



Le Premier président

Paris, le 20 JUIN 2012

64148

à

Madame Geneviève FIORASO
Ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Madame Christiane TAUBIRA
Garde des Sceaux, ministre de la justice

Objet : la filière et les formations en droit.

Au terme d'une enquête sur la filière et les formations en droit, menée à l'occasion du contrôle des universités de Caen Basse-Normandie (UNICAEN - UCBN), Paris-Est Créteil Val de Marne (UPEC, ex-Paris XII), Panthéon-Assas (Paris II), Paris Ouest Nanterre La Défense (ex-Paris X) et Picardie-Jules Verne (UPJV), la Cour m'a demandé, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les problèmes spécifiques que connaît ce secteur. Je souhaite que les observations et recommandations qui suivent soient utiles, à l'occasion du prochain dialogue contractuel entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur.

Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche est concerné. Néanmoins, la Cour a souhaité que le Garde des Sceaux, ministre de la justice reçoive également cette communication.

--o0o--

Le droit est la filière universitaire non sélective la plus attractive aux yeux des étudiants. Ne subissant pas la concurrence des grandes écoles, elle offre un parcours bien identifié, depuis la première année de formation jusqu'aux métiers du droit qui lui servent de débouchés. Elle accueille chaque année un nombre croissant d'étudiants attirés par un secteur d'activité dynamique et ouvert à la concurrence internationale. Dans ce contexte, les études juridiques doivent se renouveler pour répondre à deux exigences : satisfaire une demande pressante d'excellence des formations dans un contexte de compétition mondiale avivée des services juridiques ; accompagner un contingent sans cesse croissant d'étudiants vers la réussite de leurs études et vers l'emploi.

Les spécificités de la filière - son faible taux d'encadrement, la part réduite de la recherche académique - l'empêchent de bénéficier pleinement des principaux instruments de la réforme des universités mise en œuvre depuis 2006 pour atteindre ces deux objectifs. Il en va ainsi des regroupements universitaires et des dispositifs de soutien à la recherche d'excellence. Par ailleurs, les réflexions engagées au sein de la filière elle-même pour adapter ses formations à la nouvelle donne des métiers du droit n'ont pas abouti. Dans le même temps, des formations d'excellence se développent hors de l'université et dans un certain désordre.

L'afflux d'étudiants vers la filière pose également la question de son aptitude à les conduire vers l'emploi et plus largement celle de son efficacité. Les études de droit connaissent un taux d'échec plus élevé que la moyenne nationale en licence, mais doivent dans le même temps assurer des formations d'excellence très concurrentielles pour fournir à la nation des juristes de niveau international. Il en résulte une tension entre un objectif de réussite du plus grand nombre et l'ambition de développer des filières d'excellence.

Enfin, l'efficience de cette filière est mal évaluée. Si l'on peut estimer que les études de droit sont relativement économes en deniers publics, la question est posée de savoir si ces données correspondent à une bonne performance globale de la filière ou à une insuffisance des moyens qui lui sont alloués et, tout particulièrement, à un taux d'encadrement trop bas.

1. La place incertaine du droit dans un monde universitaire en mouvement

1.1 Une filière attractive

Le droit attire le plus grand nombre d'étudiants en France. C'est la première discipline d'enseignement supérieur, devant les sciences humaines ou la médecine. En 2010, pour la première fois, le nombre d'étudiants en droit et en sciences politiques a franchi le seuil des 200 000 avec un total de 201 572 inscrits¹. L'attractivité de cette filière se mesure aussi à la part, qui est de 15 %, des étudiants nouveaux bacheliers. La filière « droit » est chaque année saturée en raison de l'afflux de demandes des futurs bacheliers dans le système « Admission Post Bac ». Il ne semble pas que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ait pris des mesures pour faire face à ce déséquilibre entre offre et demande de formation en droit.

Les observations de la Cour confirment ce constat. Toutes les universités contrôlées en 2011, à l'exception de Paris II en raison de travaux immobiliers qui limitent temporairement ses capacités d'accueil, enregistrent une augmentation importante de leurs effectifs. Au plan national, la croissance des inscriptions en droit est de 14 % de 2004 à 2010, et

¹ PapESR : Nombre d'étudiants inscrits dans les formations des disciplines de droits, sciences économiques, AES.
Source : MESR, DGESIP-DGRI, SIES (SISE).

les résultats enregistrés dans les universités contrôlées fluctuent de + 4,14 % pour l'UPEC à + 23,69 % pour l'UPJV. Les effectifs globaux des universités ne progressent sur la même période que de 2 %.

1.2 Une filière qui n'est pas au cœur de la stratégie des universités

La place du droit n'est pas toujours centrale dans la stratégie des universités contrôlées par la Cour ou des regroupements auxquels elles participent. À cet égard, deux profils d'universités apparaissent très distinctement. Panthéon-Assas et Paris Ouest Nanterre La Défense fondent une partie, voire la totalité, de leur avantage comparatif sur l'offre de formation en droit. La discipline est valorisée et prise en compte dans la stratégie de développement des deux universités. Pour un second groupe d'universités, le droit est avant tout une discipline incontournable de premier cycle universitaire, offrant un important contingent d'inscriptions, sans être une préoccupation majeure de l'établissement.

La politique de regroupement dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ne modifie pas ce constat. Hormis Paris Ouest Nanterre La Défense, toutes les universités contrôlées participent à un PRES. Les universités à dominante juridique n'ont pas été les premiers promoteurs de ces regroupements. En raison de leur faible nombre, les professeurs de droit y ont vu le plus souvent un risque de marginalisation dans les instances communes des nouveaux ensembles. Ainsi, aucun juriste ne siège au conseil d'administration de la nouvelle université de Strasbourg née de la fusion des trois universités de la ville.

1.3 Une attention insuffisamment portée à la recherche

Les contrôles menés en 2011 ont permis à la Cour de constater que les centres de recherche en droit sont trop nombreux, leurs financements épars et leurs moyens administratifs insuffisants. La place prise par la recherche collective est faible. Les financements par projet sont rares. La recherche en droit, volontiers individuelle et dont la frontière avec l'expertise est ténue, bénéficie difficilement des dispositifs d'excellence mis en place depuis 2006. La discipline est peu concernée par la stratégie nationale de recherche et d'innovation, qu'il s'agisse de participer à l'effort de recherche en tant que tel ou d'appuyer sous forme d'expertise juridique les équipes de recherche d'autres champs disciplinaires.

La recherche en droit n'est pas suffisamment perçue comme un enjeu stratégique, même pour des établissements à dominante juridique, comme Panthéon-Assas, ou des établissements qui ont adopté une stratégie d'insertion dans la compétition nationale et internationale, à l'instar de Paris Ouest Nanterre La Défense. Les inscriptions en doctorat qui sont en baisse constante au cours de la période sous revue illustrent également ce relatif désintérêt pour la recherche. Les inscriptions en seconde année de master recherche sont en déclin, à l'exception de Paris II où la progression de 16 % est tout de même moindre que celle de l'ensemble des formations de master 2^e année (M2) qui s'établit à 19 %.

Tableau n° 1 : Inscriptions en doctorat de droit

	2005	2006	2007	2008	2009	2010		Δ 2005-2010
UPJV	35	37	40	33	38	33		-5,71%
UCBN	45	47	42	46	43	38		-15,56%
PX	331	319	290	278	255	243		-26,59%
UPEC	127	121	125	127	125	120		-5,51%
PII	818	810	759	752	738	752		-8,07%
Total général	7651	7492	7117	7233	7011	6867		-10,25%

Source : MIRES

1.4 Des formations d'excellence en nombre croissant, mais sans cadre concurrentiel défini

L'université s'efforce de proposer des formations d'excellence en droit. La mise en place de « collèges » en est l'exemple le plus récent. La Cour a constaté la mise en place de ces parcours de formation sélectifs permettant aux universités de proposer à leurs étudiants les plus méritants une formation renforcée et assortie d'un diplôme spécifique. De tels « collèges » ont été mis en place à Paris I (Panthéon-Sorbonne), Paris II, Aix-Marseille, Paris XI (Paris Sud), Montpellier I, La Réunion, Lyon III (Jean Moulin), Toulouse I Capitole. D'autres universités envisagent de se doter de ce type de formation sélective.

En outre, depuis 2007 se développent des formations dont le centre de gravité s'éloigne de l'université. C'est le cas de « l'école de droit » de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), créée cette même année. En septembre 2011 a été créée sous forme de société anonyme l'École des Hautes études appliquées du droit (HEAD) par des cabinets d'avocats en partenariat avec l'université Paris I. À la faveur de la compétition ouverte par les « Initiatives d'excellence » (Idex), Paris II a mis en place une école internationale du droit en partenariat avec l'Institut européen d'administration des affaires (INSEAD). Ces nouvelles structures sont destinées à former les avocats d'affaires pour des activités de conseil, de contentieux ou d'arbitrage pratiquées sur un marché mondialisé. Ces formations se caractérisent par une forte ouverture internationale, une sélectivité très forte mais également des frais de scolarité élevés (13 500 euros maximum à Sciences Po, 13 000 euros pour les HEAD, 15 000 euros pour l'École internationale de droit) et des possibilités de recrutement et de rémunération des personnels enseignants qui dérogent au droit commun de l'enseignement supérieur public.

La concurrence entre établissements d'enseignement supérieur conduit à mettre en place des formations d'excellence plus compétitives permettant de former en France des juristes aux compétences mondialement reconnues. Il convient, néanmoins, que cette concurrence soit juste et non faussée. Il est donc souhaitable que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche prenne une vue d'ensemble de ces initiatives, afin de s'assurer qu'elles ne sont pas génératrices de distorsions de concurrence entre les différentes parties prenantes.

2. L'efficacité de la filière et son aptitude à conduire vers l'emploi

2.1 Des taux de réussite particulièrement faibles

Les études de droit enregistrent un taux de réussite très inférieur à la moyenne constatée pour les autres disciplines. Selon les données du ministère, le taux de poursuite en licence 2^e année (L2) des nouveaux bacheliers de 2009 inscrits en droit à la rentrée de septembre est de 40 %. Les universités contrôlées par la Cour, à l'exception de Paris-II, connaissent en droit un taux de réussite en licence égal, voire bien inférieur, à la moyenne constatée au plan national. Quand le taux de réussite en première année de licence au plan national est de 42,3 %, Paris X enregistre un résultat de 40,43 %, l'UPEC de 35,4 %, l'UPJV de 35,1 % et l'UCBN de 34,79 %.

Tableau n° 2 : Devenir des nouveaux bacheliers de 2009 inscrits en droit

Secteur disciplinaire	Nouveaux bacheliers inscrits en L1 en 2009-2010	Devenir en 2010-2011							
		Poursuite L2 ou de niveau équivalent ⁽¹⁾		Redoublement en L1 ⁽²⁾		Changement d'orientation ⁽³⁾		Sortie de l'université ⁽⁴⁾	
		Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Droit	26466	10575	40,0	9320	35,21	649	2,5	5922	22,4
Sciences politiques	502	262	52,2	142	28,29	31	6,2	67	13,3
Pluri droit-sciences politiques	3877	1381	35,6	1416	36,52	95	2,5	985	25,4
Total Droit - Sciences politiques	30845	12218	39,6	10878	35,3	775	2,5	6974	22,6
Total disciplines	149537	63206	42,3	39259	26,3	4320	2,9	42752	28,6

Source : MIRES

La Cour constate toutefois, dans les cinq universités qui ont fait l'objet d'une enquête, une nette tendance à l'amélioration des taux de réussite depuis 2007, de l'ordre de 3 à 9 points. Les unités de formation et de recherche (UFR) responsables des formations juridiques ont bénéficié du plan « Réussir en licence » pour mettre en place un certain nombre de dispositifs destinés à réduire leur taux d'échec. Toutefois, il n'est pas possible de lui imputer intégralement le retournement de tendance constaté, dès lors que les premiers crédits du plan licence sont parvenus aux universités en 2009. Enfin, l'orientation active commence seulement à produire des effets, le dispositif n'étant pas toujours déployé dans toutes les universités contrôlées. À cet égard, la connaissance par les universités des profils de leurs futurs étudiants demeure insuffisante.

2.2 Le problème de la professionnalisation

Le droit est une formation professionnelle par excellence. Toutefois, de nombreuses critiques, émanant pour l'essentiel des principaux employeurs de diplômés de la filière, estiment que les études de droit ont un caractère trop académique. La bonne articulation entre la fin du master et l'entrée dans la vie active, souvent par l'intermédiaire d'écoles d'application, est ainsi mise en question.

Des écoles pratiques, financées et gérées par les ordres professionnels, sont un passage obligé pour exercer les métiers du droit réglementés par les pouvoirs publics. C'est le cas des avocats : centres régionaux de formation professionnelle des avocats (CRFPA). C'est également le cas des notaires dont la formation ne passe pas par la voie universitaire mais relève

d'un centre régional de formation professionnelle notariale (CRFPN). Ces écoles professionnelles accueillent plusieurs milliers d'étudiants (3 000 pour les CRFPA, près de 1 400 pour les CRFPN). L'articulation entre la formation universitaire et ces écoles est en débat. Dans son rapport, la commission Darrois² avait proposé de rassembler ces formations professionnelles au sein d'écoles des professionnels du droit qui seraient chargées d'assurer la formation pratique renforcée de tous les futurs juristes après leur formation initiale à l'université. La proposition semble à ce jour en sommeil. La communauté des juristes elle-même, au travers des rapports publiés par le Conseil national du droit ou du rapport Prada³, rend compte de cette insatisfaction et souligne la nécessité d'adapter les formations aux besoins du secteur des activités juridiques.

Il n'appartient pas à la Cour de reprendre ces analyses et propositions. Elle a cependant pu constater certaines limites des formations universitaires en droit. Les stages sont encore réservés pour l'essentiel à la seconde année de master, avec en moyenne, dans les universités contrôlées, environ 15 % des étudiants inscrits en droit ayant suivi un stage, dont la moitié en master. Les enseignements « cliniques », permettant aux étudiants d'exercer une activité pratique dans le cadre de leur formation, sont encore rares. De même, les formations professionnelles courtes, qu'il s'agisse de diplôme universitaire de technologie (DUT) mention « carrière juridique » ou de licences professionnelles relevant des secteurs d'activité recrutant des juristes, sont encore très faiblement développées. Sur les cinq universités contrôlées, la Cour n'a recensé que cinq licences professionnelles et seule l'UPJV propose un DUT « Carrière juridique » dans ses instituts universitaires de technologie (IUT). De même, le recours à l'apprentissage est encore très lacunaire.

2.3 L'insertion professionnelle des étudiants en droit

L'analyse des débouchés de la filière repose sur des informations très parcellaires et incomplètes. Le suivi de l'insertion professionnelle des diplômés en droit n'est satisfaisant dans aucune des universités contrôlées en 2011. Et les études menées au plan national par l'Apec⁴ ou le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq)⁵ ne produisent pas de résultats méthodologiquement satisfaisants. L'Apec ne dispose pas, pour ses enquêtes, des données des trois fonctions publiques, qui sont, avec les métiers du droit, des employeurs importants des diplômés de master en droit. Le Cereq, quant à lui, ne dispose pas, dans ses enquêtes, d'un nombre suffisant d'étudiants en droit pour constituer un échantillon représentatif.

Ces études, les seules disponibles, n'apportent pas d'éclairage satisfaisant sur les conditions de l'insertion professionnelle des diplômés en droit. Tout au plus peut-on en retenir l'impression d'une insertion professionnelle décevante. Le détail des emplois occupés par les diplômés en droit, lorsqu'il est connu, laisse entrevoir une insertion de moins bonne qualité que pour d'autres disciplines. Les données de l'Apec montrent ainsi une insertion professionnelle des diplômés de master en droit et sciences politiques légèrement inférieure à la moyenne des autres formations. Pour l'ensemble des diplômés de master interrogés, 65 % d'entre eux occupaient deux ans après leur sortie de l'université des emplois de cadre, mais ils n'étaient que 35 % parmi les anciens juristes. Selon la même enquête, 45 % des diplômés de master occupaient des postes

² Rapport au Président de la République de la commission présidée par M^e Jean-Michel Darrois sur les professions du droit, mars 2009.

³ Rapport aux ministres de la justice et de l'économie, des finances et de l'industrie, établi par M. Michel Prada sur certains facteurs de renforcement de la compétitivité juridique de la place de Paris, mars 2011.

⁴ Apec, Enquête sur la situation professionnelle des jeunes diplômés de 2009, septembre 2010.

⁵ Cereq, *De l'enseignement supérieur à l'emploi : voies rapides et chemins de traverse*, Enquête Génération 2004 - Interrogation 2007, Notes emploi-formation, n° 43, octobre 2009.

d'employé ou de fonctionnaire de catégorie C pour une moyenne à 23 %. Les données du Cereq donnent à penser que l'insertion professionnelle des diplômés en droit est systématiquement inférieure à la moyenne constatée par niveau de diplôme, qu'il s'agisse de la licence (77 % en moyenne pour seulement 72 % en droit et en sciences politiques), de la première année de master (75 % en moyenne contre 70 % en droit et sciences politiques) ou des master professionnels (89 % en moyenne contre 86 %).

Les métiers du droit rassemblent de 100 000 à 145 000 personnes selon les chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Or les études de droit délivrent chaque année près de 20 700 master et plus de 800 doctorats, ce qui représente le quart de la population estimée pour les professions juridiques. À titre de comparaison, en 2011, les écoles des barreaux n'accueillaient que 3 327 élèves avocats. Ces données tendent à montrer que les diplômés de la filière doivent rechercher des débouchés très au-delà du secteur juridique *stricto sensu*. C'est peut-être là l'une des causes des difficultés d'insertion qu'ils connaissent et qui se traduisent par le fait qu'à niveau de formation égal, ils ne se voient pas confier des responsabilités de niveau équivalent à celui des diplômés des autres disciplines.

3. L'économie mal connue de la filière

3.1 Des coûts complets de la filière non identifiés

Le coût par étudiant des formations en droit n'est pas connu. Ne s'étant pas dotées de comptabilité analytique, les universités ne peuvent produire un coût complet de leurs formations. Elles ne peuvent pas plus fournir un coût direct des étudiants, qui est disponible par discipline au sein de chaque université mais qui ne peut être comparé d'une université à l'autre.

Enfin, le compte de l'éducation qui permet au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de donner une estimation de dépenses moyennes par étudiant (11 898 € en 2009) ne permet pas de comparer les dépenses par étudiant et par filière disciplinaire, l'indice étant composé à partir d'agrégats ne tenant pas compte des inscriptions disciplinaires. Tant que des progrès significatifs n'auront pas été accomplis par les établissements d'enseignement supérieur dans le déploiement d'une comptabilité analytique permettant de connaître les coûts complets de leurs activités, il sera impossible de dégager un coût par filière et par étudiant.

3.2 Des taux d'encadrement et des coûts directs qui paraissent faibles

Il est néanmoins possible de rassembler un faisceau d'indices permettant de penser que la filière droit est relativement économe.

Les taux d'encadrement historiquement faibles de la filière sont un premier indice important. La masse salariale constitue près de 80 % des dépenses d'enseignement supérieur. Or le nombre d'enseignants-chercheurs recensés en 2009 est de 3 662 pour 193 487 étudiants. Les UFR examinées en 2011 enregistraient ainsi des taux d'encadrement très en-deçà de la moyenne nationale. Les taux d'encadrement constatés varient de 4,69 à 9,79 professeurs d'université pour 1 000 étudiants et de 5,92 à 18,50 maîtres de conférences pour 1 000 étudiants. Quant au niveau national, ce taux est de 36,7 enseignants-chercheurs pour 1 000 étudiants. La comparaison entre l'évolution du nombre d'enseignants-chercheurs en droit et des effectifs étudiants est également

éloquente, puisque les premiers progressent de 6,55 % de 2005 à 2009 quand les seconds voient leur nombre progresser de 10,03 %.

Tableau n° 3 : Évolution comparée des effectifs enseignants et étudiants (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009	Δ 2005-2009
Enseignants Chercheurs	3 437	3 535	3 619	3 654	3 662	+225
%	3,96%	2,85%	2,38%	0,97%	0,22%	+6,55%
Étudiants	175 853	178 365	179 125	183 731	193 487	+17 634
%	1,58%	1,43%	0,43%	2,57%	5,31%	+10,03%

Source : DGESIP

La comparaison des moyens dont disposent les UFR de droit est un second indice du faible coût relatif de la filière. En 2010, elle est flagrante à l'UPEC où les budgets initiaux votés pour chaque composante et exprimés par étudiant, sont de deux à six fois supérieurs à celui de l'UFR de droit et sciences politiques qui dispose de 437 € par étudiant. À Paris X, en 2010, l'UFR en charge du droit dispose de 248 € par étudiant, quand celle d'économie bénéficie de 877 € par étudiant, les sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) de 408 € et les lettres, les langues et la philosophie de 472 €.

3.3 Des ressources de formation continue limitées

L'enquête menée en 2011 a enfin permis à la Cour de constater que les UFR de droit procuraient de très faibles ressources de formation continue. Des cinq universités contrôlées en 2011, si l'on excepte Paris II qui dégage en 2010 un chiffre d'affaires de 1,9 M€ pour son activité de formation continue sur un budget global de 93 M€, le chiffre d'affaires réalisé au titre de la formation continue en droit fluctue de 10 320 € à 188 308 €, pour un chiffre d'affaires toutes disciplines confondues qui varie de 2,56 M€ à 4,896 M€ et des budgets d'université respectifs qui vont de 80 M€ à 239 M€. Compte tenu du potentiel d'expertise des personnels enseignants en droit, le chiffre d'affaires de formation continue de ces UFR apparaît nettement sous-développé.

* *

Les grandes réformes de l'université engagées depuis 2006 ont été appliquées de façon indifférenciée selon les disciplines et les cursus. Or certaines d'entre elles, et en particulier le droit, ont des spécificités justifiant une attention particulière, d'autant plus que certaines initiatives récentes (regroupements au sein des PRES, Idex, fonctionnement de la recherche par appel à projet) ne peuvent guère lui bénéficier. Alors que des études et des rapports nourris ont été consacrés à cette filière, aucune mesure spécifique n'est venue redresser cette situation ni compenser l'inadaptation des réformes de l'université aux spécificités de la filière du droit.

Les premiers éléments rassemblés par la Cour tendent à en démontrer la nécessité. Compte tenu de son attractivité forte, de son économie générale et de la forte expansion du secteur d'activité des métiers du droit, il conviendrait d'accorder une attention renouvelée à cette filière afin qu'elle trouve toute sa place dans le mouvement de transformation des universités françaises entrepris depuis 2006.

Sur le fondement de ces observations, la Cour recommande au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche de porter une attention particulière, notamment lors du prochain dialogue contractuel avec les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements, aux dispositions suivantes :

1. une meilleure articulation entre formation universitaire et formation pratique, le développement de formations professionnelles (DUT, licences professionnelles, apprentissage en master) et l'examen de la pertinence de la mise en place d'écoles des métiers du droit ;
2. la mise en œuvre du plan licence au bénéfice de la filière droit ;
3. l'encouragement, pour les établissements à dominante juridique, au développement de la recherche en droit au travers, notamment, de la définition d'une stratégie concertée de recherche, la valorisation du doctorat et la rationalisation des moyens qui lui sont alloués ;
4. l'offre de formation continue en droit et son développement ;
5. la mise en place de formations d'excellence innovantes.

==o0o==

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse – sous votre signature personnelle exclusivement –, si elle est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Nécessairement.

Didier Migaud
 ← Didier MIGAUD →



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

La Ministre

Paris, le 1 - AOÛT 2012

à

Monsieur le Premier Président
de la Cour des Comptes

Objet : La filière et les formations en droit

Par lettre en date du 20 juin 2012, vous m'avez fait part des conclusions d'une enquête sur la filière et les formations en droit conduite par la Cour des Comptes à l'occasion du contrôle de plusieurs universités.

Sur le fondement de ces observations, vous me recommandez de porter une attention particulière, notamment lors du prochain dialogue contractuel avec les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements, aux dispositions suivantes :

- une meilleure articulation entre formation universitaire et formation pratique, le développement de formations professionnelles (DUT, licences professionnelles, apprentissage en master) et l'examen de la pertinence de la mise en place d'écoles des métiers du droit ;
- la mise en oeuvre du plan licence au bénéfice de la filière droit ;
- l'encouragement, pour les établissements à dominante juridique, au développement de la recherche en droit au travers, notamment, de la définition d'une stratégie concertée de recherche, la valorisation du doctorat et la rationalisation des moyens qui lui sont alloués ;
- l'offre de formation continue en droit et son développement ;
- la mise en place de formations d'excellence innovantes.

Vous trouverez ci-après les observations qu'appellent de ma part ces cinq remarques.

Au préalable, je crois utile de compléter votre information en vous communiquant les taux d'insertion professionnelle des titulaires d'un master en droit, tels qu'ils ressortent de l'enquête coordonnée par mes services sur la situation au 1^{er} décembre 2010 des diplômés de 2008 (soit trente mois après l'obtention du diplôme). Il apparaît que 92% d'entre eux sont insérés professionnellement (91% pour l'ensemble des disciplines), 88% occupent un emploi de cadre ou relevant des professions dites intermédiaires (ensemble : 89%), 78% sont sur un emploi stable (ensemble : 74%); et 97% sont employés à temps plein (ensemble : 94%).

S'agissant du **contenu et de la professionnalisation des formations**, il est avéré que les formations juridiques, dont la licence et le master constituent le cœur, sont dans leur nature même fortement articulées à la pratique. Cela se manifeste par la généralisation de l'approche de la formation en termes de compétences à acquérir, approche qui sera favorisée, au niveau de la licence, par la diffusion prochaine d'un référentiel des compétences en droit dont l'élaboration a fait l'objet d'un large consensus de la part de la communauté des juristes. Cela tient également à la participation de représentants du monde professionnel dans la conception des formations elles-mêmes ainsi que dans l'intervention de professionnels dans les enseignements et dans les jurys d'examen. Par ailleurs, des stages professionnels sont intégrés dans la plupart des parcours de formation de niveau M.

Au niveau intermédiaire, la formation pratique est largement présente dans les formations à finalité d'insertion professionnelle immédiate, en particulier dans le DUT spécialité « carrières juridiques » et dans les licences professionnelles (LP). Dix instituts universitaires de technologie offrent une formation dans la spécialité, avec plus de 2300 étudiants sur les deux années. A la rentrée 2012, un nouveau département sera ouvert à l'université Bordeaux 4 et deux demandes d'ouverture (IUT de Rodez - Université Toulouse 1 et IUT de Troyes - Université de Reims) sont en cours d'instruction. On compte par ailleurs plus de 70 licences professionnelles couvrant le secteur du droit accueillant près de 1700 étudiants dont l'origine est diverse : outre des étudiants issus du DUT carrières juridiques, on y retrouve principalement des titulaires de BTS du secteur (« notariat », « professions immobilières » ...) et d'étudiants issus de deuxième année de licence en droit. A la différence de la licence générale, ces formations sont directement centrées sur un métier particulier.

Au niveau master, la plupart des diplômes relèvent de la voie professionnelle (P) ou de la voie « recherche et professionnelle » (R et P) et préparent à des spécialités précisément identifiées qui débouchent sur un métier ou un groupe de métiers. Si l'on compte encore peu de masters en apprentissage, cette modalité suscite cependant de plus en plus d'intérêt chez les étudiants et les professionnels. Entre 2004-2005 et 2009-2010, dans les formations de master dans les spécialités « sciences humaines et droit » on est ainsi passé de 238 à 699 étudiants en apprentissage. L'alternance peut être proposée sur les 2 années de master même si l'on observe généralement qu'elle se déploie surtout sur la deuxième année du cursus, par essence plus professionnalisante.

L'université est naturellement partie prenante dans la formation aux principales professions emblématiques du champ juridique :

- concernant la formation à la profession de notaire deux voies parallèles sont développées : la voie universitaire (majoritaire) sanctionnée par le diplôme supérieur de

notariat (DSN) qui alterne enseignements et stages et passe par l'obtention du master droit, spécialité droit notarial, et la voie professionnelle, ouverte aux titulaires des soixante premiers crédits d'un master en droit, organisée sur trois ans, en alternance, dans les centres de formation professionnelle. Il est en outre prévu que les exigences de partenariat entre les organismes formant aux métiers du notariat et les universités organisant le DSN soient élargies à la licence professionnelle « métiers du notariat » ;

- concernant les magistrats, après une formation universitaire de niveau bac + 5 pour 85% d'entre eux, les auditeurs de justice s'engagent dans une formation probatoire tournée vers l'acquisition de compétences de fond, alternant formation théorique et pratique. Devenus magistrats, ils peuvent bénéficier de formations d'experts mises en place dans le cadre de partenariats entre l'Ecole nationale de la magistrature et les universités ;

- concernant les avocats, l'examen d'accès aux centres de formation professionnelle d'avocats est organisé par les universités habilitées à cet effet. Ces centres bénéficient d'un large appui de la communauté universitaire (enseignements, jurys ...).

Le rapport DARROIS remis en avril 2009 préconisant la création d'une formation commune aux métiers du droit a constitué un élément déclencheur d'une réflexion nationale dont se sont emparé les différents acteurs impliqués dans ces formations. Si chacun d'entre eux a plaidé pour un renforcement des liens entre la formation universitaire et formation aux métiers, plusieurs schémas ont été proposés qui diffèrent en termes d'organisation, de gouvernance et de financement. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est en tout cas attaché à ce que ces formations :

- s'intègrent pleinement dans le schéma LMD,
- permettent le développement de partenariats fructueux entre les universités et les professionnels du droit,
- ne se traduisent pas par un allongement de la durée des cursus,
- s'accompagnent d'une réforme des examens et concours permettant d'accéder aux métiers du droit.

En tout état de cause, la création d'une formation commune aux métiers du droit, qui suppose un dialogue approfondi entre les différents partenaires (MESR, ministère de la justice, universités et ordres professionnels), doit être compatible avec le renforcement de l'inscription des formations juridiques dans le schéma européen de l'enseignement supérieur et devra être coordonnée avec les demandes éventuelles de réforme portées par le ministère de la justice ou par les ordres professionnels.

Quant à la **mise en œuvre du Plan licence au bénéfice de la filière droit**, les résultats de l'enquête sur la licence lancée en 2011 par le comité de suivi de la licence auprès des établissements, permettent de disposer, d'une part, d'informations globales par établissement selon leur typologie et, d'autre part, d'informations par grands domaines disciplinaires, notamment pour le domaine DEG (droit, économie, gestion). Aussi, le bilan du *Plan pour la réussite en licence* a-t-il permis une approche disciplinaire qui fait apparaître que la filière droit s'est mobilisée au même titre que les autres, en dépit de l'importance des flux et d'un plus faible taux d'encadrement des étudiants par les enseignants (qui se manifeste notamment par le volume des cours en amphithéâtre).

Ainsi, toutes les universités, y compris les universités à dominante droit/ économie/ gestion, ont mis en place des dispositifs d'accueil et d'orientation pour l'ensemble des nouveaux étudiants entrant en 1^{ère} année de licence. Cet accueil comprend généralement

une période commune à l'ensemble des étudiants de l'établissement et des périodes spécifiques organisées par chaque composante, les UFR ou facultés de droit s'étant fortement investies dans cette démarche. C'est le cas par exemple à l'université Paris 2 qui a organisé un dispositif d'orientation prévoyant notamment des tests de logique et de compréhension qui permet à l'étudiant de choisir dès la rentrée, le parcours en droit qui lui est le mieux adapté. D'autres universités, comme Toulouse 1, organisent également au cours de l'été des séquences d'initiation et de préparation à la rentrée.

Les moyens du plan pour la réussite en licence ont également permis aux établissements de renforcer l'encadrement pédagogique, notamment en procédant à une réduction des effectifs d'étudiants dans les groupes de TD et en augmentant le volume horaire des enseignements. Ainsi 66,7% des universités ont pu diminuer la taille des groupes de TD dans le domaine DEG, soit un peu moins que dans le domaine sciences et technologie (71,4%), mais plus que dans les domaines arts, lettres, langues/sciences humaines et sociales (61,8%). Les universités ont également déclaré avoir augmenté le volume horaire d'enseignement dans le domaine DEG. Le volume horaire moyen des licences du domaine DEG est de près de 1550 heures : il est supérieur au volume horaire du domaine ALL/SHS qui est de 1430 heures et légèrement supérieur au seuil minimal fixé par l'arrêté licence du 1^{er} août 2011. Ce volume horaire en DEG est du reste nettement plus important dans les universités à dominante droit/économie (un peu plus de 1700 heures) que dans les universités pluridisciplinaires (entre 1490 et 1550 heures).

S'agissant de la mise en place de parcours diversifiés permettant de répondre à la diversité des profils d'étudiants, les universités à dominante droit/économie/gestion ont toutes mis en place, à l'instar des autres universités, des dispositifs spécifiques de soutien et d'accompagnement, voire des parcours spécifiques pour les étudiants les plus fragiles ou en difficulté. Par ailleurs, 35% des universités ont mis en œuvre des parcours renforcés dans le domaine DEG pour les étudiants les plus motivés, au sein notamment de « collèges de droit ».

En ce qui concerne la professionnalisation des enseignements, les universités à dominante droit/économie/gestion, se caractérisent par la mise en place quasi généralisée d'unités d'enseignement pré-professionnel (80% pour une moyenne de 55,6%) et par la mise en place significative de stages (60% sur l'ensemble des cursus, pour une moyenne de 55,7%).

En ce qui concerne le **développement de la recherche en droit par les établissements à dominante juridique**, il appartient aux établissements concernés, dans l'exercice des responsabilités et compétences élargies (RCE) qui leur sont accordées depuis la loi LRU de 2007, de déterminer et mettre en œuvre leur propre politique de recherche scientifique, notamment dans le domaine du droit. Ils peuvent le faire de façon autonome ou en coopération avec d'autres établissements, au sein d'un PRES par exemple. Ils définissent ainsi les moyens financiers et humains (postes d'enseignants chercheurs ou d'administratifs) qu'ils souhaitent allouer aux différents laboratoires. Ces établissements d'enseignement supérieur peuvent aussi abriter des unités de recherche mixtes qui traduisent la volonté des grands opérateurs de recherche, le CNRS principalement pour le droit (UMR), de coopérer avec les universités.

Dans le cadre du dialogue contractuel qu'il conduit avec ces établissements, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche veille, de plusieurs façons, à la valorisation de la recherche en droit.

En s'appuyant sur les évaluations conduites par l'AERES, il subordonne l'habilitation des centres de recherches dans le domaine juridique des universités au respect des critères d'exigence définis de façon générale pour toutes les unités de recherche. Il s'assure ainsi de la réalité des productions des membres de ces laboratoires, de la définition et de la traduction d'un programme commun de recherche pluriannuel, de l'accueil des doctorants dans des conditions satisfaisantes, de la qualité de l'insertion de ces centres au sein et à l'extérieur de leur établissement de rattachement, de leur faculté de répondre à des appels d'offres locaux (collectivités territoriales), nationales (ANR) voire internationales (Commission européenne) leur offrant ainsi les moyens financiers et humains de leur développement. Ce dialogue contractuel a déjà permis de réduire, de façon substantielle, certaines spécificités aujourd'hui dépassées de la recherche en droit (place excessive de la recherche personnelle au détriment du collectif, centres de taille modeste, participation réduite aux programmes nationaux et internationaux de recherche...).

Dans ce même cadre, le ministère veille aussi à valoriser la recherche juridique en favorisant le lien entre celle-ci et l'offre de formation des établissements. Au niveau master notamment, les spécialités d'une même mention doivent être adossées à un ou plusieurs centres de recherche qui travaillent sur des thématiques communes afin de permettre aux enseignements dispensés de se nourrir des travaux conduits et d'offrir aux étudiants la possibilité de se familiariser avec les logiques de recherche. Le respect de cet « adossement recherche » des diplômés de droit est particulièrement important lors de l'examen d'une demande d'habilitation d'une nouvelle formation juridique.

La place du doctorat en droit dans la politique de recherche universitaire demeure encore aujourd'hui ambiguë. Il s'agit du grade le plus élevé et donc le plus prestigieux de l'université française. Il constitue néanmoins un « exercice jusqu'à ce jour le plus souvent académique, parce que rarement considéré comme « professionnalisant » en dehors des métiers de l'enseignement et de la recherche, surtout publique » (CND, Rapport du groupe de travail dirigé par Mme le Pr. Hélène PAULIAT sur la recherche en droit, 2010). La nécessaire valorisation du doctorat implique de développer son intérêt pour les professionnels du droit au-delà des métiers de l'enseignement et de la recherche. L'unité du doctorat n'empêche pas, notamment en droit, que l'exercice de la thèse puisse dans les faits avoir des vocations différentes, des durées diverses, des volumes distincts. En pratique, la possibilité existe de distinguer des thèses qui seraient tournées de façon classique vers l'enseignement et la recherche et d'autres qui auraient une vocation plus pratique. La question de la création, à côté du doctorat académique, d'un doctorat « professionnel » reste toutefois posée. L'élément fondamental semble en effet de faire en sorte que les professions juridiques, réglementées ou non, voire l'administration, voient dans l'obtention d'une thèse par leurs membres ou futurs membres un élément de leur professionnalisation.

Dans le champ de **la formation continue**, on sait que les universités ont, d'une façon générale, une large marge de progression. S'agissant plus particulièrement du droit, l'offre de formation continue apparaît en effet très modeste en regard de la qualité et du potentiel d'expertise des enseignants chercheurs du domaine. Cela tient à plusieurs facteurs qui se conjuguent : un marché fortement concurrentiel ; des tarifs universitaires souvent faibles qui ne motivent pas l'établissement à s'engager dans des actions à grande échelle ; une rémunération plus attractive pour les enseignants universitaires qui interviennent en formation continue dans d'autres organismes que les universités ; des ordres des professions réglementées (avocats, notaires, huissiers, commissaires-priseurs,

experts comptables...) qui disposent de leurs propres appareils de formation continue et pour lesquels leurs adhérents constituent un public captif.

A l'heure toutefois où les universités sont en situation de devoir diversifier leurs ressources et de se positionner sur le terrain de la formation tout au long de la vie, il est essentiel qu'elles s'investissent sur ce champ qui apparaît comme l'un des plus solvables et pour lequel elles disposent des compétences les plus élevées. La contractualisation qui met en regard la stratégie d'un établissement et la soutenabilité du projet doit être l'occasion d'inciter au développement de la formation continue en général et dans le domaine economico-juridique en particulier.

Enfin, sur la **mise en place de formations d'excellence innovantes**, ainsi que le souligne la Cour, de nombreuses universités disposant d'une filière en droit, et notamment celles dans lesquelles le droit constitue un domaine fortement associé à l'image et à la notoriété de l'établissement, ont mis en place :

- au niveau licence, des parcours d'excellence qui, à côté des parcours « standard », permettent à de très bons étudiants d'exprimer et de valoriser leur potentiel ;
- au niveau master, des formations d'exigence et fortement sélectives.

Ces formations constituent un gage d'attractivité pour les établissements qui peuvent ainsi rivaliser avec les meilleures formations et permettre à de très bons étudiants de se préparer à leur futur métier dans des conditions très favorables.

Dans le cadre des « Investissements d'avenir » et plus particulièrement de l'appel à projets IDEFI (Initiative d'excellence en formations innovantes), le projet PROLEX (PROfessionnalisation et EXcellence), porté par l'université Paris 2, a été sélectionné et doté de 5,5M€. Il a pour objet la mise en place d'un dispositif de formation innovant en droit et adapté aux évolutions du marché du travail. Il est fondé sur la professionnalisation des parcours au travers de dispositifs comme des « ateliers de professionnalisation » mis en place dès la licence, sur la création d'une « maison du droit » ou l'instauration de passerelles pour des étudiants issus de classes préparatoires de lycées partenaires.

Le ministère encourage les établissements dans ces voies qui sont mises en œuvre dans le respect de la réglementation sur l'accès au premier cycle de l'enseignement supérieur. Il soutient également les nombreux partenariats qui sont organisés avec les acteurs du monde professionnel et qui sont indispensables à une bonne articulation entre les enseignements académiques et les compétences attendues. Il veille néanmoins à ce que ces innovations s'effectuent dans le cadre de l'arrêté du 8 décembre 2004 selon lequel « le diplôme de master en droit est délivré par les universités habilitées à cet effet ».



Geneviève FIORASO