État confirme qu'il est possible d'en finir avec l'universalisme du service public de l'enseignement supérieur (2.).

1. La reconnaissance de la conformité du traitement différencié au principe d'égalité

Dans sa décision du 1^{er} juillet, le Conseil d'État recherche cette différence de situation pouvant justifier la différence de traitement. Il relève alors la distinction entre d'une part, les étudiants, quelle que soit leur origine géographique, qui ont vocation à être durablement établis sur le territoire national et d'autre part, ceux qui viennent en France spécialement pour s'y former et qui seraient sans doute enclins ensuite à retourner dans leur État d'origine. Il fallait néanmoins que la différence de traitement résultant de la différence de situation soit en rapport avec l'objet de la norme et qu'elle ne soit pas disproportionnée. Pour justifier cette distinction, le Conseil d'État fait alors référence aux objectifs poursuivis par le service public de l'enseignement supérieur en s'appuyant pour ce faire sur le Code de l'éducation, et semble synthétiser un certain nombre d'entre eux derrière l'objectif de « *former les individus susceptibles de contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la nation et à son développement* »¹⁴⁰. Ceci lui permet de faire le lien entre le traitement différencié et l'objet du service et ainsi de conclure que l'établissement de tarifs différenciés sur ce fondement ne méconnaît pas le principe d'égalité.

¹³⁶ Par ex. CC, Décision n° 2003-488 DC, du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, Considérant 14 à 20.

¹³⁷ X. Dupré de Boulois, *Droit des libertés fondamentales*, PUF, 2^e éd., 2020, p. 66.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Notamment s'agissant de l'accès à certaines prestations sociales. Par ex., CE, 10 juillet 2015, n° 375887.

¹⁴⁰ Points 22 et 23.

L'on peut tout de même s'interroger sur la pertinence de cette différence de situation, au regard de la contribution ou non à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la nation et à son développement. Cela revient finalement à admettre l'idée d'un « *retour sur investissement* » (expression employée par J-E. Schoettl dans le commentaire qu'il fait de la décision du Conseil constitutionnel pour alerter - en des termes que l'on peut qualifier de caricaturaux - sur le risque que « *l'universalisme humanitaire conduise à faire financer les études supérieures de la jeunesse dorée des pays tiers par la TVA acquittée par les Français modestes* », mais également « *à faire bénéficier tout l'univers de nos droits individuels* » avant de conclure par l'antienne de « *l'appel d'air migratoire* » que cela susciterait)¹⁴¹. L'on pourrait considérer qu'il était possible d'avoir une vision plus extensive du retour sur investissement en identifiant comme telle la participation de ces étudiants en mobilité internationale au rayonnement international de la France (hypothèse d'ailleurs mentionnée par le rapporteur public, mais pour estimer tout de même que la réalisation de la plupart des objectifs énoncés par le Code de l'éducation est recherchée sur le territoire national). Mais au-delà de cette remarque, n'y a-t-il pas quelques faiblesses dans ce raisonnement centré sur le retour sur investissement ? D'abord parce que rien ne garantit que les étudiants ressortissants de l'un des États membres de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse l'offrent en résidant à la fin de leurs études durablement sur le territoire national ni qu'un étudiant ressortissant français reste effectivement sur le territoire français à l'issue de ses études. Ensuite et à l'inverse, parce que rien ne dit non plus qu'un étudiant extracommunautaire venant spécialement faire ses études en France ne finisse pas par y rester plus durablement (à la condition d'obtenir un titre de séjour plus pérenne).

Ceci interroge finalement sur les objectifs assignés au service public de l'enseignement supérieur.

2. La possibilité de mettre fin à l'universalisme de l'Université ?

Faire de l'objectif de former les individus susceptibles de contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la nation et à son développement une priorité (ce que le rapporteur public dénommait la « *mission principale* » du service public de l'enseignement supérieur) pourrait laisser penser qu'il y a là une certaine instrumentalisation de l'article L 123-2 du Code de l'éducation, dans la mesure où d'autres objectifs, sont *de facto* rendus secondaires alors même qu'ils sont quant à eux favorables à la plus grande participation des étudiants internationaux¹⁴². Le service public de l'enseignement supérieur contribue aussi « *à la lutte contre les discriminations, à la réduction des inégalités sociales ou culturelles et à la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes en assurant à toutes celles et à tous ceux qui en ont la volonté et la capacité l'accès aux formes les plus élevées de la culture et de la recherche. À cette fin, il contribue à l'amélioration des conditions de vie étudiante, à la promotion du sentiment d'appartenance des étudiants à la communauté de leur établissement, au renforcement du lien social et au développement des initiatives collectives ou individuelles en faveur de la solidarité et de l'animation de la vie étudiante* ». Il contribue également « *à la construction d'une société inclusive. À cette fin, il veille à favoriser l'inclusion des individus, sans distinction d'origine, de milieu social et de condition de santé* ». Il contribue encore « *à la promotion et à la diffusion de la francophonie dans le monde* ».

¹⁴¹ J.-E. Schoettl, « Le Conseil constitutionnel et les universités », *Commentaire*, 2019, n° 168, p. 911.

¹⁴² C'est d'ailleurs l'argument que développaient certains des requérants.

Il se trouve que ces objectifs qui semblent ici perçus par le Conseil d'État comme secondaires, ont été ajoutés en 2013 par le législateur et ont conduit à diversifier sensiblement la nature des finalités du service public de l'enseignement supérieur (le premier objectif étant d'ailleurs devenu la contribution « à la réussite de toutes les étudiantes et de tous les étudiants »), laissant supposer qu'ils étaient considérés comme un sujet d'importance par le législateur. Le Conseil d'État s'inscrit donc davantage dans une vision plus réductrice des finalités de l'enseignement supérieur, à l'instar de celle d'avant 2013, qui effectivement, permet de faire une synthèse plus facilement entre des éléments davantage homogènes et conduire à cet objectif fondé sur la contribution au développement de la Nation.

Finalement, en ayant admis que les étudiants en mobilité internationale pouvaient s'acquitter de frais d'inscription nettement plus élevés que ceux prévus pour les ressortissants nationaux et étrangers assimilés (par une interprétation qui ne va pas de soi des objectifs de l'enseignement supérieur), c'est à une remise en cause du modèle universitaire universaliste que l'on assiste, en voyant dans les étudiants en mobilité internationale une potentielle source supplémentaire de financement de l'Université¹⁴³. Cette remise en cause, lorsqu'elle est expressément envisagée¹⁴⁴, s'appuie par ailleurs sur les exemples étrangers, le modèle universitaire universaliste n'étant pas « la norme »¹⁴⁵ en Europe, puisqu'un certain nombre d'États pratiquent des frais différenciés en fonction du statut international de l'étudiant. L'argument est également souvent relayé que le coût offre une présomption de qualité du service (ce que la Cour des comptes nomme un « *signal-prix* ») et le rendrait attractif¹⁴⁶ (s'agissant en tout cas, selon la Cour des comptes, des étudiants originaires d'Asie-Océanie). C'est le calcul de la stratégie Bienvenue en France : attirer les étudiants internationaux ayant fait un « *vrai choix, un vrai désir, celui de l'excellence* »¹⁴⁷, et que l'attractivité de la France ne soit plus fondée sur le faible coût de ses études universitaires.

La qualité doit coûter cher à l'utilisateur ? C'est tout de même un peu effrayant. Quant à la finalité de la stratégie qui consisterait à attirer davantage, l'on se demande malgré tout si elle n'aura pas pour résultat de sélectionner davantage.

¹⁴³ Bien que la Cour des comptes ait averti sur ses incidences limitées (elle voyait dans l'augmentation des droits pour les seuls étudiants étrangers une « hypothèse risquée »). Cour des comptes, *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur*, préc.

¹⁴⁴ Elle l'était déjà en 2007, dans le rapport précité de J.-L. Dupont.

¹⁴⁵ R. Noguellou, « La gratuité de l'enseignement supérieur : éléments de comparaison », préc., p. 989.

¹⁴⁶ V. également L. Bahoune, « L'utilisateur et le financement du service public. Pour une approche comportementale », *RFFP*, 2019, n° 148, p. 93.

¹⁴⁷ E. Philippe, « Présentation de la stratégie d'attractivité pour les étudiants internationaux, Discours du 19 novembre 2018, disponible sur <https://www.gouvernement.fr/partage/10704-presentation-de-la-strategie-d-attractivite-pour-les-etudiants-internationaux>, consulté le 04/02/2021.