

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir !



**RAPPORT AVRIL 2021**

INSTITUT  
MONTAIGNE



Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5% d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

## **Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir !**

RAPPORT – AVRIL 2021

# TABLE DES MATIÈRES

*Il n'est désir plus naturel  
que le désir de connaissance*

<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>I – L'enseignement supérieur et la recherche en France : un décrochage dans la compétition internationale, des moyens insuffisants et des réformes inabouties</b> .....	<b>13</b>
<b>A. La « crise » de l'enseignement supérieur et de la recherche français</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Le constat : vue de l'étranger, une France en déclin</b> .....	<b>13</b>
<b>a) La recherche française : vers une spécialisation                 « milieu de gamme »</b> .....	<b>13</b>
<b>b) L'enseignement supérieur français dans les classements                 internationaux : une progression en demi-teinte</b> .....	<b>21</b>
<b>c) L'enseignement supérieur français voit également son                 attractivité à l'international se réduire, même si elle reste                 forte, notamment en Afrique</b> .....	<b>26</b>
<b>2. Une première explication de nos difficultés : l'insuffisance                 du financement</b> .....	<b>28</b>
<b>a) La France consacre moins de moyens à l'ESR que                 les pays de l'OCDE, avec un financement fortement                 inégalitaire entre filières, au détriment de l'université</b> .....	<b>28</b>
<b>b) L'effort est pourtant très conséquent pour l'État</b> .....	<b>40</b>
<b>3. Une deuxième explication : la complexité du « modèle français »</b> .....	<b>43</b>
<b>4. Une troisième explication : des inefficacités structurelles                 importantes dans la formation</b> .....	<b>54</b>
<b>a) Un taux d'échec à l'université élevé</b> .....	<b>54</b>
<b>b) Un doctorat peu attractif, obstacle à la compétitivité                 française</b> .....	<b>61</b>
<b>c) Une rémunération dans le secteur de l'enseignement                 supérieur et la recherche peu attractive</b> .....	<b>66</b>
<b>5. Une quatrième explication : le manque de vision stratégique,                 au niveau français comme au niveau européen</b> .....	<b>67</b>

a) Une forte valorisation de « l'innovation » au risque d'oublier la recherche .....	67
b) Au niveau européen, des initiatives intéressantes mais encore peu structurantes .....	71
<b>B. 20 ans de réformes : un bilan en demi-teintes .....</b>	<b>75</b>
<b>1. Chronologie des réformes .....</b>	<b>75</b>
<b>2. Des réformes mal assumées et inabouties : autonomie, regroupements, différenciation, évaluation, sélection .....</b>	<b>81</b>
a) L'autonomie au milieu du gué .....	81
b) Des regroupements « à marche forcée » parfois mal vécus par les acteurs de terrain .....	87
c) Une différenciation taboue .....	92
d) Une évaluation insuffisante .....	96
e) La sélection à l'université : un débat stérile à dépasser ....	102
<b>3. La crise du Covid-19 : un catalyseur pour les changements en cours .....</b>	<b>103</b>

## **II – Nos propositions : mieux financer un enseignement supérieur et une recherche plus efficaces et mieux gouvernés .....**

<b>A. 1<sup>er</sup> axe : Pour un nouveau modèle de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche .....</b>	<b>109</b>
<b>1. Faire contribuer les « gagnants » de l'enseignement supérieur, tout en développant fortement les aides financières aux étudiants qui en ont besoin. ....</b>	<b>110</b>
a) Une hausse modérée des droits de scolarité, associée à un dispositif de prêts à remboursement contingent (PARC), qui exonère les bas revenus .....	110
b) Développer très sensiblement les aides financières aux étudiants qui en ont besoin .....	128
<b>2. Mieux financer la recherche .....</b>	<b>130</b>
<b>B. 2<sup>e</sup> axe : Pour des universités enfin autonomes .....</b>	<b>138</b>
<b>1. Redéfinir les rapports entre le ministère et les acteurs de terrain .....</b>	<b>139</b>

<b>2. Renforcer la gouvernance des universités au regard des standards internationaux .....</b>	<b>143</b>
<b>3. Approfondir le cadre actuel de l'autonomie .....</b>	<b>147</b>
<b>4. Moderniser le cadre de gestion .....</b>	<b>150</b>
<b>5. Accompagner les propositions de la loi de programmation de la recherche sur le recrutement .....</b>	<b>151</b>
<b>C. 3<sup>e</sup> axe : pour une recherche forte .....</b>	<b>162</b>
<b>1. Repenser l'allocation des moyens de la recherche en lien avec son évaluation .....</b>	<b>162</b>
<b>2. Renforcer les effectifs de soutien à la recherche .....</b>	<b>163</b>
<b>3. Clarifier les relations entre les organismes de recherche et les universités .....</b>	<b>164</b>

<b>Conclusion .....</b>	<b>168</b>
-------------------------	------------

<b>Index des acronymes .....</b>	<b>170</b>
----------------------------------	------------

# INTRODUCTION

**Entre les premiers travaux ayant conduit à la rédaction de ce rapport et sa publication, la France a été frappée de plein fouet par la crise sanitaire majeure du Covid-19**, mais aussi une crise sociale – deux confinements stricts de la population pendant plusieurs mois – et une crise économique sans précédent.

**Cette triple crise a profondément marqué l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) français, et plus largement internationaux.** En avril 2020, selon la Banque mondiale, les universités et écoles de l'enseignement supérieur étaient fermées dans 175 pays et **plus de 220 millions d'étudiants, sur tous les continents, voyaient leur année interrompue ou prématurément terminée**<sup>1</sup>. Les échanges étudiants internationaux, jusque-là très dynamiques, se sont effondrés. **La réactivité des universités, leur capacité à repenser les modalités d'enseignement** (à distance et, en présentiel, dans le respect de la distanciation sociale) **est devenue essentielle** pour permettre la continuité pédagogique et éviter un « décrochage » massif des étudiants.

**En matière de recherche, le confinement a également représenté un défi majeur, dans de nombreux domaines** : même si la collaboration internationale face au virus a été poussée à un niveau jamais atteint, de nombreux travaux ont été suspendus, des expériences arrêtées.

**La poursuite de la crise du Covid-19 et son accentuation en France et en Europe à l'automne 2020 renforce le défi auquel les universités doivent faire face et les met à rude épreuve.** Il n'est pas sûr que la résilience dont elles ont su faire preuve lors de la première vague de la pandémie résiste aux multiples tensions qui sont à l'œuvre. Notamment en raison du manque réel de moyens et du sentiment de lassitude des personnels.

<sup>1</sup> D'après un article du World Bank Group publié en Septembre 2020, intitulé « The COVID-19 Crisis Response: Supporting tertiary education for continuity, adaptation, and innovation », p.1 : <http://pubdocs.worldbank.org/en/621991586463915490/WB-Tertiary-Ed-and-Covid-19-Crisis-for-public-use-April-9.pdf>

**À plus long terme, néanmoins, la question est de savoir quelles seront les conséquences durables de la crise.** La banque mondiale en voit deux. D'une part, **la remise en cause des mobilités et des échanges internationaux – et, dans une moindre mesure, nationales –** du fait des contraintes sanitaires mais aussi des évolutions économiques, en lien avec la hausse prévisible et massive du chômage, et sociales, le monde de demain étant probablement moins « mobile » que celui d'hier. **D'autre part, une forte pression, à la baisse, sur les moyens publics consacrés à l'ESR** : la dégradation des finances publiques, la nécessité d'investir davantage dans d'autres secteurs comme la santé, tout cela devrait mettre sous tension des dépenses consacrées à l'ESR pourtant déjà insuffisantes.

**Dans ce nouveau contexte, la concurrence mondiale ne devrait pas aller en décroissant, au contraire** : il est probable que l'écart entre les meilleurs systèmes d'enseignement supérieur et de recherche internationaux – les plus efficaces, réactifs et attractifs -, qui continueront d'attirer les meilleurs et de bénéficier de moyens importants, et les autres, ira en se creusant. **Cette concurrence accrue risque de creuser les inégalités**, entre pays, entre établissements, entre étudiants « mobiles » et les autres, **réduisant l'accès collectif à la connaissance au lieu de la stimuler.**

**À côté de ces ruptures, il en est pourtant une autre que la crise a révélée : le besoin de repenser le niveau national comme le niveau pertinent pour la souveraineté et la sécurité.** La crise a en effet montré la férocité de la compétition internationale pour les ressources (et les tensions sur la production d'un vaccin l'illustrent tragiquement). **Or il n'y a pas de souveraineté nationale sans un enseignement supérieur et une recherche au plus haut niveau mondial** : se laisser distancer, c'est perdre les outils pour répondre demain à une crise comme celle que nous venons de connaître. De même, dans une économie internationale fortement concurrentielle, l'éducation et la recherche sont essentielles pour la compétitivité française et notre capacité à créer des emplois et de la richesse.

**Si investir dans l'ESR est une nécessité nationale, force est pourtant de constater un déclin, au moins relatif, de la France en la matière.** Notre pays recule, dans la visibilité au sein des publications scientifiques internationales comme dans l'accueil d'étudiants internationaux, et ne parvient pas à s'imposer véritablement dans les classements des universités, malgré certains progrès ces dernières années. De plus en plus, les meilleurs chercheurs français, et même souvent les meilleurs étudiants, font le choix de l'international, où les conditions de travail, sans parler des salaires, sont souvent jugées meilleures.

**Trop longtemps, notre pays a cru pouvoir rivaliser avec les meilleurs sans s'en donner les moyens,** et se contenter d'un investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche autour de la moyenne de l'OCDE au regard de la richesse nationale.

**Au-delà du financement, la comparaison internationale révèle aussi certaines faiblesses et rigidités internes** de ce qui n'est plus vraiment un « modèle » français.

**Pour répondre à ces enjeux, la conviction de ce rapport repose sur trois piliers :**

- **Les étudiants** doivent être au cœur du dispositif ;
- La France doit se mettre en situation de consacrer **5 % du PIB à l'enseignement supérieur et à la recherche** ;
- La France doit engager des **réformes structurelles** de l'Enseignement supérieur et de la Recherche autour d'une ligne stratégique claire et d'une gouvernance solide ;

**Pour les étudiants,** nous proposons la mise en place, pour lutter contre leurs difficultés financières, d'un système de prêts à remboursement contingent à taux zéro universellement accessible permettant de prendre en charge leurs droits de scolarité mais également des frais de vie.

**L'État devra également prendre sa part, de manière très substantielle et sans attendre,** pour l'enseignement supérieur comme pour la recherche

afin de garantir un enseignement de qualité garanti dans le cadre d'une loi de programmation qui l'engage l'État.

Enfin, nous proposons une augmentation de l'aide sociale auprès de ceux qui en ont vraiment besoin de 250 millions d'euros (les bourses sur critères sociaux représentant quelques 2 Md€ en 2018, cela représenterait une augmentation de 12,5 %).

**Concernant le réinvestissement dans l'ESR,** avec pour objectif d'y consacrer 5 % du PIB (2 % pour l'enseignement supérieur et 3 % pour la recherche), soit une hausse d'environ 1,5 % du PIB, nous croyons que cet effort doit concerner toute la société et ne peut reposer sur les seules épaules d'un État endetté et dont la capacité à lever des impôts a largement atteint sa limite.

**Nous proposons donc de mener de concert une hausse des droits de scolarité à l'université, qui seraient portés à environ 1 000 euros par an, et leur financement par un prêt à taux zéro garanti par l'État, ouvert à tous les étudiants sur toute la durée des études, et dont le remboursement dépend du revenu futur. Un tel système permettrait en effet de garantir à la fois l'équité du dispositif et l'absence d'obstacle financier dans l'accès à l'enseignement. Les moyens financiers ainsi dégagés permettront d'abord de renforcer substantiellement l'aide à destination des étudiants qui en ont besoin pour mener leurs études.**

**Ensuite, nous proposons d'aller sensiblement plus en avant dans l'autonomie donnée aux universités depuis la loi Faure du 12 novembre 1968.** Il s'agit de donner aux universités l'ensemble des leviers pour assurer la réussite de leurs étudiants et le développement de leurs activités de recherche, à la fois sur la politique immobilière, d'accompagnement social, le recrutement des personnels. **Cette autonomie nécessite de faire confiance aux universités dans leurs projets d'établissements et les différentes stratégies qui en découlent, mais ce « pari de la confiance » n'est gagnable qu'aux conditions d'une évaluation efficace et discriminante des structures et d'une gouvernance resserrée et performante.**

Enfin, si les universités sont désormais un acteur central de l'ESR en France, elles évoluent dans un environnement complexe, marqué par la forte présence à la fois de l'enseignement supérieur privé et des organismes de recherche (comme le Centre national de la recherche scientifique ou CNRS). Tous ces acteurs ont leur pertinence et un « grand soir » institutionnel reviendrait à priver la France de la grande opportunité que constituent ces structures différentes. **Une coopération accrue, selon les besoins du terrain, est donc à privilégier.**

# L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE EN FRANCE : UN DÉCROCHAGE DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE, DES MOYENS INSUFFISANTS ET DES RÉFORMES INABOUTIES

## A. La « crise » de l'enseignement supérieur et de la recherche français

### 1. Le constat : vue de l'étranger, une France en déclin

#### a) La recherche française : vers une spécialisation « milieu de gamme »

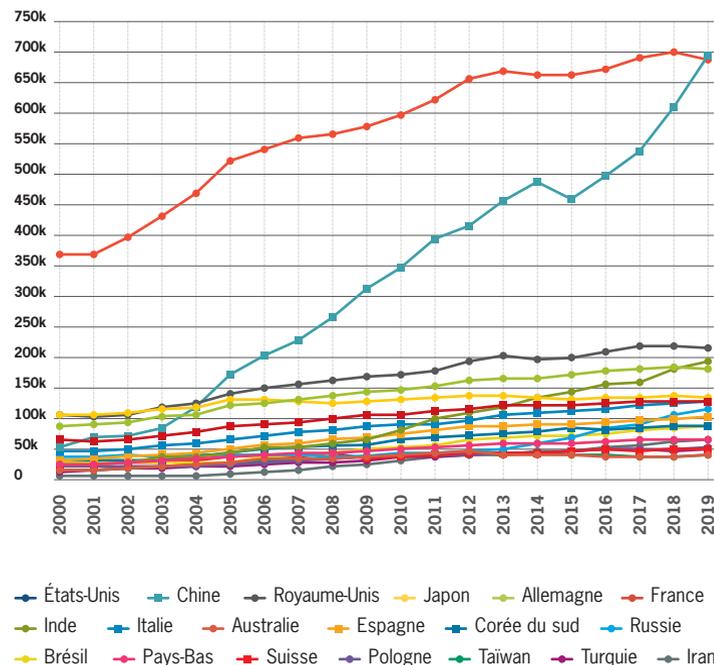
**Avant toutes choses, il convient, sur le sujet de l'enseignement supérieur français, de se garder de tout fatalisme.** La recherche française peut en effet se prévaloir de belles réussites individuelles au cours des dernières années. Jean Tirole a ainsi obtenu le prix Nobel d'économie en 2014 (ainsi qu'Esther Duflo en 2019, mais elle mène ses recherches aux États-Unis). En physique, le prix Nobel a été décerné à Serge Haroche en 2012 et à Gérard Mourou en 2018; en médecine, à Luc Montagnier et Françoise Barré-Sinoussi en 2008 ainsi qu'à Jules Hoffmann en 2011. En mathématiques, autre discipline où la

France excelle, près d'un tiers des médaillés Fields<sup>2</sup> sont issus de laboratoires français, dont dix de celui de l'École normale supérieure (ENS). **La France est ainsi la deuxième nation en nombre de médailles Fields, derrière les États-Unis**; ses dernières en date sont celles de Ngo Bao Chau et Cédric Villani en 2010 et d'Artur Avila en 2014.

Au-delà de ses belles réussites, liées notamment à la forte spécialisation française en mathématiques, **le déclin d'ensemble de la recherche française apparaît néanmoins réel depuis une vingtaine d'années**. À un niveau plus global, des agrégats comme le nombre de publications, le nombre de chercheurs fréquemment cités ou l'indice de spécialisation permettent ainsi d'objectiver l'ensemble de la recherche française et de la replacer dans un paysage mondial plus globalisé, désormais plus compétitif depuis le début des années 2000.

**Si la France était 5<sup>e</sup> en 2000 en nombre de publications scientifiques, elle pointe désormais à la 7<sup>e</sup> place en 2018<sup>3</sup>**. Elle n'est par ailleurs que 12<sup>e</sup> sur les publications les plus citées et s'oriente, de fait, vers une spécialisation de « milieu de gamme » dans la recherche mondiale, loin des principaux contributeurs à la production scientifique de pointe.

Nombre de publications du top 20 mondial entre 2000 et 2019



Source : Données Scopus – extraction SciVal 26 juin 2020

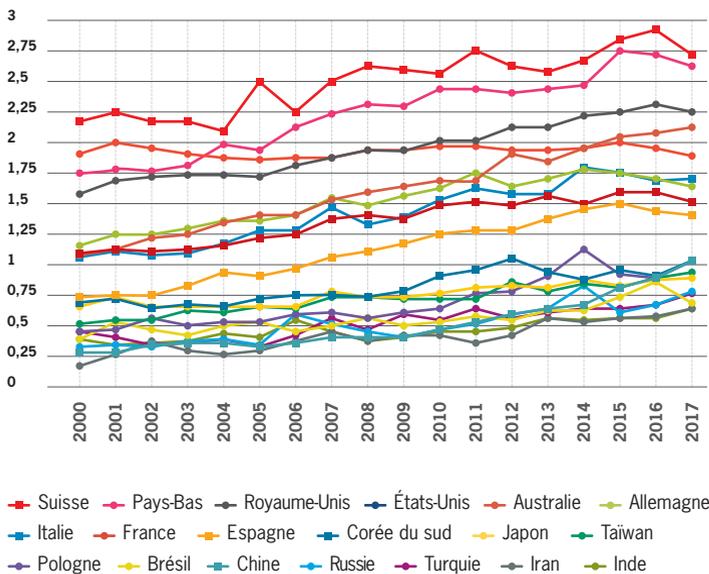
Ce déclin, évidemment, est d'abord relatif : dans un monde de moins en moins « européen » ou « occidental » et de plus en plus tourné vers l'Asie, la France aura de plus en plus de difficultés à conserver son rang. L'émergence d'universités asiatiques, notamment en Chine, au Japon et à Singapour, mais pas seulement, explique ainsi la régression de la part quantitative de la recherche française dans une recherche mondiale en expansion rapide et désormais polycentrée<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Attribué tous les 4 ans, la médaille Fields est, avec le prix Abel, une des deux plus prestigieuses récompenses en mathématiques; équivalentes à un prix Nobel inexistant pour cette discipline.

<sup>3</sup> Liste intitulée « Classement des États et territoires du monde par nombre de publications scientifiques », publiée par Atlasocio le 6 Juin 2019 : <https://atlasocio.com/classements/education/publications/classement-etats-par-nombre-publications-scientifiques-monde.php>

Néanmoins, du point de vue qualitatif, l'impact de la production scientifique française recule également, contrairement aux États-Unis ou au Royaume-Uni, dont les publications ont un impact académique supérieur à celles de la France et de l'Allemagne dans toutes les grandes disciplines<sup>5</sup>.

**Nombre de publications du top 20 mondial dans les 1 % de publications les plus citées entre 2000 et 2016**



Source : Données Scopus – extraction SciVal 26 juin 2020

4 Avec près de 2 M de publications en 2016 contre 0,8 en 2000, selon le rapport du HCERES « Dynamics of scientific production in the world, in Europe and in France 2000-2016 », juin 2019.  
5 Rapport « Dynamics of scientific production in the world, in Europe and in France 2000-2016 », publié le 17 juin 2019 par le département OST du HCERES.

L'identification des « chercheurs hautement cités » (*highly cited researchers, HCR*) permet d'étayer le constat de la baisse de performance relative de la recherche française. La France a en effet des performances relativement faibles, comparées à l'Allemagne et surtout au Royaume-Uni, comme l'illustre l'analyse menée en 2020 par *The Web of Science Group*, qui a identifié 6 389 chercheurs hautement cités dans les publications internationales : sur ce groupe, seuls 2,5% sont affiliés à un établissement français<sup>6</sup>. Au-delà des biais liés à une analyse visant à identifier les chercheurs les plus « influents » à partir des citations – certains pays menant une politique de citations « agressive », en encourageant les citations croisées ou la multiplication des signatures – elle rend bien compte de la capacité limitée de la France à faire émerger des voix influentes dans la recherche mondiale, à un niveau similaire à la Suisse et aux Pays-Bas.

**Pays comptant le plus grand nombre de chercheurs fréquemment cités**

Rang	Pays	Nombre de chercheurs fréquemment cités	Pourcentage de chercheurs fréquemment cités
1	État-Unis	2650	41,5
2	Chine continentale	770	12,1
3	Royaume-Uni	514	8,0
4	Allemagne	345	5,4
5	Australie	305	4,8
6	Canada	195	3,1
7	Pays-Bas	181	2,8
8	France	160	2,5
9	Suisse	154	2,4
10	Espagne	103	1,6

Source : *Highly Cited Researchers 2020* (The Web of Science Group, Clarivate Analytics)<sup>7</sup>

6 Cette analyse se fonde notamment sur l'identification des chercheurs dont les publications ont fait l'objet d'importantes citations par leurs pairs sur la dernière décennie.

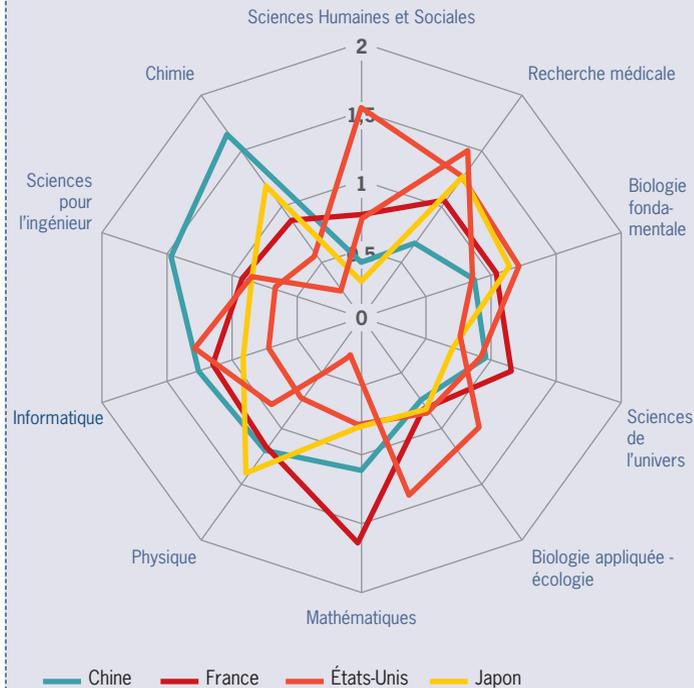
## La spécialisation de la recherche française

Le profil disciplinaire de la France peut se lire à la lumière d'un indicateur : **l'indice de spécialisation**, soit « le rapport entre la part de cette discipline dans le total des publications du pays, normalisé par la part de cette discipline dans le total des publications mondiales »<sup>8</sup>.

**Pour la France, il est ainsi marqué par une forte spécialisation en mathématiques : la part de la discipline dans les publications françaises est 70% plus élevée que dans l'ensemble des publications mondiales.** La part de la physique, des sciences de l'univers et de l'informatique dans les publications françaises est de 10 à 20% au-dessus de la moyenne mondiale. Cette part nationale est proche de la moyenne mondiale en biologie fondamentale, recherche médicale et sciences pour l'ingénieur. **Elle est inférieure d'environ 20% à la moyenne mondiale en chimie, biologie appliquée-écologie et en sciences humaines et sociales.** Ce profil disciplinaire de la France a peu évolué entre 2005-2006-2007 et 2015-2016-2017 : son indice de spécialisation a légèrement baissé en chimie et s'est renforcé en sciences humaines et sociales<sup>9</sup>.

.../...

## Indice de spécialisation par grande discipline scientifique pour la France, la Chine, le Japon et les États-Unis en 2015, 2016 et 2017



Source : Clarivate Analytics, Web of Science, Traitements OST du HCERES.

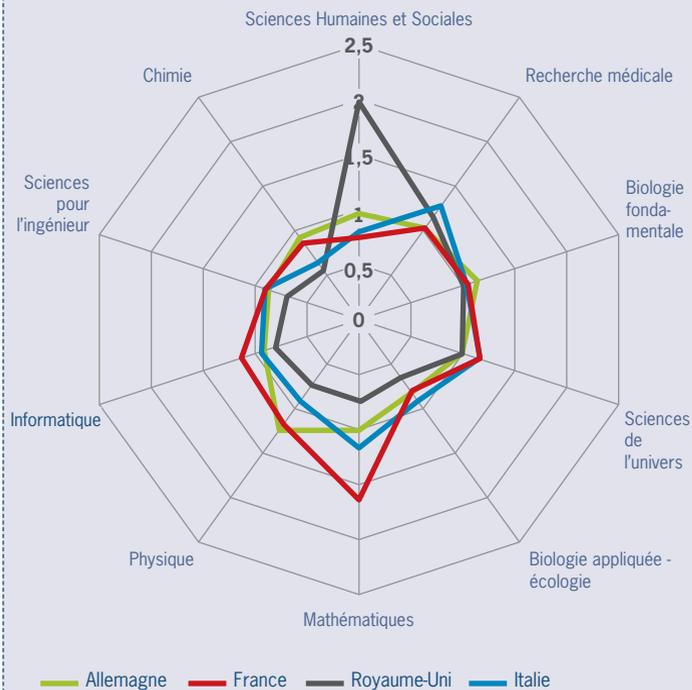
.../...

7 D'après le rapport intitulé "Highly Cited Researchers" publié par The Web of Science Group et Clarivate Analytics, paru en 2019 : [https://clarivate.com/webofsciencegroup/wp-content/uploads/sites/2/dlm\\_uploads/2019/11/WS370932093-HCR-Report-2019-A4-RGB-v16.pdf](https://clarivate.com/webofsciencegroup/wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2019/11/WS370932093-HCR-Report-2019-A4-RGB-v16.pdf)

8 D'après des données de Clarivate Analytics et Web of Science publiées en 2019, dans un article du site du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, intitulé « Le profil scientifique de la France à travers ses publications » : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eedr/FR/T360/le\\_profil\\_scientifique\\_de\\_la\\_france\\_a\\_travers\\_ses\\_publications/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eedr/FR/T360/le_profil_scientifique_de_la_france_a_travers_ses_publications/)

9 Rapport « Dynamics of scientific production in the world, in Europe and in France 2000-2016 », publié le 17 juin 2019 par le département OST du HCERES

## Indice de spécialisation par grande discipline scientifique pour la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie en 2015, 2016 et 2017



Source : Clarivate Analytics, Web of Science, Traitements OST du HCERES.

.../...

Comparatif international de la spécialisation des autres grands pays de recherche :

Ainsi **en Europe, l'Allemagne et l'Italie, malgré une légère spécialisation en recherche médicale, en mathématiques et en biologie fondamentale, présentent des profils disciplinaires plus équilibrés que celui de la France**. À l'inverse, la recherche britannique est plus contrastée, fortement spécialisée en sciences humaines et sociales. Les États-Unis ont eux aussi un profil spécialisé en sciences humaines et sociales (également en biologie fondamentale). De son côté, **la Chine est en pointe en chimie et en sciences pour l'ingénieur**.

Surtout, **la performance française est particulièrement faible dans les domaines de pointe à fort potentiel d'innovation technologique**, par exemple le biomédical et la recherche technologique, et sur des indicateurs très sélectifs. À l'inverse, la France présente un indice spécialisation<sup>10</sup> supérieur à la moyenne mondiale en mathématiques, en physique et en sciences de l'univers et de l'informatique<sup>11</sup>.

### b) L'enseignement supérieur français dans les classements internationaux : une progression en demi-teinte

Depuis une vingtaine d'années, l'apparition de classements internationaux des universités a eu un écho croissant dans le monde de l'enseignement supérieur, renforçant la comparaison et la compétition internationale. Sans céder au fétichisme du classement, il n'est pas possible de les ignorer, tant ils structurent aujourd'hui l'approche, certes surtout des médias, mais aussi des politiques publiques et, en partie seulement, des étudiants et des enseignants et chercheurs dans une éducation de plus en plus mondialisée.

<sup>10</sup> Rapport entre la part de cette discipline dans le total des publications du pays, normalisé par la part de cette discipline dans le total des publications mondiales.

<sup>11</sup> Rapport du HCERES de 2019 suscité.

## Les classements internationaux

Les classements internationaux évaluent les universités du monde entier sur des critères dont une part importante repose sur la recherche. Par exemple, le *Academic Ranking of World Universities*, dit « classement de Shanghai », créé en 2003, évalue l'enseignement supérieur par la recherche en s'appuyant sur des critères quantitatifs comme le nombre de publications dans les deux revues scientifiques *Nature et Science*, le nombre de chercheurs parmi ceux qui sont les plus cités, le nombre de prix Nobel scientifiques et de médailles Fields attribués aux anciens élèves et aux personnels de l'université. **Plus difficiles à objectiver, la qualité de l'enseignement et le niveau des élèves diplômés ne sont pas pris en compte dans ce même classement de Shanghai.**

Quant au classement *QS World University Ranking*, ce dernier utilise les six indicateurs suivants : la réputation académique auprès des pairs, la réputation auprès des employeurs, les citations d'articles de recherche, le nombre d'enseignants par étudiants, la proportion d'enseignants internationaux et la proportion d'étudiants internationaux.

Le *Times Higher Education (THE) World University Rankings* met en œuvre à peu près les mêmes critères que le classement QS avec 30% de la note pour l'enseignement, 60% pour la recherche et 10% pour l'internationalisation et le niveau de financement en provenance de l'industrie.

Enfin, des classements internationaux spécifiques à certaines disciplines et à certains domaines ont peu à peu émergé. De ce point de vue, les écoles de management sont sans aucun doute les institutions universitaires les plus soumises à ce type de comparaison et donc de compétition. Les classements des *Business Schools du Financial Times* sont ainsi parmi les plus suivis dans ce domaine. Les écoles de management françaises y font d'ailleurs très bonne figure.

En raison d'une imbrication comparativement plus faible par rapport aux autres pays entre enseignement supérieur et recherche, **les universités françaises sont structurellement désavantagées par des classements plus inspirés du modèle universitaire américain.** De plus, elles pâtissent du fait, qu'elles accueillent généralement plus d'étudiants aux niveaux plus hétérogènes, à l'inverse des universités dominant les classements internationaux, et que les meilleurs élèves du système éducatif français se destinent plutôt aux grandes écoles.

Aujourd'hui, **30 établissements français apparaissent parmi les 500 meilleurs universités mondiales selon le classement de Shanghai, dont 5 dans le top 100, hissant la France à la 3<sup>e</sup> position.** L'Université Paris Saclay est la mieux classée, à la 14<sup>e</sup> place. Dans le *QS World University Rankings*, **seuls 28 établissements français apparaissent parmi les 1 000 sélectionnés**, et le premier français, Paris Sciences et Lettres, se situe au 52<sup>e</sup> rang.

Il en va **à peu près de même pour le THE, 41 établissements français figurent dans l'édition 2021 du classement anglais des 1 000 premières universités du monde.** Le premier français est ici encore l'Université Paris Sciences et Lettres, ou PSL, qui est à la 46<sup>e</sup> place, seul français dans le top 50 du classement.

### Les 10 premiers établissements français dans les classements internationaux

Classement des universités mondiales du Times Higher Education 2020		Classement mondial des universités QS		Classement de Shanghai	
Rang 2021	Établissement	Rang 2021	Établissement	Rang 2020	Établissement
1	 University of Oxford	1	 Massachusetts Institute of Technology (MIT)	1	 Harvard University
2	 Stanford University	2	 Stanford University	2	 Stanford University
3	 Harvard University	3	 Harvard University	3	 University of Cambridge
4	 California Institute of Technology (CalTech)	4	 California Institute of Technology (CalTech)	4	 Massachusetts Institute of Technology (MIT)
5	 Massachusetts Institute of Technology (MIT)	5	 University of Oxford	5	 UC Berkeley
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
46	 Paris Sciences et Lettres (PSL)	52	 Paris Sciences et Lettres (PSL)	14	 Université Paris Saclay
87	 École Polytechnique	61	 École Polytechnique	36	 Paris Sciences et Lettres (PSL)
87	 Sorbonne Université	83	 Sorbonne Université	39	 Sorbonne Université
136	 Université de Paris	138	 Centrale Supélec	65	 Université de Paris
178	 Paris Saclay	161	 École Normale Supérieure de Lyon	99	 Université Grenoble Alpes
201-250	 Télécom Paris	242	 École des Ponts ParisTech	101-150	 Aix Marseille université
251-300	 École des Ponts ParisTech	242	 Sciences Po	101-150	 Université de Strasbourg
251-300	 École Normale Supérieure de Lyon	275	 Université de Paris	151-200	 Université de Montpellier
301-350	 Université de Montpellier	287	 Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	201-300	 Université Claude-Bernard Lyon 1
351-400	 Université Aix-Marseille	291	 ENS Paris-Saclay	201-300	 Université Paul Sabatier (Toulouse 3)

L'analyse des caractéristiques des établissements étrangers qui sont à la tête de ces classements souligne une absence de lien direct entre taille de l'établissement et performance<sup>12</sup>. Il ne s'agit en effet **pas tant d'établissements de grande taille, mesurée par le nombre d'étudiants, mais d'établissements avec une réelle force de frappe scientifique**, notamment au vu de l'indicateur du nombre de chercheurs fréquemment cités (HCR) faisant état de 170 chercheurs HCR à Harvard pour un effectif d'environ 4 700 personnes et 36 000 étudiants, contre 4 à Sorbonne Université pour un effectif à peu près équivalent et 55 600 étudiants, et 23 au CNRS pour 11 000 chercheurs statutaires<sup>13</sup>.

Les universités françaises ont cependant des perspectives d'amélioration de leurs classements, comme le reflète le classement de Shanghai 2020, qui pour la première fois tient compte des regroupements en intégrant les nouveaux EPE (établissements publics expérimentaux). En effet, sur les 9 établissements expérimentaux créés à date, 7 font leur entrée dans le classement de Shanghai, dont 4 se placent dans le top 100 : Paris-Saclay, PSL, l'université de Paris et l'université Grenoble-Alpes.

De plus, depuis 2019 le Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) demande en effet à ce que les chercheurs signent leurs publications en mettant en premier l'affiliation à l'université dans laquelle est hébergé leur laboratoire, et non plus l'organisme dont ils dépendent (CNRS, le CEA, l'INSERM...), ce qui vaut pour les chercheurs les plus cités, *highly cited researchers* (HCR). Ce changement de priorisation de signature permet à ce que les *highly cited researchers* (HCR) soient comptabilisés dans l'université qui héberge leur laboratoire, qui était jusqu'ici très souvent mentionnée en affiliation seconde, ce que les classements internationaux ne prennent pas en compte. **Le gain de places pourrait être plus significatif pour les universités les moins bien classées**, pour lesquelles l'écart de points entre chaque place au classement est très faible.

12 Musselin Christine, « La grande course des universités », 2017.

13 Selon le rapport du Cabinet SIRIS Academics réalisé à la demande Coordination des universités de recherche intensive françaises (CURIF), intitulé « Repenser l'organisation de la recherche française » et publié le 13 Février 2020 : <http://www.curif.org/fr/repenser-lorganisation-de-la-recherche-francaise/>

Malgré ces évolutions positives la France reste néanmoins en retard par rapport à ses voisins européens. Avec 30 établissements représentés dans le classement de Shanghai 2020, la France se place en 10<sup>e</sup> position derrière les États-Unis (206 institutions classées), la Chine (144), le Royaume-Uni (65), l'Allemagne (49), l'Italie (46), l'Espagne et le Japon (40), l'Australie (34) et la Corée du Sud (32).

### c) L'enseignement supérieur français voit également son attractivité à l'international se réduire, même si elle reste forte, notamment en Afrique

**Au-delà des classements internationaux, qui évaluent largement l'enseignement supérieur à travers la recherche, l'évolution de la mobilité internationale en France, si elle reste forte, illustre aussi ce constat d'un déclin relatif, dans une compétition internationale de plus en plus accrue.**

Avec 258 000 étudiants internationaux en France en 2017<sup>14</sup>, **la France se classe 5<sup>e</sup> au niveau international, mais recule de 2 rangs par rapport à 2012** : les États-Unis (près d'un million) et le Royaume-Uni (435 000) étant loin devant, l'Australie (380 000) et l'Allemagne (259 000) sont désormais mieux classées que la France. **Alors que dans le monde le nombre total d'étudiants en mobilité internationale a augmenté de +30% depuis 2012 (à 5,3 millions en 2017), la hausse a été limitée à +15% en France, contre +53% en Australie ou +33% aux États-Unis.** La Russie (+44%), le Canada (+55%) ou encore la Chine (+76%) pourraient dépasser la France à moyen terme.

**La France se caractérise en suite par l'importance des étudiants issus d'Afrique dans les étudiants accueillis en mobilité internationale** : ceux-ci représentent 48% du total en 2018, selon des données du MESRI, principalement du Maghreb (Maroc, Algérie et Tunisie représentant 25% des étudiants étrangers en France)<sup>15</sup>. Ce choix répond à une logique historique et culturelle forte, avec notamment la maîtrise du français. **La part de l'Afrique se renforce cependant, de +5 points en 5 ans, alors que la part des étudiants asiatiques diminue** (-2 points, à 23%, dont -3 points à 9% pour la Chine), et ce malgré le fait que l'Asie est la première zone d'export d'étudiants étrangers et voit sa part dans les mobilités internationales sortantes s'accroître. **Se pose alors la question de la capacité d'attraction de la France hors de sa sphère d'influence traditionnelle.**

La **stratégie « Bienvenue en France » a ainsi été lancée en 2018**, sur la base du constat que « malgré ses nombreux atouts (établissements prestigieux, qualité de la formation, excellence scientifique, rayonnement culturel, histoire prestigieuse, qualité de vie...), **le nombre d'étudiants en mobilité y progresse beaucoup moins vite que dans certains pays qui développent des stratégies d'attractivité offensives pour attirer davantage d'étudiants** (Allemagne, Russie, Chine, Canada...)<sup>16</sup> ». Cette stratégie vise l'accueil de 500 000 étudiants étrangers en 2027 (soit un quasi doublement en 10 ans), grâce à une politique de visas simplifiée et au développement de formations en anglais. Elle prévoit également une hausse des droits de scolarité pour les étudiants extra-européens (2 770 € en licence et 3 770 € en master), accompagnée d'un développement des bourses scolaires.

15 D'après des données du MESRI de 2018, dans un article du site du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, intitulé « Les étudiants en mobilité internationale dans l'enseignement supérieur » : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eedr/FR/EESR13\\_ES\\_15/les\\_etudiants\\_en\\_mobilite\\_internationale\\_dans\\_l\\_enseignement\\_superieur/#TEXTE](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eedr/FR/EESR13_ES_15/les_etudiants_en_mobilite_internationale_dans_l_enseignement_superieur/#TEXTE)

16 D'après un article du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, publié le 19 Novembre 2018, intitulé « Bienvenue en France » : la stratégie de l'attractivité pour les étudiants internationaux » : [https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/bienvenue-en-france-la-strategie-d-attractivite-pour-les-etudiants-internationaux.html](https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/bienvenue-en-france-la-strategie-d-attractivite-pour-les-etudiants-internationaux.html)

14 Données issues des « Chiffres clés Février 2020 » de Campus France : [https://ressources.campusfrance.org/publications/chiffres\\_cles/fr/chiffres\\_cles\\_2020\\_fr.pdf](https://ressources.campusfrance.org/publications/chiffres_cles/fr/chiffres_cles_2020_fr.pdf) p. 58 « Un étudiant international (ou en mobilité internationale) est un étudiant qui a traversé une frontière nationale ou territoriale dans le but de poursuivre des études supérieures et qui est inscrit dans un programme d'enseignement hors de son pays d'origine. »

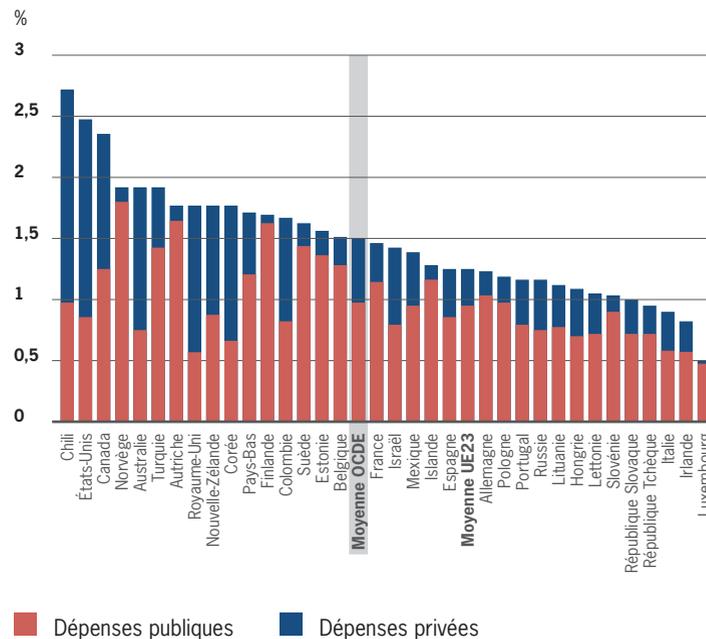
## 2. Une première explication de nos difficultés : l'insuffisance du financement

### a) La France consacre moins de moyens à l'ESR que les pays de l'OCDE, avec un financement fortement inégalitaire entre filières, au détriment de l'université

La France accuse un déficit structurel de financement de ses établissements d'enseignement supérieur par rapport aux autres pays de l'OCDE. La part des dépenses d'éducation dans l'enseignement supérieur en France se situe **dans la moyenne de l'OCDE, avec 1,4% du PIB consacré à son financement en 2016<sup>17</sup>**; néanmoins, **la plupart des pays de l'OCDE reconnus comme performants en matière d'enseignement supérieur consacrent une part du PIB bien supérieure, d'environ 2% du PIB** : par exemple, **2,5% pour les États-Unis, 2,3% pour le Canada, 1,9% pour la Norvège et l'Australie et 1,7% pour le Royaume-Uni**. Seuls l'Espagne et l'Italie, voisins démographiquement similaires à la France, consacrent une part de PIB au financement de l'enseignement supérieur moins élevée que la France.

### Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement en pourcentage du PIB, selon la provenance des financements (en 2016)

Après transfert; dépenses provenant de sources publiques, privées ou internationales



Source : OCDE/ISU/Eurostat (2019), *Regards sur l'éducation 2019*,  
Tableau C2.2. Année de référence : 2017.

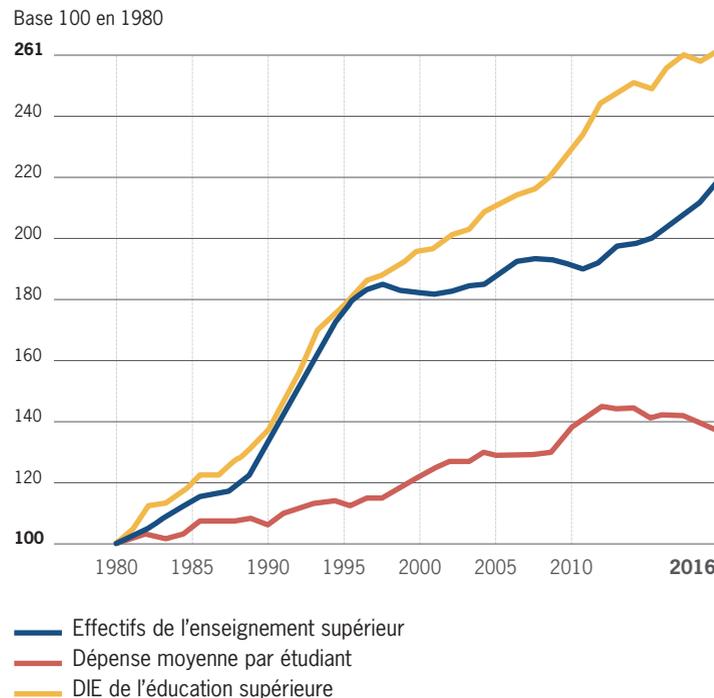
Remarque : Les dépenses internationales sont regroupées  
avec les dépenses publiques pour des raisons de présentation.

<sup>17</sup> D'après un rapport de l'OCDE publié le 10 Septembre 2019, intitulé « *Regards sur l'éducation 2019- Les indicateurs de l'OCDE* » : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6b6cf6dc9-fr.pdf?expires=1590761686&id=id&accname=ocid35103460&checksum=1AE4FF9D46D65D1FD0961A309FA88969>

**Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la dépense moyenne par étudiant s'accroît de +8% entre 2010 et 2016. En France, elle baisse de -5% sur la même période<sup>18</sup>. Le budget consacré par la France à l'enseignement supérieur n'a en effet pas suivi la hausse des effectifs très sensible depuis 2010, conduisant à une réduction de la dépense intérieure d'éducation (DIE)<sup>19</sup> de l'enseignement supérieur par étudiant :**

**Comparaison de l'évolution de la Dépense Intérieure d'Éducation (DIE), de la dépense moyenne et des effectifs de l'enseignement supérieur**

(indice base 100 en 1980, prix 2016 - France métropolitaine + DOM)



Source : MENJ-MESRI-DEPP MESRI-DGESIP/DGRI-SIES

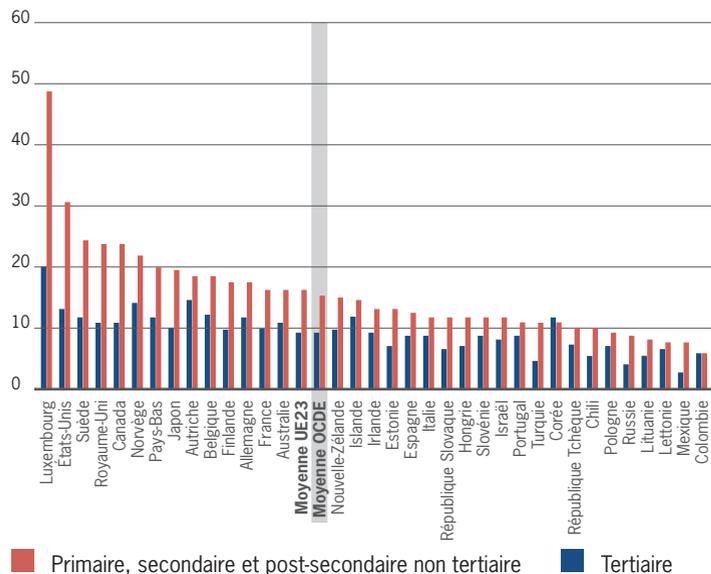
**La dépense annuelle par étudiant en France est ainsi proche de la moyenne OCDE, mais très loin des pays nordiques et anglo-saxons :** 17 000 équivalents USD en parité de pouvoir d'achat (PPA) en France, contre 24 000 au Royaume-Uni ou 26 000 en Suède, soit environ 50% de plus.

18 D'après un rapport de l'OCDE publié le 10 Septembre 2019, intitulé « *Regards sur l'éducation 2019 – Les indicateurs de l'OCDE* » : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bcf6dc9-fr.pdf?expires=1590761686&id=id&accname=ocid35103460&checksum=1AE4F-F9D46D65D1FD0961A309FA88969>

19 La dépense d'éducation pour l'enseignement supérieur comprend l'ensemble des dépenses pour les établissements publics et privés de la France métropolitaine et des Dom pour l'enseignement supérieur et les activités liées : œuvres, bibliothèques et recherche universitaires, administration, etc. Les données sont celles du MESRI publiées sur un article du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, publié en 2017, intitulé « La dépense d'éducation pour l'enseignement supérieur » : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/EESR11\\_ES\\_01/la\\_depense\\_d\\_education\\_pour\\_l\\_enseignement\\_superieur/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/EESR11_ES_01/la_depense_d_education_pour_l_enseignement_superieur/)

**Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement par élève/étudiant en équivalent temps plein, selon le niveau d'enseignement (2016)**

En équivalent USD (en milliers) convertis sur la base des PPA



**Rapporté à la durée moyenne des études supérieures – de 4,02 ans en France contre 3,93 dans l'OCDE –, ce coût annuel place la France dans la moyenne s'agissant du coût total d'un étudiant (que celui-ci soit *in fine* diplômé ou non) : autour de 60 000 USD PPA en France, mais plus de 80 000 aux États-Unis et 70 000 au Royaume-Uni. **Dans ces pays, les études supérieures sont plus courtes, en moyenne autour de 3 ans, mais les dépenses annuelles sont beaucoup plus importantes. À l'inverse, les Pays-Bas et la Suède dépensent plus de 100 000 USD PPA pour un étudiant du supérieur, en moyenne, du fait à la fois d'une dépense annuelle supérieure à celle de la France, et d'études plus longues.****

1. L'enseignement primaire inclut des programmes de l'enseignement préprimaire. Les chiffres de l'enseignement post-secondaire non tertiaire sont considérés comme négligeables.

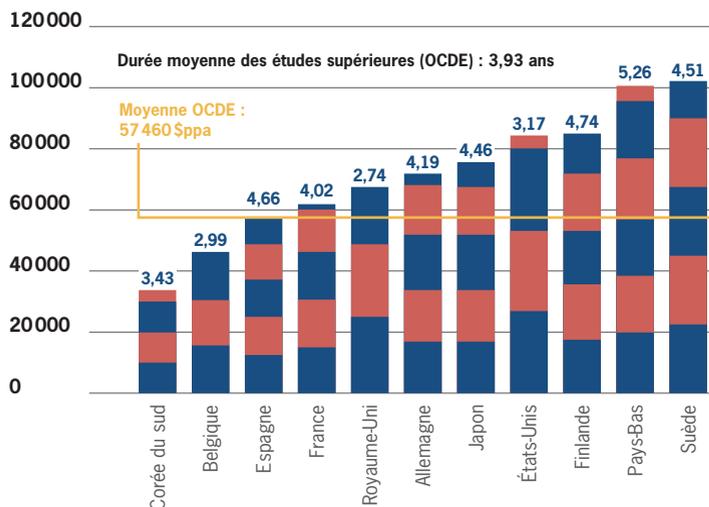
2. Année de référence : 2017.

Les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses totales au titre des établissements d'enseignement tertiaires par élève/étudiant.

Source : OCDE/ISU/Eurostat (2019), tableau C1.1. Consultez la section « Source » pour tout complément d'information et l'annexe 3 pour les notes (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>).

### Dépense par étudiant pour un parcours dans l'enseignement supérieur en 2012

En équivalent USD convertis sur la base des PPA pour la PIB



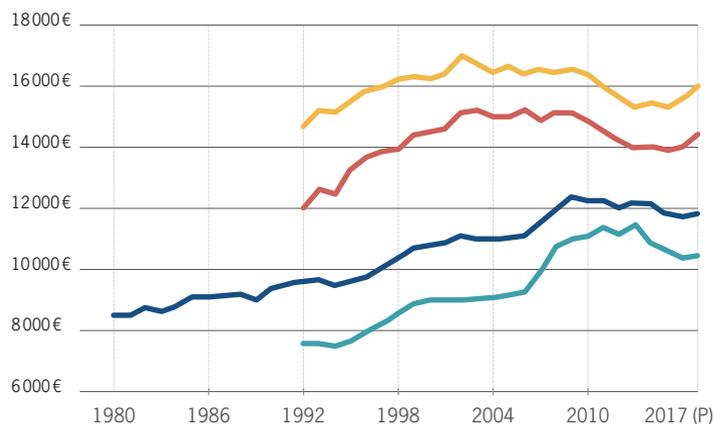
**Lecture :** chaque délimitation de la barre représente le montant des dépenses annuelles des établissements d'enseignement par étudiant. Le nombre total de délimitations représente la durée moyenne d'études dans le supérieur dans chaque pays. En 2012, la dépense cumulée de la France sur le parcours moyen d'un étudiant dans l'enseignement supérieur s'élève à 61 430 \$ppa (soit 15 280 \$ppa par an). La durée moyenne des études supérieures y est de 4,02 ans. Les pays sont classés par ordre croissant de la dépense pour un parcours dans l'enseignement supérieur. Danemark, Norvège, Italie : données non disponibles. Royaume-Uni : révision de classification de dépenses liées à l'enseignement supérieur, données 2012 non comparables au données 2011.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (éditions 2014 et 2015), estimation DEPP.

**Le financement de l'enseignement supérieur est ensuite très inégal entre filières d'études, au détriment de l'université.** Ces inégalités de financement entre les filières se sont dégradées au cours des dernières années. Si l'ensemble de l'enseignement supérieur français est ainsi sous-financé par rapport aux autres pays de l'OCDE, **les universités connaissent une situation particulièrement dégradée.** La dépense par étudiant est de 11 470 euros par an en 2018, son plus bas niveau depuis 2007. Les coûts moyens par étudiant varient, en 2018, de 10 120 euros par an pour un étudiant à l'université à 14 180 euros pour un étudiant en Section de Technicien Supérieur (STS) et 15 890 euros pour un étudiant en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). **Ces dépenses moyennes ont ainsi eu tendance à se rapprocher, à partir du milieu des années 2000, mais elles s'écartent à nouveau depuis 2013** pour atteindre, en 2018, un écart de près de 5 800 euros entre le coût d'un étudiant en université et en CPGE.

### Évolution de la dépense moyenne par étudiant entre 1980 et 2017 (P)

(en euros, au prix 2017 - France métropolitaine + DOM)



(P) = provisoire

— Ensemble — STS — CPGE — Université

Source : MENJ-MESRI-DEPP,

Comptes de l'éducation, MESRI-DGESIP/DGRI-SIES

À l'université, la dépense moyenne annuelle par étudiant a ainsi significativement augmenté entre 2006 et 2010, de 9 110€ à 11 260€, avant de baisser à partir de 2013<sup>20</sup>. À l'inverse, dans les filières plus sélectives et élitistes que sont les CPGE, la dépense moyenne annuelle a baissé entre 2010 et 2013, de 16 150€ à 15 190€ avant d'augmenter à nouveau à partir de 2015<sup>21</sup>.

20 Idem.

21 Idem.

### Évolution des coûts par élève et par étudiant

(en euros, prix 2017)

Niveaux	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017 (p)
Préélémentaire	n.d.	3 610	5 440	5 540	5 860	6 440	6 560	6 800
Élémentaire	n.d.	4 310	5 650	5 890	5 960	6 170	6 190	6 400
<b>Premier degré (1)</b>	<b>3 260</b>	<b>4 080</b>	<b>5 600</b>	<b>5 750</b>	<b>5 920</b>	<b>6 270</b>	<b>6 330</b>	<b>6 550</b>
Formations en collège	n.d.	6 190	8 050	8 480	8 700	8 510	8 560	8 710
Formation générale et technologique en lycée	n.d.	8 030	10 940	10 790	12 010	11 080	11 040	11 060
Formation professionnelle en lycée	n.d.	9 780	12 260	12 050	12 760	12 370	12 390	12 730
<b>Second degré (2)</b>	<b>5 910</b>	<b>7 100</b>	<b>9 320</b>	<b>9 540</b>	<b>10 110</b>	<b>9 700</b>	<b>9 740</b>	<b>9 890</b>
<b>Premier et second degré (1) et (2)</b>	<b>4 450</b>	<b>5 520</b>	<b>7 400</b>	<b>7 550</b>	<b>7 870</b>	<b>7 870</b>	<b>7 920</b>	<b>8 110</b>
STS	n.d.	n.d.	14 290	14 830	14 690	13 720	13 870	14 210
SPGE	n.d.	n.d.	16 010	16 410	16 150	15 210	15 410	15 760
Universités (3)	n.d.	n.d.	8 950	8 990	10 930	10 520	10 280	10 330
<b>Supérieur (4)</b>	<b>8 420</b>	<b>9 280</b>	<b>10 720</b>	<b>10 920</b>	<b>12 150</b>	<b>11 690</b>	<b>11 610</b>	<b>11 670</b>
<b>Coût moyen tous niveaux</b>	<b>4 730</b>	<b>5 910</b>	<b>7 860</b>	<b>8 050</b>	<b>8 520</b>	<b>8 480</b>	<b>8 510</b>	<b>8 690</b>

→ **Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte sur toute la série, Public + privé.**

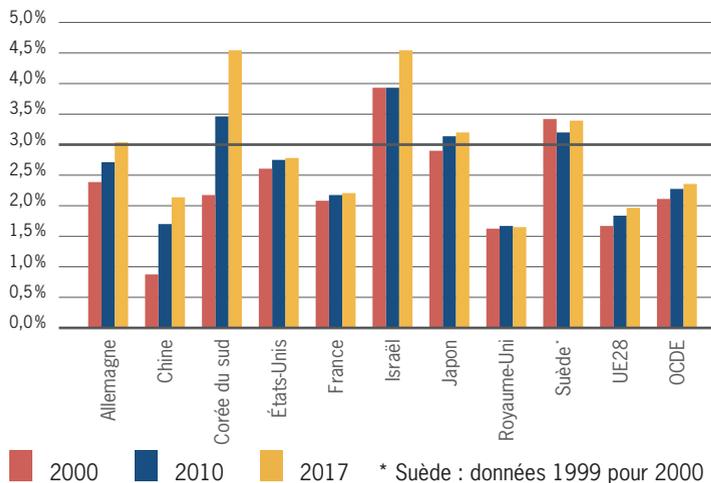
1. Y compris l'enseignement spécial.
2. Y compris l'enseignement spécial et l'apprentissage.
3. Y compris les étudiants des instituts ou écoles internes aux universités.
4. Y compris les étudiants des autres écoles du supérieur publiques ou privées (écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.) et les apprentis.

Source : étude *Repères et références statistiques 2019* du MESRI (<https://www.education.gouv.fr/reperes-et-references-statistiques-sur-les-enseignements-la-formation-et-la-recherche-2019-3806>)

**Concernant la recherche, la France consacre des moyens inférieurs à ceux de la moyenne des pays de l'OCDE :** la dépense intérieure de Recherche et Développement (DIRD)<sup>22</sup> est ainsi de **2,2% du PIB en 2017 en France, loin de l'objectif des 3%**, contre 2,4% en moyenne dans l'OCDE et **3,1% en Allemagne, 3,2% au Japon et 2,8% aux États-Unis**. Surtout, depuis 2000, elle n'a augmenté que de +0,1 point de PIB, contre +0,7 en Allemagne.

**Dépense intérieure de recherche et de développement (DIRD) en pourcentage du PIB**

(DIRD/PIB)<sup>23</sup>



Source : MESRI, 2019

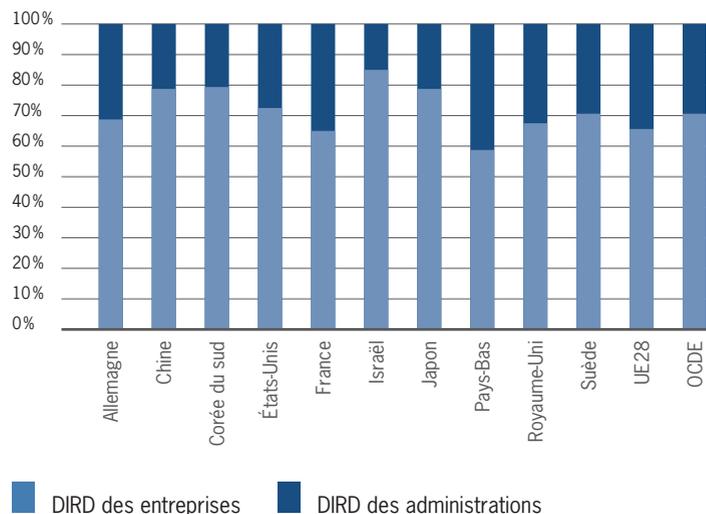
22 La dépense intérieure de recherche et développement expérimental (DIRD) correspond aux travaux de R&D exécutés sur le territoire national (métropole, départements d'Outre-mer et collectivités d'Outre-mer) quelle que soit l'origine des fonds.

23 [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2019/75/4/NF2019\\_23\\_1201754.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2019/75/4/NF2019_23_1201754.pdf)

**La part de la recherche privée est également moins importante en France (65%) que dans le reste des pays de l'OCDE (71%).**

Néanmoins, en ne prenant en compte que l'effort consacré par les administrations à la recherche, la France, avec 0,7% PIB en 2017, reste loin derrière l'Allemagne (0,85% PIB) : **au-delà des différences liées aux tissus d'entreprises, qui avantagent la recherche privée allemande, la France consacre moins de financement public que son voisin à la recherche<sup>24</sup>.**

**Part de la DIRD des entreprises et des administrations en 2017<sup>25</sup>**



Source : MESRI, 2019

24 [https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oece\\_bv\\_id=strd-data-fr&doi=data-00182-fr](https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oece_bv_id=strd-data-fr&doi=data-00182-fr)  
25 Idem.

## b) L'effort est pourtant très conséquent pour l'État

**Si le manque de financements est avéré, force est de constater pourtant le poids élevé des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur et à la recherche dans le budget de l'État.** La mission budgétaire « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), qui comprenait en 2018 neuf programmes rattachés à 6 ministères (dont principalement le MESRI, représente ainsi en 2019 6,0% des crédits de paiement (CP)<sup>26</sup> votés en loi de finances initiale (LFI) au budget général (6,2% en 2018 et 2017), ce qui en fait **la cinquième mission la plus importante du budget général** comme en 2016, 2017 et 2018. L'effort entrepris pour l'ESR est poursuivi en 2020, avec **une augmentation des CP votés en LFI de 1,84% (contre 1,7% entre 2017 et 2018), soit + 516 M€, pour un total de 27,7 Md€<sup>27</sup>.**

En 2017, la Dépense Intérieure d'Éducation (DIE) pour l'enseignement supérieur représentait 31,4 Md€<sup>28</sup>. Cette dépense a **connu une forte croissance depuis 1980** : elle a été multipliée par 2,7 (en prix constants) avec une **augmentation moyenne annuelle de +2%**; néanmoins cette dernière a été en partie absorbée par la croissance du nombre d'étudiants.

Si avec 1,5% de son PIB consacré à l'enseignement supérieur, la France est dans la moyenne de l'OCDE, en revanche **la particularité française est une prépondérance de l'État dans le financement de l'enseignement, à hauteur de 77%<sup>29</sup>**, contre 35% pour les États-Unis et 28% pour le Royaume-Uni; l'Allemagne, en revanche, présente une part de 83% de la DIE du supérieur prise en charge par de la dépense publique.

Cet effort est d'autant plus lourd pour l'État que les possibilités de financement alternatives demeurent limitées et encore peu utilisées.

**Les collectivités territoriales ont ainsi vu leur part dans la DIE passer de 14,3% en 1980 à 23,5% en 2015<sup>30</sup>**, mais celle-ci demeure encore insuffisante au vu des besoins du secteur.

La participation des entreprises au financement de l'enseignement supérieur tend elle aussi à augmenter. Si les entreprises finançaient 6,6% de la DIE en 2000, **en 2015, elles contribuaient à 8,5%**. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a posé en 2008 les fondements institutionnels d'une telle réforme en **permettant aux universités de créer des fondations levant des fonds privés**, notamment auprès des entreprises, dans un contexte de finances publiques tendues.

**Une nouvelle voie de financement s'est développée ces dernières années avec les levées de fonds** organisées par des établissements privés ou des universités renommées comme l'Université de Strasbourg qui a levé 22,5 M€<sup>31</sup> entre 2010 et 2014, grâce aux dons d'entreprises ou d'alumni.

26 Les crédits de paiement (CP) représentent « la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ».

27 « Mission Recherche et enseignement supérieur - Note d'analyse de l'exécution budgétaire », 2019 (Cour des comptes) : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-04/NEB-2019-Recherche-enseignement-superieur.pdf>

28 Les données sont celles du MESRI publiées sur un article du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, publié en 2019, intitulé « La dépense d'éducation pour l'enseignement supérieur » : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T496/la\\_depense\\_d\\_education\\_pour\\_l\\_enseignement\\_superieur/#ILL\\_EESR12\\_ES\\_01\\_01](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T496/la_depense_d_education_pour_l_enseignement_superieur/#ILL_EESR12_ES_01_01)

29 D'après un rapport de l'OCDE publié le 10 Septembre 2019, intitulé « *Regards sur l'éducation 2019- Les indicateurs de l'OCDE* » : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bc6f6dc9-fr.pdf?expires=1590761686&id=id&acname=ocid35103460&checksum=1AE4F-F9D46D65D1FD0961A309FA88969>

30 D'après un rapport de l'Éducation nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, « *L'État de l'école 2016* » publié en Décembre 2016 : [http://cache.media.education.gouv.fr/file/etat26/13/4/depp-etat-ecole-2016\\_675134.pdf#page=17](http://cache.media.education.gouv.fr/file/etat26/13/4/depp-etat-ecole-2016_675134.pdf#page=17)

31 D'après un article publié par La Fondation pour la Recherche en Chimie, intitulé « *22,5 M€ : in montant record collecté pour une université publique française!* » : <https://icfrc.fr/225-me-montant-record-collecte-universite-publique-francaise/>

Bien que ces montants demeurent pour le moment **relativement faibles et n'atteignent pas les sommes des universités américaines ou britanniques**, certains établissements se montrent très ambitieux dans leurs levées de fonds, comme Sorbonne Université avec un objectif affiché de 100 M€ d'ici 2022<sup>32</sup> ou Sciences Po Paris qui souhaite lever 100 M€ d'ici fin 2022, date de l'inauguration de son nouveau campus urbain de l'Artillerie dont le coût est estimé à 200 M€.

Ces canaux de financements ne devraient pas avoir pour vocation de prendre en charge les coûts de fonctionnement, mais plutôt **de financer des projets d'investissement**, que le budget annuel ne permettrait pas de prendre en charge.

Si le développement de ces financements « innovants » doit être encouragé, ils ne semblent cependant pas en mesure de répondre au déficit structurel de moyens, que l'État, dans un contexte de finances publiques dégradées, aura également bien du mal à combler.

**Dans l'ensemble, un effort financier très substantiel apparaît donc nécessaire : pour l'enseignement supérieur, il faut viser 2% PIB contre 1,5% aujourd'hui, et 3% dans la recherche contre légèrement plus de 2%. C'est donc autour de 1,5% PIB de plus que notre pays devrait consacrer à l'ESR pour espérer rivaliser avec les meilleurs mondiaux, soit quelques 35 Md€ - et la moitié du déficit public en 2019. Si un effort substantiel de l'État nous semble nécessaire, l'ampleur du besoin rend illusoire l'idée que l'État puisse en assurer seul la charge.**

32 Pour rappel, l'établissement dispose d'un budget annuel de 656 millions d'euros, dont 488 millions de subventions de l'État et 168 millions de ressources propres (dont des partenariats avec des entreprises dans la recherche).

### 3. Une deuxième explication : la complexité du « modèle français »

Le système français d'enseignement supérieur et de recherche apparaît comme un système particulièrement complexe et fragmenté. Il est en effet marqué par **plusieurs clivages historiques**, qui **tendent à s'estomper ces dernières années, sans pour autant disparaître : universités / grandes écoles, universités / organismes de recherche** et enseignement supérieur **public / privé**.

**Cette complexité est le fruit d'une longue histoire et ne saurait être balayée d'un revers de main**, d'autant plus qu'elle a su montrer sa capacité à atteindre l'excellence dans de nombreux domaines. Mais **dans une économie mondialisée, où l'enseignement et la recherche font l'objet d'une forte concurrence et que domine le modèle américain des grandes universités de recherche, les spécificités françaises ne sont pas adaptées aux standards internationaux**. Les difficultés françaises, réelles, liées à un modèle complexe où les clivages tendent à prendre le pas sur la coopération, sont ainsi exacerbées par une compétition mondiale qui valorise un modèle très éloigné de nos traditions.

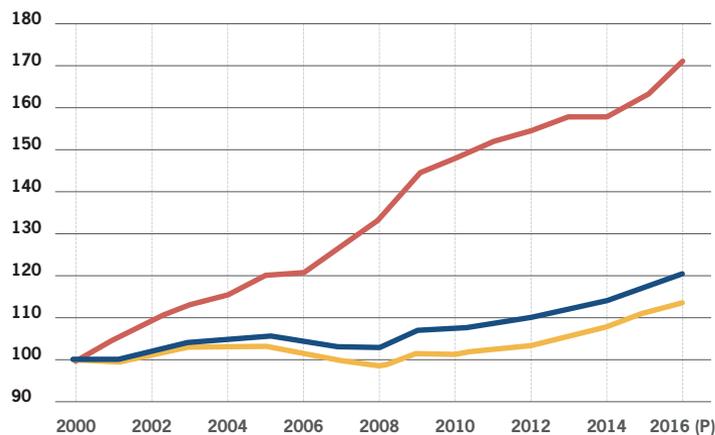
**Dans ce contexte, depuis les années 2000, des politiques de regroupement ont eu comme objectif de simplifier ce paysage complexe et de rationaliser les organisations locales des acteurs**. La politique de site se fixe ainsi comme but de favoriser les rapprochements entre universités, écoles et organismes de recherche, avec néanmoins des succès mitigés.

**L'enseignement supérieur français présente tout d'abord une bipolarité entre acteurs publics et acteurs privés**. Cette distinction doit cependant être nuancée en pratique, tant le « privé » connaît une **très grande diversité**. La **création en 2013 des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG)** illustre la reconnaissance, par l'État, de la participation des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif à une mission de service public. En parallèle, depuis les années 1980, l'enseignement **privé « lucratif »** s'est développé.

Dans l'ensemble, le secteur privé connaît une croissance très soutenue : ses effectifs ont augmenté de +76% depuis 1998 (soit 191 000 étudiants supplémentaires), quand le public gagnait seulement +6%. Ce poids croissant reflète également le **développement de filières davantage investies par le privé – et, à l'inverse, souvent délaissées par le « public »** : la quasi-totalité des écoles de commerce, gestion ou comptabilité relèvent ainsi du secteur privé. Celui-ci scolarise également un tiers des étudiants en STS et quatre étudiants sur dix des écoles d'ingénieurs hors université. En revanche, parmi les CPGE, le secteur privé (y compris sous contrat avec l'État) ne représente que 16% des inscrits.

### Évolution des inscriptions dans les établissements d'enseignement supérieur

(en milliers, base 100 en 2000 - France métropolitaine + DOM)



(P) provisoir — Ensemble — Privé — Public

Source : MESRI-DGESIP/DGRI-SIES, MEN/DEPP.

L'opposition public / privé se double sans la recouvrir de celle entre universités et grandes écoles<sup>33</sup>. Cette distinction est née à la Révolution, à la suite de la dissolution des universités en tant que corporation : de nouvelles grandes écoles ont alors été créées pour former les personnels qualifiés dont la Nation avait besoin, parallèlement au développement de « classes préparatoires » aux concours d'entrée de ces écoles<sup>34</sup>. S'ensuit une **séparation historique des rôles entre**, d'un côté, une université dévolue à la transmission d'un savoir abstrait et désintéressé et, de l'autre, **des grandes écoles** chargées de former les ingénieurs et les cadres des secteurs public et privé.

33 Selon l'arrêté du ministère de l'Éducation nationale du 27 août 1992 relatif à la terminologie de l'éducation : « établissement d'enseignement supérieur qui recrute ses élèves par concours et assure des formations de haut niveau ».

34 Selon un article de Guillaume Tronchet, intitulé « Universités et grandes écoles- Perspectives historiques pour une singularité française », paru en 2015 : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01366484/document>

**Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur (en millier)**

Hors inscriptions simultanées Licence-CPGE.

En milliers	1980	1990	2000	2005	2010	2014	2015	2016 (5)	2017	2018	Évolution annuelle brute (en %)
Université (1)	858,1	1 159,9	1 396,8	1 421,7	1 420,6	1 509,6	1 552,2	1 568,9	1 584,8	1 614,9	1,9
dont préparation DUT	53,7	74,3	116,9	112,6	115,7	116,4	116,2	116,6	116,8	119,7	2,5
Dont ingénieurs (yc en partenariat)	8,3	10,5	23,2	25,6	23,9	26,6	28,5	29,7	29,9	31,0	3,8
Formation d'ingénieur (hors université yc en partenariat)	31,6	47,1	73,4	82,5	101,6	114,9	118,0	122,8	128,9	133,2	3,3
STS et assimilés (2)	67,9	199,3	238,9	230,4	242,2	255,3	256,1	257,2	256,6	262,6	1,6
CPGE (3)	40,1	64,4	70,3	74,8	79,9	84,0	85,9	86,5	86,5	85,1	-1,6
École de commerce, gestion et comptabilité	15,8	46,1	63,4	88,4	121,3	134,3	136,2	152,1	174,1	187,4	7,7
École paramédicales et sociales (4)	91,7	74,4	93,4	131,7	137,4	135,4	135,2	135,1	134,8	134,9	0,1
Autres formations	75,8	125,7	224,2	253,8	196,3	215,5	226,2	232,0	256,8	260,5	1,4
<b>Ensemble</b>	<b>1 181,1</b>	<b>1 717,1</b>	<b>2 160,3</b>	<b>2 283,3</b>	<b>2 299,2</b>	<b>2 449,2</b>	<b>2 509,8</b>	<b>2 554,5</b>	<b>2 622,4</b>	<b>2 678,7</b>	<b>2,1</b>
Dont privé		224,1	277,4	333,7	411,0	437,8	450,6	474,2	520,7	540,9	3,9
Do nt étudiants étrangers		161,1	174,6	265,7	284,3	299,0	308,3	322,3	341,5	358,0	4,8

1. Y compris Lorraine. 2. Y compris Mayotte, devenu un DOM à partir de 2011. Évolution hors DMA et DN MADE (voir encadré souce, champs et définitions). 3. Les effectifs d'étudiants en diplôme d'études comptables et financières ont été comptés en CPGE avant 1990 et avec les autres établissements et formations ensuite. 4. Données provisoires 2018-2019 pour les formations paramédicales et sociales (reconduction des données 2017-2018). 5. Des opérations d'identification des établissements manquants et d'extension de la couverture du système d'informations individualisé (auparavant fondé sur les

données agrégées pour certains établissements) ont été mises en œuvre depuis la collecte 2016-2017 (voir encadré source, champs et définitions).

Champs : France métropolitaine + DOM

Source : MESRI-SIES, système d'information SISE et scolarité, enquêtes menées par le SIES sur les établissements d'enseignement supérieur, enquêtes spécifiques aux ministères en charge de l'agriculture, de la santé, des affaires sociales et de la culture.

Si cette distinction n'est plus aussi stricte à l'heure actuelle, eu égard à l'ouverture progressive du monde universitaire aux formations technologiques (par exemple avec la création des Instituts Universitaires de Technologie, IUT) et au développement des filières professionnalisantes, les grandes écoles continuent d'attirer les meilleurs lycéens et de former les élites du pays : **40% des bacheliers titulaires d'une mention très bien en 2014 ont intégré une classe préparatoire aux grandes écoles**, tandis que seuls 37% sont entrés en première année de licence à l'université dont 14% en PACES (Première année commune aux études de santé)<sup>35</sup>.

Cette dualité est également porteuse d'**inégalités socio-économiques**. Pour prendre l'exemple des **grandes écoles de commerce, à la rentrée 2017, plus de la moitié des élèves étaient des enfants de cadres et/ou de professions intellectuelles supérieures**, contre 13% dans la population française; inversement, ceux d'employés ou d'ouvriers (12%) étaient deux fois moins nombreux dans ces écoles que dans la population française<sup>36</sup>. En parallèle, 87% des étudiants reçus à HEC en 2018 étaient des bacheliers avec mention très bien.

35 « Après le bac ? Choix d'orientation et entrée dans l'enseignement supérieur des bacheliers 2014 », Note d'information du SIES, Janvier 2017 : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid111786/apres-le-bac-choix-d-orientation-et-entree-dans-l-enseignement-superieur-des-bacheliers-2014.html>

36 D'après un article de Cécile Peletier pour le Monde, intitulé « L'ouverture sociale, le vrai défi des grandes écoles de commerce », publié le 7 Février 2019 : [https://www.lemonde.fr/campus/article/2019/02/07/l-ouverture-sociale-le-vrai-defi-des-grandes-ecoles-de-commerce\\_5420568\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2019/02/07/l-ouverture-sociale-le-vrai-defi-des-grandes-ecoles-de-commerce_5420568_4401467.html)

## Le système d'enseignement supérieur de recherche californien : une structuration réfléchie et des missions différenciées<sup>37</sup>

Le système d'enseignement supérieur californien présente la caractéristique d'être structuré en différents niveaux ayant chacun leurs missions et leurs spécificités. En Californie, les rôles et places de chaque établissement ont été fixés dans le *California Master Plan for Higher Education* de 1960, qui a conduit à la création de la *California State University* en 1960, puis, en 1967, des *California Community Colleges*, à partir d'éléments préexistants. Ce master plan donne à chaque composante du système des missions bien spécifiques.

### Les différents niveaux des universités publiques californiennes :

Le premier niveau d'enseignement supérieur public, certainement le plus connu en France, est l'Université de Californie (*University of California, UC*), dont chacun des dix campus est une université de recherche qui forme des étudiants sélectionnés aux niveaux licence, master et doctorat, soit 233 000 étudiants au total. La plupart des campus de UC apparaissent en bonne place, considérés chacun comme une université à part entière dans les grands classements internationaux.

Le second niveau est la *California State University (CSU)*, chargée par le master plan de la formation des niveaux licence (*undergraduate*) et master, y compris dans des domaines professionnels, et également de la formation des enseignants. Ses professeurs sont autorisés à effectuer

.../...

des recherches « en relation avec l'objectif principal de formation ». La CSU sélectionne ses étudiants parmi le premier tiers de ceux issus du système scolaire californien : un réseau de 23 campus, regroupant 446 000 étudiants, dont 393 000 de niveau licence (*bachelor*), 53 000 de niveau master et 1 700 de niveau doctorat.

Enfin, le troisième niveau est celui des *California Community Colleges (CCC)*, un vaste réseau de 112 établissements ouverts à tous, qui forme au niveau bac +2 et offre des cours professionnalisants mais aussi fondamentaux. Il regroupe 2,4 millions d'étudiants, mais seulement 1,1 million en équivalent temps plein. En effet, la plupart des étudiants sont à temps partiel et exercent parallèlement une activité professionnelle. Ainsi, les CCC accueillent 9,4% de l'ensemble des étudiants aux États-Unis. À titre de comparaison, les universités de l'Ivy League accueillent seulement 0,4% des étudiants.

**La France se singularise ensuite par une faible imbrication historique entre enseignement supérieur et recherche : les activités de recherche se sont ainsi développées davantage à travers la création d'organismes de recherche qu'au sein des universités<sup>38</sup>.** Les universités françaises ont alors longtemps principalement exercé une mission d'enseignement, tandis que les activités de recherche étaient assurées par des organismes spécialisés.

Ce cloisonnement historique entre enseignement supérieur et recherche **se double de la séparation des statuts de chercheurs et d'enseignants-chercheurs** et de **la moindre valorisation des activités d'enseignement dans les carrières**, conséquence d'un système de recrutement

37 « Université : pour une nouvelle ambition », Institut Montaigne, Avril 2015.  
<https://www.institutmontaigne.org/publications/universite-pour-une-nouvelle-ambition>

38 D'après une liste des principaux établissements de recherche publiée par Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en novembre 2011 : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24888-cid49677/organismes-de-recherche.html>

universitaire valorisant davantage les travaux scientifiques que la qualité de l'enseignement. **Cette séparation obère la qualité de certaines offres de formation qui gagneraient à être plus fortement adossées à la recherche**, ce qui faciliterait la transmission des avancées scientifiques aux étudiants. Ce cloisonnement n'est cependant pas propre à la France : l'Allemagne a ainsi des organismes de recherche (comme le Max-Planck Gesellschaft) indépendants.

Ainsi, une **vingtaine d'établissements publics** à caractère scientifique et technologique (EPST) et d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), placés sous tutelle d'un ou plusieurs ministères, assurent une part importante des activités de recherche, au titre de leur mission de service public. Ces organismes de recherche représentent **plus de la moitié des dépenses de recherche publique** (9,3 Md€ sur un total de 18,1 Md€ de dépense intérieure de recherche et développement des administrations [DIRDA] en 2015) et un cinquième de la dépense intérieure totale<sup>39</sup>. **En leur sein, le CNRS représente 17% de la DIRDA, le CEA 14%.**

La recherche effectuée dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics, majoritairement les **universités**<sup>40</sup>, représente pour sa part **43% des dépenses de recherche publique soit 7,8 Md€**. Fin 2016, les établissements de l'enseignement supérieur et de recherche accueillent ainsi quelques 62 698 chercheurs et doctorants<sup>41</sup>.

39 « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche » n° 11 [édition 2018], p. 77.

40 Cela comprend la recherche clinique effectuée dans les CHU et les CLCC, voir « L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche » n° 11 [édition 2018], p. 28.

41 D'après un article publié par Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation publiée en 2018, intitulé « Les moyens humains de la recherche et développement » : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/EESR12\\_R\\_34/les\\_moyens\\_humains\\_de\\_la\\_recherche\\_et\\_developpement/#ILL\\_EESR12\\_R\\_34\\_01](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/EESR12_R_34/les_moyens_humains_de_la_recherche_et_developpement/#ILL_EESR12_R_34_01)

### Répartition de la dépense intérieure de R&D (DIRD) des administrations en 2015

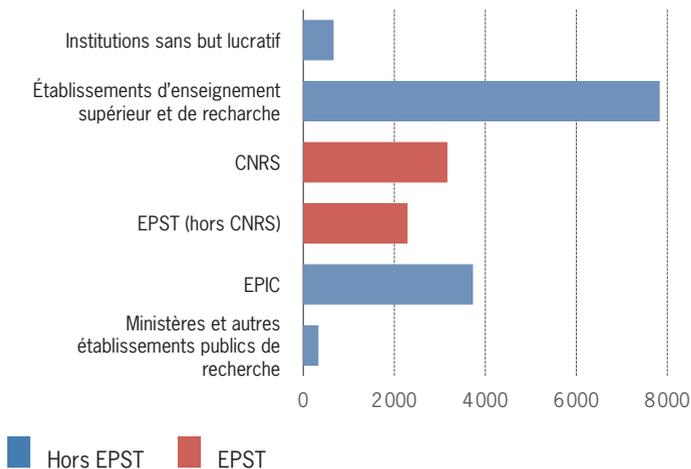
(en Md€, en% – France entière).

	Dépense intérieure de R&D (en Md€)	Répartition de la DIRD des administrations (en %)	Répartition de la DIRD (en %)
<b>Organismes de R&amp;D</b>	<b>9,3</b>	<b>51</b>	<b>19</b>
<b>EPST</b>	<b>5,4</b>	<b>30</b>	<b>11</b>
CNRS	3,1	17	
INRA	0,9	5	
INSERM	0,8	5	
INRIA	0,2	1	
IRSTEA	0,1	1	
Autres EPST	0,1	1	
<b>EPIC</b>	<b>3,8</b>	<b>21</b>	<b>8</b>
CEA Civil	2,6	14	
CNES	0,5	3	
ONERA	0,2	1	
IFREMER	0,2	1	
CIRAD	0,1	1	
Autres EPIC	0,3	1	
<b>Autres administrations (y compris enseignement supérieur)</b>	<b>8,8</b>	<b>49</b>	<b>18</b>
<b>Administrations</b>	<b>18,1</b>	<b>100</b>	<b>36</b>
<b>Entreprises</b>	<b>31,8</b>		<b>64</b>
<b>Dépenses intérieures de R&amp;D</b>	<b>49,8</b>		<b>100</b>

Source : MESRI-DGESIP/DGRI-SIES.

### La dépense intérieure des acteurs de la recherche publique en 2015

(en Md€ - France entière).



Source : MESRI-DGESIP/DGRI-SIES.

Mais en réalité, une part essentielle des activités de recherche des organismes est **réalisée au sein des universités et écoles**, dans le cadre des **unités mixtes de recherche (UMR)** : ces structures administratives sont constituées par la mise en commun par plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche de moyens humains et matériels fondée sur une stratégie et un projet scientifique communs. **Une UMR est créée pour cinq ans** au moment de la signature du contrat quadriennal de l'Université par le ministère conjointement par le président de l'université ou le directeur d'école et par les directeurs généraux des organismes partenaires de l'UMR.

Aujourd'hui, par exemple, **96% des unités de recherche et de service du CNRS sont des laboratoires mixtes**, en partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et d'autres organismes nationaux

ou internationaux (le nombre d'unités propres de recherche a diminué de 81 en 2005 à 33 aujourd'hui<sup>42</sup>). Au sein des UMR, les permanents du CNRS représentent environ un tiers du personnel de recherche et d'enseignement-recherche et un peu plus de la moitié des ingénieurs et techniciens<sup>43</sup>.

Si le CEA, le CNRS, l'INSERM, l'INRIA, l'INRA ou l'IRD, se sont fortement engagés ces dernières années dans une démarche d'association étroite avec la recherche universitaire, **ces rapprochements restent au milieu du gué**. Le CEA, par exemple, a été le premier organisme à demander à ses chercheurs de signer leurs publications « université Paris Saclay » ; l'INRIA est quant à lui partie prenante avec les universités des 3 nouveaux instituts I3A et prône dans son récent document stratégique un rapprochement encore plus étroit entre les centres INRIA et les universités.

**Le cloisonnement historique persiste néanmoins à travers les financements publics** : les EPST et les EPIC émargent au programme 172 de la loi de finances (« Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ») alors que les universités bénéficient du programme 150 (« Formations supérieures et recherche universitaire »)<sup>44</sup>.

Il importe ainsi de réaffirmer **le rôle fondamental que jouent les universités** : dans une économie de l'innovation, **il tient autant à la production et à la transmission de connaissances de pointe qu'à la familiarisation massive avec une culture et des pratiques de recherche** grâce à des enseignants, et des enseignements, qui s'y sont confrontés<sup>45</sup>.

42 D'après un article du CNRS intitulé « Le CNRS en chiffres », publié en 2016, p.4 : [http://www.cnrs.fr/sites/default/files/download-file/08\\_cnrs-en-chiffre-2016.pdf](http://www.cnrs.fr/sites/default/files/download-file/08_cnrs-en-chiffre-2016.pdf)

43 D'après un article du CNRS intitulé « Le CNRS en chiffres », publié en 2016, p.9 : [http://www.cnrs.fr/sites/default/files/download-file/08\\_cnrs-en-chiffre-2016.pdf](http://www.cnrs.fr/sites/default/files/download-file/08_cnrs-en-chiffre-2016.pdf)

44 D'après une page du site du Ministère de l'Action publique et des Comptes publics intitulée « *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission Recherche et Enseignement supérieur* » : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annexes-annexes-exercice-2020/projet-loi-finances-2020-mission-recherche-enseignement-superieur#.XrrMTqgZy2w>

45 « Université : pour une nouvelle ambition », Institut Montaigne (Avril 2015) : <https://www.institutmontaigne.org/publications/universite-pour-une-nouvelle-ambition>

#### 4. Une troisième explication : des inefficacités structurelles importantes dans la formation

##### a) Un taux d'échec à l'université élevé

L'échec à l'entrée à l'université représente d'abord un coût humain, social, économique et budgétaire très élevé. Si 75,2% des bacheliers poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur français, une part importante continue en effet d'en sortir sans diplôme : 1 étudiant sur 5 quitte l'enseignement supérieur sans en être diplômé, soit 75 000 jeunes par an<sup>46</sup>.

Les abandons d'études concernent principalement l'université. 29,6% des étudiants à l'université obtiennent leur licence en 3 ans (42,2% en 3 ou 4 ans), seulement 2,3% parmi les bacheliers professionnels et 7,9% parmi les bacheliers technologiques<sup>47</sup>.

#### Devenir en troisième année des entrants en L1 en 2013-2014 selon le Baccalauréat d'origine

(en% - France entière)

	Bacheliers généraux	Bacheliers technologiques	Bacheliers professionnels	Ensemble des bacheliers
<b>Poursuivent en licence</b>	<b>65,0</b>	<b>29,9</b>	<b>17,0</b>	<b>54,7</b>
3 <sup>e</sup> année de Licence (générale ou professionnelle)	39,1	11,0	4,1	31,1
2 <sup>e</sup> ou 1 <sup>re</sup> année de Licence	26,0	18,8	12,9	23,6
<b>Se sont réorientés à l'université</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>	<b>0,5</b>	<b>3,3</b>
en IUT	2,2	1,7	0,3	1,9
dans d'autres formations universitaires	1,7	0,5	0,3	1,4
<b>Ne sont plus inscrits à l'université</b>	<b>31,1</b>	<b>67,9</b>	<b>82,5</b>	<b>42,0</b>

65,0% des étudiants issus d'un Bac général sont toujours inscrits en Licence à la 3<sup>e</sup> année d'observation de la cohorte. 39,1% sont inscrits en 3<sup>e</sup> année de Licence (générale ou professionnelle).

Source : MESRI-DGESIP/DGRI-SIES.

Les difficultés se manifestent dès l'entrée à l'université : **à peine 40% des étudiants poursuivent dans la même formation à l'issue de leur première année de formation**<sup>48</sup>.

Les réorientations vers d'autres filières universitaires sont peu nombreuses (3,3%) : **la majorité des étudiants quittent l'université, avec des perspectives de réorientation limitées par la linéarité et la rigidité des parcours proposés**, contrairement aux pays d'Europe du Nord<sup>49</sup>.

46 D'après un article de France Stratégie publié en 2017 intitulé « 2017-2027 – La transition Lycée-Enseignement supérieur » : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-action-critiques-transition-web-ok.pdf>

47 « Parcours et réussite en licence : Les résultats de la session 2019 » Note Flash n° 22 Octobre 2020 : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid154936/parcours-et-reussite-en-licence-les-resultats-de-la-session-2019.html>

48 D'après un article de France Stratégie publié en 2017 intitulé « 2017-2027 – La transition Lycée-Enseignement supérieur » : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-action-critiques-transition-web-ok.pdf>

49 Idem.

Cette « réorientation » est en partie le gage de la qualité et de la sélectivité de la formation universitaire, ainsi que le reflet des choix d'orientation individuels de jeunes adultes encore en construction. Tous les entrants n'ont ainsi pas vocation à réussir leur année et à rester dans la filière initialement choisie.

Néanmoins, une analyse fine tend à faire ressortir deux faiblesses réelles du « modèle » universitaire français.

Tout d'abord, l'absence de sélection à l'entrée et de politique efficace d'orientation vers les filières professionnelles courtes conduit à ce que, si 31 % des bacheliers généraux ne sont plus à l'université trois ans après leur entrée, c'est le cas de 82,5% des bacheliers professionnels.

La loi « Orientation et réussite des étudiants » (loi ORE) et la mise en place de Parcoursup, plateforme Internet d'inscription dans le supérieur, en 2018, mettent fin à la pratique du tirage au sort au profit d'une sélection par les équipes pédagogiques, sur la base notamment des résultats scolaires mais aussi du projet du lycéen et de ses expériences extra-scolaires, dans les filières où la demande excède l'offre de places. Cette réforme, dont il faudra mesurer les effets à long terme, vise à améliorer *in fine* l'orientation des élèves.

Ensuite, la nécessité d'une réorientation en 1<sup>re</sup> année de licence, pour un élève qui aurait réussi sa 1<sup>re</sup> année dans un autre cursus, souligne l'excessive spécialisation des premières années de licence, trop peu interdisciplinaires. Là encore, la réforme en cours de la licence, plus modulaire, témoigne d'une prise de conscience. L'objectif est en effet d'offrir une plus grande capacité de choix et d'adaptation aux étudiants dans leur parcours de licence, avec davantage de pluridisciplinarité.

D'un point de vue économique, cette inefficience dans la formation freine la progression du taux de diplômés et renforce la proportion de jeunes sans diplôme supérieur, qui connaissent un taux de chômage élevé. En effet,

« les conditions d'insertion sur le marché du travail sont directement liées au niveau de formation atteint par les jeunes, avec une situation plus favorable pour les diplômés du supérieur mais variable selon le diplôme et la spécialité », selon France Stratégie<sup>50</sup>.

Enfin, l'échec massif en premier cycle n'est pas sans conséquences pour les finances publiques. D'après France Stratégie, le coût collectif de ces accidents de parcours peut être estimé à plus de 500 M€<sup>51</sup>, soit le budget de fonctionnement de deux universités de taille moyenne<sup>52</sup>.

L'échec important en premier cycle de l'enseignement supérieur français est à mettre en perspective avec le type d'admission dans l'enseignement supérieur en France par rapport à d'autres pays européens.

À cet égard un rapport de la Commission européenne de 2017 présente une typologie européenne des systèmes d'admission dans l'enseignement supérieur croisant d'une part « la liberté des EES [établissements d'enseignement supérieur] de fixer leurs propres critères d'admission pour la sélection de leurs étudiants. » et d'autre part la « répartition par filières dans le système d'enseignement secondaire ».

50 D'après un article de France Stratégie publié en 2017 intitulé « 2017-2027 – La transition Lycée-Enseignement supérieur » : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-action-critiques-transition-web-ok.pdf>

51 France Stratégie a obtenu ce résultat sur la base d'un coût d'une année d'études dans le supérieur, hors recherche, soit près de 7 000 euros par étudiant.

52 D'après un article de France Stratégie publié en 2017 intitulé « 2017-2027 – La transition Lycée-Enseignement supérieur » : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-action-critiques-transition-web-ok.pdf>

**Typologie des systèmes d'admission dans l'enseignement supérieur**

Répartition par filières	Sélection	
	(Presque tous les) ESS peuvent choisir à l'aide de critères supplémentaires	Les ESS ne peuvent pas choisir à l'aide de critères supplémentaires (en règle générale)
Au moins un parcours du système scolaire ne fournit pas les qualifications permettant l'admission aux études supérieures (dans une partie du système)	<b>Type 4 : sélection double</b> Croatie, République Tchèque, Islande, Monténégro, Norvège, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Royaume-Uni.	<b>Type 1 : sélection par les écoles</b> Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, République tchèque.
En général tous les parcours peuvent permettre l'admission à l'enseignement supérieur (dans une partie du système)	<b>Type 4 : sélection par les ESS</b> Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Portugal, Lituanie, Lettonie.	<b>Type 3 : sélection minimale</b> Albanie, France, Grèce, Irlande, l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, Malte, Suède, Turquie.

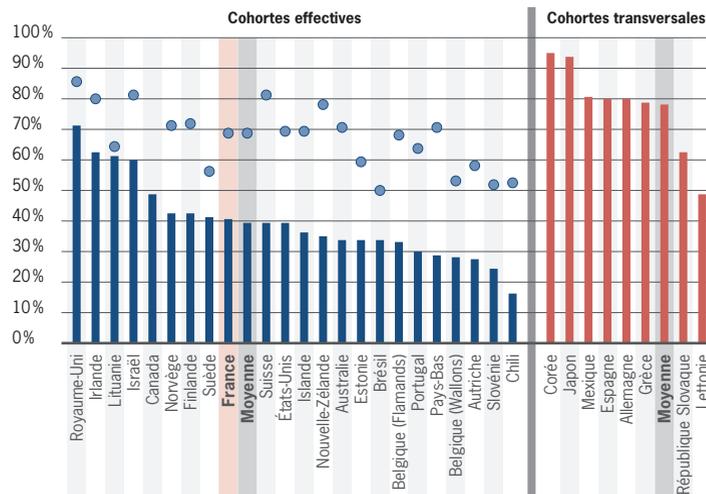
Source : Étude sur l'impact des systèmes d'admission sur les résultats de l'enseignement supérieur, Commission européenne (2017)

La France se distingue par une « **sélection minimale** » (ni pendant l'enseignement secondaire, ni à l'entrée de l'enseignement tertiaire), contrairement à l'Allemagne et l'Italie où **la sélection se fait pendant le secondaire**, et au Royaume-Uni et à l'Espagne où **la sélection est « double »**, c'est-à-dire pendant l'enseignement secondaire puis à l'entrée de l'enseignement supérieur.

Le rapport de la Commission européenne souligne que si les systèmes de « **sélection minimale** » permettent de donner « **de bons résultats pour ce qui est d'égaliser les chances** d'admission à l'enseignement supérieur pour les étudiants provenant de milieux sociaux défavorisés », « leurs résultats ne sont cependant pas particulièrement reluisants au chapitre de l'obtention des diplômes ».

Les étudiants de classes sociales défavorisées arrivent en effet plus difficilement au niveau master en France.

**Taux de réussite des étudiants scolarisés à plein temps ayant entamé un programme de Licence au de niveau équivalent (2017)**



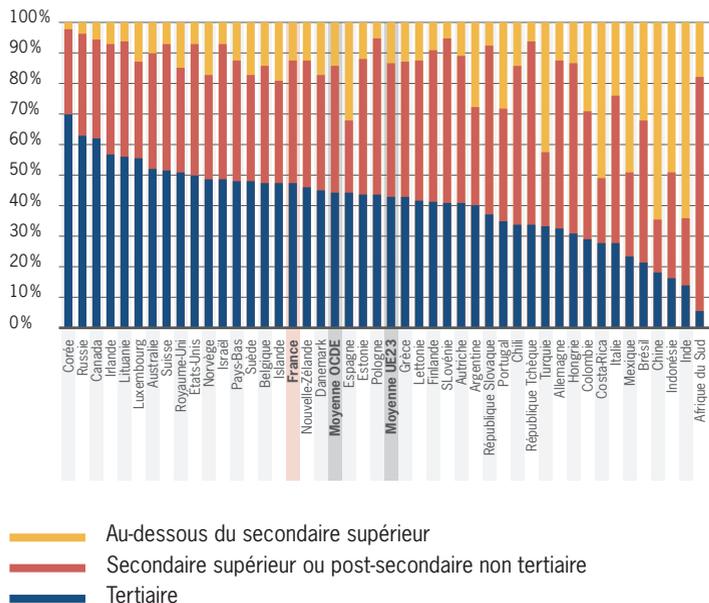
■ Taux de réussite à la fin de la durée théorique plus 3 ans  
● Taux de réussite à la fin de la durée théorique

Source : Regards de l'éducation 2019, OCDE

Ainsi, **le taux de réussite des étudiants français en licence se situe autour de la moyenne des pays de l'OCDE avec un taux de réussite à la fin de la durée théorique de la licence d'environ 40%, contre 70% au Royaume-Uni**. Les taux de réussite fondés sur les cohortes transversales sont calculés en prenant en compte tous les étudiants diplômés durant l'année universitaire de référence, quel que soit le nombre d'années d'études. Les taux de réussite tendent donc à être sensiblement plus élevés s'ils sont calculés sur la base des cohortes transversales plutôt que sur la base des cohortes effectives.

De nombreux pays de l'OCDE ont récemment adopté diverses politiques visant à accroître les taux de réussite en premier cycle. L'une des approches souvent retenue consiste à subordonner dans une certaine mesure le financement des établissements aux taux de réussite des étudiants (Autriche, Brésil, Estonie, Finlande et Israël). Dans d'autres pays, les taux de réussite sont pris en considération dans les aides financières directement versées aux étudiants (Chili).

Niveaux éducatifs par pays entre 25-34 ans



Source : Education at a Glance, OCDE (2019)<sup>53</sup>

Nous refusons donc le cliché consistant à considérer que les universités seraient des machines à produire de l'échec : dans tous les pays, la qualité de l'enseignement supérieur va de pair avec une sélectivité forte. Il est cependant à noter que la France a fait le choix d'une sélectivité en aval, par l'échec, plutôt qu'en amont, à l'admission : ce choix se traduit pour certains étudiants (mais trop rares) par une opportunité de réussir une formation où ils n'auraient peut-être pas été acceptés, mais aussi pour beaucoup d'entre eux par une mauvaise orientation et une perte de temps.

b) Un doctorat peu attractif, obstacle à la compétitivité française

La faible attractivité du doctorat est un obstacle à la compétitivité française. L'enquête sur les écoles doctorales menée par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation recensait **73 500 étudiants inscrits en doctorat à la rentrée 2017, soit une baisse de 9,5% par rapport à la rentrée 2009**<sup>54</sup>.

Dans un monde de la recherche plus globalisé et compétitif depuis le début des années 2000, les enjeux d'attractivité internationale du doctorat sont d'autant plus importants qu'il est aujourd'hui le diplôme de référence au niveau international : **au moins 14% des doctorants effectuent une mobilité internationale** (26% parmi les pays de l'OCDE), contre 2% en moyenne pour l'ensemble des étudiants<sup>55</sup>.

Le nombre de doctorants étrangers accueillis en France a augmenté de manière continue depuis le début des années 2000, pour atteindre un maximum de 27 800 inscrits en 2009-2010. Depuis, leur part au sein de l'ensemble des doctorants reste stable autour de 40%, à 42% en 2014-2015 contre 33% en

54 D'après un article intitulé « Le Doctorat et les Docteurs », publié par le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en 2018 : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eer/FR/T744/le\\_doctorat\\_et\\_les\\_docteurs/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eer/FR/T744/le_doctorat_et_les_docteurs/)  
 55 Données issues des « Chiffres clés Mars 2020 » de Campus France : [https://ressources.campusfrance.org/publications/chiffres\\_cles/fr/chiffres\\_cles\\_2019\\_fr.pdf](https://ressources.campusfrance.org/publications/chiffres_cles/fr/chiffres_cles_2019_fr.pdf)

53 D'après l'OCDE dans un rapport intitulé « Education at a Glance 2019 – Country Note – Germany » publié en 2019 : [https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019\\_CN\\_DEU.pdf](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_DEU.pdf)

2004-05<sup>56</sup>. La France se positionne ainsi comme le 3<sup>e</sup> pays accueillant le plus de doctorants internationaux, avec 42% des doctorats aujourd'hui délivrés à des étrangers<sup>57</sup>.

Cette forte internationalisation est cependant à nuancer fortement, en raison de la baisse des effectifs de doctorants en France, nationaux et étrangers, alors même que le doctorat progresse presque partout ailleurs dans le monde (selon l'UNESCO, le nombre de doctorants dans le monde aurait ainsi augmenté de + 10% sur 2013-2016). Alors que la mobilité à l'international (pour obtention du diplôme) des doctorants français augmente fortement, les effectifs de doctorants internationaux inscrits en France ont diminué de -8% entre 2012 et 2017. Malgré cette baisse récente, le niveau doctorat demeure le cycle avec la plus importante proportion d'étudiants étrangers, ce qui s'explique toutefois largement par le nombre relativement faible de doctorants français.

#### Proportion d'étudiants étrangers parmi l'ensemble des inscrits à l'université par niveau de diplôme (2017-2018)

Niveau de cursus	Effectifs	% sur l'ensemble des étudiants à l'université
Licence	117 215	12%
Master	99 187	17%
Doctorat	23 850	41%
<b>Total</b>	<b>240 252</b>	<b>15%</b>

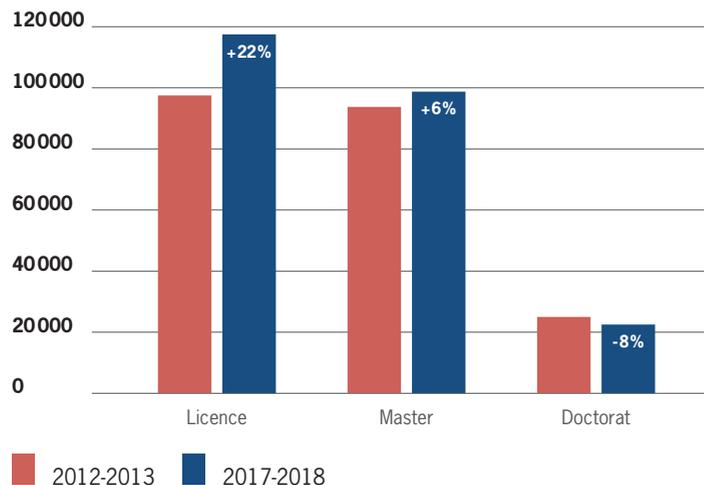
Source : MESRI-SIES, 2018.

<sup>56</sup> Rapport du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, intitulé « L'état de l'emploi scientifique en France » et publié en 2016 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000589.pdf>

<sup>57</sup> Les doctorants à l'international : tendances de la mobilité doctorale en France et dans le monde, juillet 2019 (Campus France). D'après un article intitulé « Le Doctorat et les Docteurs », publié par le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en 2018 : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/7744/le\\_doctorat\\_et\\_les\\_docteurs/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/7744/le_doctorat_et_les_docteurs/)

#### → Le nombre d'étudiants étrangers en doctorat recule

#### Évolution sur 5 ans du nombre d'étudiants étrangers à l'université par niveau de cursus (2012-2017)

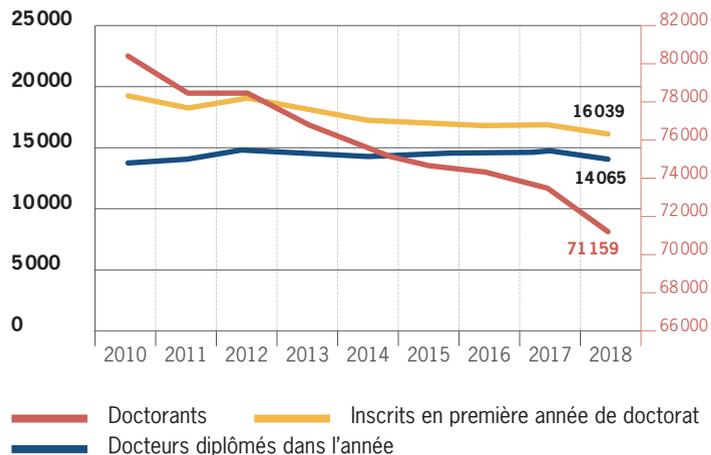


Source : MESRI-SIES, 2018.

Si les concours de la fonction publique s'ouvrent davantage aux docteurs, **les diplômés français des grandes écoles sont encore peu nombreux à se tourner vers les études doctorales, car les perspectives d'insertion et d'évolution professionnelle sont moins favorables en France** par rapport à d'autres pays développés, en particulier aux États-Unis ou à l'Allemagne. À la différence de ces pays, **le doctorat n'est ainsi pas considéré en France en général comme la marque de l'excellence éducative**. Les élites politiques, administratives et économiques françaises **sont rarement titulaires d'un doctorat**.

**Évolution du nombre de doctorants, de primo-inscrits et de docteurs**

(France entière)



Source : étude Repères et références statistiques 2019 du MESRI  
 (<https://www.education.gouv.fr/reperes-et-references-statistiques-sur-les-enseignements-la-formation-et-la-recherche-2019-3806>)

**Des évolutions sont toutefois en cours dans la fonction publique**, la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013 (« loi Fioraso ») dispose que les corps et cadres d'emplois de catégorie A relevant du statut général de la fonction publique doivent modifier leurs statuts pour permettre aux titulaires d'un doctorat d'y accéder, le but étant « [d']assurer la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle résultant de la formation à la recherche et par la recherche lorsqu'elle a été sanctionnée par la délivrance du doctorat ». **Symboliquement, l'ENA a ainsi ouvert depuis 2019, un concours externe spécial à destination des titulaires d'un doctorat.** Après avoir été ouvert dans la spécialité « sciences de la matière et de l'ingénieur » en 2019, il est ouvert, en 2020, dans la spécialité « sciences humaines et sociales », **ouvrant 3 à 5 places (sur environ 80).**

Ce début d'ouverture des concours administratifs aux titulaires d'un doctorat constitue une amélioration de leur insertion professionnelle. En effet, un an après l'obtention du doctorat, **seulement 53% des docteurs ont un emploi stable**, une grande majorité de ceux-ci poursuivant leur thèse par un CDD scientifique dans un laboratoire académique ou une entreprise (contrat post-doctoral). La progression de l'emploi stable se poursuit puisque trois ans après avoir soutenus leur thèse, 69% des docteurs ont accès à un emploi à durée indéterminée ; **une situation néanmoins moins favorable à celle des diplômés de master** (73% à 30 mois)<sup>58</sup>, surtout par rapport à celle des diplômés de grande école. Parmi ces derniers, 81,1% sont en CDI dès leur sortie de l'école et 8 diplômés en emploi sur 10 ont été recrutés soit avant leur sortie, soit moins de 2 mois après la sortie de l'école<sup>59</sup>. En revanche, très rapidement, la quasi-totalité (94%) des docteurs occupe un emploi de niveau cadre. Ici se situe une différence majeure entre le diplôme de doctorat et celui de master : le taux de cadre est moitié plus élevé que pour les diplômés de master (60% de cadres à deux ans et demi)<sup>60</sup>.

Ces caractéristiques moyennes cachent toutefois de fortes disparités entre diplômés du troisième cycle : les docteurs en Sciences de la Vie de la Terre (SVT) connaissent un taux de chômage élevé (12%) et 38% d'entre eux sont encore en emploi à durée déterminée après cinq années de vie active<sup>61</sup>.

58 « Devenir des docteurs trois ans après : les indicateurs par discipline », note d'information du SIES, décembre 2017 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2017/92/3/NL\\_IPDoc\\_experimentale\\_num\\_17.10\\_860923.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2017/92/3/NL_IPDoc_experimentale_num_17.10_860923.pdf)

59 « L'insertion des diplômés des grandes écoles », Résultats de l'enquête 2018 réalisée entre janvier et mars par 176 Grandes écoles membres de la CGE, Juin 2018. <https://www.cge.asso.fr/themecode-pdf-viewer/?file=https://www.cge.asso.fr/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-19-Rapport-2018.pdf>

60 « Devenir des docteurs trois ans après : les indicateurs par discipline », note d'information du SIES, décembre 2017 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2017/92/3/NL\\_IPDoc\\_experimentale\\_num\\_17.10\\_860923.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2017/92/3/NL_IPDoc_experimentale_num_17.10_860923.pdf)

61 « Les débuts de carrière des docteurs : une forte différenciation des trajectoires professionnelles » (2017), étude codirigée par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) et la sous-direction statistique du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur : <http://www.datapressepremium.com/rmdiff/2007716/Bref354.pdf>

Comme le mentionne un rapport de 2014 du Haut conseil de la science et de la technologie (HCST), « dans les grands pays scientifiques, ce sont les docteurs qui sont les acteurs principaux de l'innovation dans la haute fonction publique comme dans les entreprises de pointe. **Ce manque de formation par la recherche – et à la recherche – prive ces cadres d'une méthodologie unique alliant analyse de problématiques complexes, culture du doute et de la confrontation d'idées, défrichage de l'inconnu et recherche de solutions innovantes** »<sup>62</sup>.

En entreprise, **l'innovation en R&D pourrait être accrue par le recrutement de docteurs plutôt que d'ingénieurs qui n'ont pas cette formation**; ces différences relevées par le rapport témoignent d'une méconnaissance entre le monde de la recherche et de l'entreprise. Selon les chiffres du MESRI, **la R&D privée emploie 16% de docteurs**<sup>63</sup>, le profil privilégié étant celui de l'ingénieur (bac + 5). Le doctorat tend néanmoins à être de mieux en mieux reconnu dans le secteur privé et, en miroir, les jeunes docteurs sont de plus en plus attirés par l'entreprise : entre 2010 et 2015, la part des docteurs travaillant dans le privé est passée de **23% à 37%**, dont plus de la moitié dans la recherche privée. La progression est importante, **atteignant presque la part des docteurs travaillant dans le secteur privé aux États-Unis** (42% des doctorants employés dans le secteur privé)<sup>64</sup>.

### c) Une rémunération dans le secteur de l'enseignement supérieur et la recherche peu attractive

**La France est ainsi comparativement moins attractive pour les chercheurs étrangers et les jeunes chercheurs français, en raison de la faiblesse des rémunérations proposées.**

62 Rapport du Haut Conseil français de la Science et de la Technologie, 2014.

63 « Des conditions d'insertion et d'emploi des docteurs toujours satisfaisantes mais contrastées selon les disciplines », Note d'information SIES, juin 2019 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2019/78/5/NI\\_Insertion\\_Docteurs\\_1141785.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2019/78/5/NI_Insertion_Docteurs_1141785.pdf)

64 « U.S. residing employed doctoral scientists and engineers, by field of doctorate and sector of employment », étude du NSF (2017) : [https://ncesdata.nsf.gov/doctoratework/2017/html/sdr2017\\_dst\\_12-1.html](https://ncesdata.nsf.gov/doctoratework/2017/html/sdr2017_dst_12-1.html)

Selon le rapport préparatoire à la loi de programmation plurielle de la recherche (LPPR), une enquête (EKTIS), réalisée en 2013 pour le compte de la Commission européenne, dressait une comparaison du salaire annuel brut moyen des chercheurs en parité de pouvoir d'achat entre la France, le Royaume-Uni et la Suisse.

**En France**, un jeune chercheur français titulaire justifiant de 7 ans d'expérience professionnelle bénéficiera d'une **rémunération mensuelle brute d'environ 2 200 € au moment de son recrutement**. **Au Royaume-Uni**, le salaire mensuel moyen d'un *Senior lecturer and researcher* (accessible environ 7 ans après l'obtention du doctorat, qui peut être comparé à un maître de conférences) s'élève **en moyenne à 4 200 €**, soit 190 % le salaire d'un maître de conférence. **En Suisse** les salaires mensuels sont d'**environ 4 000 € net** au niveau post-doctorat, d'**environ 8 000 € net** au niveau de Professeur assistant – équivalent à celui de maître de conférences, et d'**environ 15 000 € net au niveau Professeur**, des niveaux très supérieurs à ceux pratiqués en France.

## 5. Une quatrième explication : le manque de vision stratégique, au niveau français comme au niveau européen

### a) Une forte valorisation de « l'innovation » au risque d'oublier la recherche

**L'ESR souffre également du ciblage politique sur « l'innovation » au détriment de la recherche.** Le choix stratégique des pouvoirs publics qui considère que la faiblesse de l'ESR est d'abord l'insuffisance de la politique d'innovation et non pas l'affaiblissement de la qualité de la recherche française a ainsi conduit à **une orientation des ressources vers le soutien à l'innovation, au détriment de la recherche elle-même**. À titre illustratif, alors que les crédits de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) ont baissé en 10 ans, loin des ambitions initiales, les aides publiques à l'innovation ont connu une hausse sans précédent, comme le notait le rapport du groupe de travail présidé par Jacques LEWINER de mars 2018 : « sur la période 2011-2017, les aides directes à l'innovation ont été multipliées par près de 2,6 (de 1,2 Md€ à près

de 3,1 Md€), les incitations fiscales ont été multipliés par 1,6 (de 4,1 Md€ à 6,7 Md€). **Globalement, sur la période 2008-2018, le rythme annuel des engagements en faveur de l'innovation est passé, de façon continue, de 3 Md€ à près de 10 Md€, niveau désormais stabilisé depuis plusieurs années.** Il s'agit d'un effort exceptionnel dans l'histoire des politiques publiques en France<sup>65</sup>. Mais on peut faire le constat de la difficulté de la France à mener une politique unifiée et cohérente sur l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, plutôt que trois politiques distinctes.

## La R&D privée et l'innovation

L'OCDE estime qu'avec le crédit d'impôt recherche, le dispositif JEI (jeunes entreprises innovantes) et de nombreux dispositifs d'aides directes, « la France affiche un taux élevé de soutien en faveur de la R&D des entreprises par rapport aux pays présentant un ratio R&D des entreprises/PIB comparable : à 0,4 % du PIB en 2016, il est en effet le deuxième taux le plus élevé de l'OCDE ».

Le rapport Lewiner sur les aides à l'innovation (mars 2018), fait ainsi deux constats :

**1) « plus le pays consacre une part importante de son PIB à la R&D, plus la DIRDE [dépense intérieure de recherche et développement expérimental] y est prépondérante : Israël, le Japon et la Corée du Sud ont une DIRDE qui représente environ 80 % de la DIRD. L'Allemagne, la Finlande et les États-Unis ont une part de DIRDE d'environ 70 % de leur DIRD. La France et le Royaume-Uni ont une part d'environ 65 % tandis que le Canada, l'Italie et l'Espagne sont au-dessus de 50%. ».**

.../...

65 « Les aides à l'innovation », étude du gouvernement français (Mars 2018) : <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2018/rapport-innovation.pdf>

**2) la France peine à « accompagner la croissance des start-up à potentiel »** et ne compte en 2017 que 3 licornes (start-up ayant atteint 1 Md€ de capitalisation) sur 57 en Europe dont 22 au Royaume-Uni, 7 en Suède et 7 en Allemagne. Et si les créations de start-up sont en nombre comparable en Europe et aux États-Unis, 10 ans après leur date de création, les start-up américaines comptent en moyenne deux fois plus d'employés que leurs homologues européens.

**L'État soutient fortement la recherche des entreprises par le crédit d'impôt recherche : près de 6 Md€.** Selon une étude pour le Comité national d'évaluation des politiques d'innovation, les effets positifs de la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) sur les dépenses de R&D seraient « de l'ordre de 15 % à 18 % impliquant un multiplicateur du crédit d'impôt de 1,3 à 1,5 – c'est-à-dire un effet d'un euro de CIR entraînant de 1,3 à 1,5 euros de dépenses R&D supplémentaires – mais avec un intervalle de confiance qui n'exclut pas que l'effet soit inférieur à 1. L'effet sur l'emploi en R&D est plus faible, de 5 % à 10 %, et parfois non significatif. » L'effet sur l'embauche de docteurs demeure faible.

**Ce postulat, qui n'est pas propre à la France, est pourtant discutable.** Certes, l'Union européenne, avec 27,1 % des publications scientifiques mondiales en 2016, dépasse les États-Unis sur le plan de la recherche (19,5 %)<sup>66</sup>, alors que le rapport s'inverse en matière d'innovation et de création d'entreprises, les États-Unis ayant une avance importante, notamment en matière numérique. Le rapport Lewiner note ainsi que « malgré le grand nombre d'aides créées au fil des ans en France et malgré un dispositif de recherche performant sur le plan scientifique qui produit des résultats reconnus au niveau

66 « Science, Research and Innovation Performance of the EU (SRIP) », Commission Européenne, (2018) : [https://ec.europa.eu/info/news/research-and-innovation-are-essential-eus-prosperity-and-social-model-report-says-2018-feb-19\\_fr](https://ec.europa.eu/info/news/research-and-innovation-are-essential-eus-prosperity-and-social-model-report-says-2018-feb-19_fr)

international, **les retombées économiques sont largement insuffisantes comparées à celles obtenues par exemple aux États-Unis** (États de Californie, du Massachusetts et de Washington en particulier), en Israël ou en Europe (Finlande). La qualité de nos chercheurs ainsi que les contenus de nos formations sont pourtant au moins aussi bonnes que celles qu'on trouve dans ces régions. »

Les différents points de blocage de l'innovation évoqués par le rapport Lewiner (manche d'ouverture de la recherche sur les entreprises, fiscalité complexe, lacunes dans le financement...) représentent des difficultés bien documentées. **Il ne faut cependant pas en conclure que l'effort devrait se faire en priorité sur l'innovation, quitte à délaissier la recherche.**

En effet, comme l'explique l'ancien président du Conseil européen de la recherche (CER ou ERC), Jean-Pierre Bourguignon<sup>67</sup>, **la supériorité des États-Unis ne réside pas seulement dans leur grande capacité d'innovation, mais également dans l'exceptionnelle qualité de leur recherche.** En effet, une analyse plus fine des publications mondiales montre que l'Europe et les États-Unis sont à un niveau équivalent lorsqu'il s'agit des publications figurant parmi les 10 % les plus citées (31,5 % et 30,2 % respectivement), **les États-Unis dépassant l'Union européenne pour la part dans le top 1 % (32,2 % contre 35,1 %).** **En matière de recherche de pointe, l'Europe a donc encore du progrès à faire.**

Or **dans une économie de la connaissance, c'est la capacité à être à la « frontière technologique »<sup>68</sup> qui est déterminante.** Comme le souligne l'OCDE, « la rentabilité économique immédiate de l'investissement dans la recherche universitaire n'est pas toujours facile à démontrer, même si de nombreux éléments indiquent que beaucoup des innovations les plus importantes de la dernière décennie trouvent leur origine dans la recherche publique,

67 Discours prononcé le 23 mai 2019 à Stockholm : <https://erc.europa.eu/node/3615>

68 Théorisée par Philippe Aghion, Daron Acemoglu et Fabrizio Zilibotti en 2006, la frontière technologique se définit donc comme l'ensemble des technologies les plus efficaces et les plus récentes, implémentées dans les « pays leaders ».

notamment l'internet et les technologies génomiques »<sup>69</sup>. **La capacité française, et plus largement européenne, à être à la pointe de la recherche dans les secteurs d'avenir – dans une approche plus qualitative que quantitative – est donc primordiale.**

Sur le sujet de l'innovation, nous notons d'ailleurs que des financements publics importants ne sont pas toujours gages de réussite. **En Allemagne, par exemple, 70 % du budget alloué à un projet des organismes de recherche appliquée doit provenir de financements privés pour justifier l'utilité de cette dépense.** La mise en place d'une telle pratique, évitant que le public ne porte seul des projets dont le privé ne s'intéresserait pas, serait particulièrement adaptée au cas français.

#### **b) Au niveau européen, des initiatives intéressantes mais encore peu structurantes**

**Ce manque de vision se retrouve également au niveau européen. En 2000, le Conseil européen de Lisbonne se fixait comme objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 », avec l'objectif de 3 % d'investissement du PIB de l'Union européenne en R&D,** dont les deux-tiers devaient être remplis par les entreprises privées. Dix ans après, cet objectif n'était pas tenu mais a été repris dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».

**Force est cependant de constater que l'intensité de R&D dans l'UE a peu varié en 20 ans, restant stable autour de 2 % du PIB depuis 2010,** loin des 3 % souhaités, et loin du Japon (3,3 % en 2015), des États-Unis (2,8 %) ou de la Corée du Sud (4,2 %). Surtout, **cette intensité est très disparate entre pays européens : si certains sont des économies de pointe – la Suède, l'Autriche, le Danemark et l'Allemagne dépassent 3 % PIB –, les pays de l'Est en restent très loin** (la Roumanie et la Lettonie sont autour de 0,5 % PIB) et

69 OCDE, « L'impératif d'innovation », 2016 : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264251540-fr.pdf?expires=159000113&id=id&accname=ocid35103460&checksum=2BC34CA10355197FAD7C1C9BE8EC8B6F>

**de grandes économies européennes comme l'Italie ou l'Espagne sont en-dessous de 1,5 % PIB.**

L'Union européenne dispose d'ailleurs de peu de moyens pour faire émerger un « espace européen de la recherche », souhaité par le Conseil européen de Ljubljana en 2008. Si la recherche est une **compétence partagée**, ce qui permet à l'Union européenne d'agir pour compléter et coordonner l'action des États-membres, **les moyens restent limités** (80 Md€ dans le cadre du programme Horizon 2020 sur 2014-2020).

## Le Conseil européen de la recherche

Le Conseil européen de la recherche (CER ou ERC) est une agence européenne de soutien à la recherche dont la mission consiste depuis 2007 à coordonner les efforts de la recherche entre les États membres de l'Union européenne, en finançant les meilleurs chercheurs européens de tous les domaines scientifiques répondant à ses appels à projets. Les scientifiques postulent pour différents appels à projets en 25 panels thématiques (sciences physiques et l'ingénierie, les sciences humaines et sociales et les sciences de la vie) : *Starting Grant* et *Consolidator Grant* s'adressent aux jeunes chercheurs, tandis qu'*Advanced Grant* est destiné aux chercheurs confirmés.

Avec un budget annuel passé de 300 M€ en 2007 à 1,8 Md€ en 2017, le CER a pu financer 7 000 projets<sup>70</sup> créant un véritable appel d'air pour les chercheurs lorsque les budgets nationaux ponctionnent sur les moyens alloués la recherche. Largement plébiscité par les meilleurs scientifiques, il apparaît comme un véritable accélérateur du progrès scientifique européen. Mais la réduction prévue du budget Horizon Europe 2021-2027 par le Conseil des 27 menace ce succès.

Surtout, la France bénéficie relativement peu des fonds européens, se privant ainsi de l'effet de levier que peut permettre l'Union européenne. Ainsi, **pour 1 € de contribution au budget de l'Union européenne, seulement 0,66 € revient à la France dans le cadre d'Horizon 2020**. Et si l'on rapporte les subventions allouées au titre du programme européen Horizon 2020 au nombre d'habitants, selon l'étude SIRIS, le Danemark apparaît comme le premier bénéficiaire, avec plus de 140 € par tête en 2018. Les Pays-Bas, sont à un niveau similaire, **soit deux fois plus qu'en France ou en Allemagne qui sont à 60 €**. Enfin, le cabinet SIRIS estime que **la France et l'Allemagne ont chacune « perdu plus de 1 milliard d'euros au fil du programme Horizon 2020 »**<sup>71</sup>.

Si le **taux de réussite français dans le cadre d'Horizon 2020** (nombre d'appels projets obtenus / nombre de réponses à des appels à projet) **est en apparence satisfaisant à 17,5%, soit 2,7 points de plus que le taux de réussite moyen**, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni (respectivement 16,5% et 15,2%)<sup>72</sup>, **la France est en réalité pénalisée par la faiblesse de sa participation au programme (3 Md€, soit 10,6% des financements alloués), derrière l'Allemagne (15,5%) et le Royaume-Uni (14,6%)**. Les sommes allouées aux appels à projets remportés par la France sont en moyenne inférieures à l'Allemagne et au Royaume-Uni.

**Il en va de même en matière d'enseignement supérieur, pour lequel l'UE n'a qu'une compétence subsidiaire, depuis le traité de Maastricht**. L'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit ainsi que **l'UE peut intervenir pour appuyer, coordonner ou compléter les actions des États membres dans plusieurs domaines** : la diffusion et l'apprentissage des langues, la mobilité des étudiants et des enseignants, la

71 SIRIS, étude « *French Research Performance in Context* » (novembre 2019) pour la Coordination des universités de recherche intensive françaises (CURIF).

72 Pour 471 réponses sur 533 appels à projets entre janvier 2014 et septembre. D'après « *La France dans l'espace européen de la recherche via sa participation à horizon 2020* », Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, (DATE ?) : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T319/la\\_france\\_dans\\_l\\_espace\\_europeen\\_de\\_la\\_recherche\\_via\\_sa\\_participation\\_a\\_horizon\\_2020/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T319/la_france_dans_l_espace_europeen_de_la_recherche_via_sa_participation_a_horizon_2020/)

reconnaissance académique des diplômes, la coopération entre établissements d'enseignement, le développement de l'éducation à distance, la coopération éducative internationale. Mais elle n'intervient ni dans la définition des contenus des programmes ni dans l'organisation des systèmes éducatifs.

**Les avancées sont réelles, à la fois sur le plan symbolique – avec la création en 1987 du programme « Erasmus » visant à renforcer la mobilité étudiante dans l'UE – et pratiques, autour du « processus de Bologne » lancé en 1999** et visant à constituer un véritable espace européen de l'enseignement supérieur (EEES). Ce processus a permis une convergence des systèmes d'enseignement supérieur par la mise en place du système « LMD » (licence-master-doctorat, mise en œuvre par la France à partir de 2002) et du système européen de transferts de crédits (ECTS).

**Néanmoins, les structures d'enseignement restent essentiellement nationales**, alors même que la libre-circulation dans le marché unique européen et la reconnaissance réciproque des formations permettraient d'envisager des structures au niveau européen. **Les ambitions européennes sont également réduites en matière d'enseignement supérieur, à défaut d'objectif sur les moyens** : les deux objectifs en matière d'enseignement supérieur de la stratégie « Europe 2020 » visent à ce que 40% des 30-34 ans aient achevé avec succès des études supérieures (cet objectif a été atteint en 2019) et que le taux d'emploi des jeunes diplômés depuis moins de trois ans soit d'au moins 82% (presqu'atteint, mais en pratique très dépendant de la conjoncture économique).

## B. 20 ans de réformes : un bilan en demi-teintes

### 1. Chronologie des réformes

#### Récentes réformes de l'enseignement supérieur

- **2002** : la réforme **Licence-Master-Doctorat** transforme l'architecture des diplômes français afin de permettre une plus grande lisibilité des parcours et de leur assurer ainsi une meilleure reconnaissance au niveau européen, avec trois grades principaux : licence (bac +3), master (bac +5) et doctorat (bac +8). Cette réforme a aussi instauré la **semestrialisation** des enseignements, l'organisation des cours en **unités d'enseignement** et l'instauration de crédits européens (ECTS).
- **2006** : la Loi de programme pour la recherche de 2006, promulguée par le gouvernement Villepin, crée le Haut conseil de la Science et de la Technologie, rattaché à la Présidence de la République, et instaure les **réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA)**, regroupements d'établissements de recherche et d'enseignement supérieur publics ou privés, mais aussi d'entreprises autour d'un ou plusieurs domaines de recherche. Sont également créés les **pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)** : il s'agit d'une vingtaine de regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dont la taille critique cumulée doit permettre d'atteindre une visibilité internationale. L'un des enjeux principaux est de créer à terme des *comprehensive universities* : une politique de site des organismes

.../...

de recherche est initiée et les grandes écoles sont également incitées à rejoindre les PRES. Le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et le Comité national d'évaluation de la recherche sont fusionnés pour créer **l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)**, avec un statut d'autorité administrative indépendante. Enfin, la loi de 2006 est à l'origine de l'**ANR** chargée de financer la recherche selon le principe d'appels à projets.

- ▶ **2007** : la **Loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (ou loi LRU)** modifie le mode de gouvernance des établissements publics d'enseignement supérieur. Désormais autonomes sur le plan budgétaire, les universités prennent à leur compte la gestion de leurs ressources humaines avec des présidents et des conseils centraux aux pouvoirs renforcés. Les conseils d'administration sont ouverts à des personnalités venues d'autres sphères socio-économiques. Les universités qui le souhaitent peuvent également obtenir la dévolution de leur patrimoine immobilier.
- ▶ **2008** : Le Plan Campus (ou **Opération Campus**), lancé par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse, vise à faire émerger en France douze « pôles universitaires d'excellence de niveau international », au moyen de dotations exceptionnelles et de partenariats public-privé. Les projets, financés à hauteur de 5 Md€ par le produit de la privatisation partielle d'EDF, devant permettre de rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire, rassemblent en général plusieurs universités regroupées dans un PRES. Au total, 12 campus d'excellence, 5 campus

.../...

prometteurs et 4 campus innovants sont sélectionnés à la suite d'un appel à projets opéré par l'ANR. Dix ans plus tard, la réalisation de ces projets a pris un retard important : seul un quart des opérations principales a finalement été livré en 2017 et leur achèvement est désormais prévu en 2023. Ces financements exceptionnels n'ont pas été maintenus dans la durée, puisqu'ils se sont substitués en partie aux crédits budgétaires de l'État, en baisse dans le nouveau Contrat de plan État-Région (CPER) 2015-2020.

- ▶ **À partir de 2009** : l'État lance plusieurs appels à projets, financés par le **Grand emprunt (devenu Programme d'investissement d'avenir ou PIA)** : 22 Md€ doivent soutenir les projets d'excellence au sein de l'ESR français, poursuivant six objectifs :
  - **1.** Identifier l'excellence en recherche fondamentale partout où elle se trouve.
  - **2.** Continuer le regroupement des forces de recherche (LABEX).
  - **3.** Doter la recherche française des équipements – en particulier numériques – dont elle manque encore cruellement (Projets Investissements d'Avenir « Équipements d'excellence » ou EQUIPEX).
  - **4.** Favoriser l'innovation (renforcement des instituts Carnot, l'Institut de Recherche Technologique [IRT], ou l'appel à projets Instituts d'Excellence sur les Énergies Décarbonées [IEED]).
  - **5.** Encourager la valorisation de la recherche (Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies ou SATT).
  - **6.** Faire émerger entre cinq et dix universités globales capables d'intégrer le top 100 du classement de Shanghai (IDEX, voir ci-dessous).
- ▶ **2011** : les premières vagues de sélection des **IDEX** voient 8 initiatives retenues. Seules trois d'entre elles sont confirmées en 2016

.../...

(Aix-Marseille, Bordeaux, Strasbourg), tandis que trois voient leur période probatoire reconduite (PSL, Sorbonne Université, Saclay) et deux sont interrompues. En mars 2018, l'IDEX Sorbonne Université est finalement confirmée, les IDEX de Paris Saclay et PSL bénéficient d'une prolongation et une nouvelle initiative, Université de Paris est sélectionnée pour une nouvelle période probatoire de quatre ans. L'évaluation de fin de période probatoire de l'Université Côte d'Azur, la communauté Université Grenoble-Alpes et l'Université de Lyon sont prévues en 2021. En complément, 171 Laboratoires d'Excellence, ou **LABEX**, seront progressivement sélectionnés à partir de 2011. Sur des thématiques plus précises, 9 I-SITE ont été retenues : les universités de Lorraine, Bourgogne Franche-Comté, Lille, Montpellier, Clermont-Ferrand, Nantes, Paris-Est, Paris-Seine et Pau.

- 2013 : une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (**loi Fioraso**) est adoptée, se fixant 4 objectifs : la réussite de tous les étudiants, la visibilité accrue de la recherche, le renforcement des coopérations entre acteurs de l'ESR et leur rayonnement international. Poursuivant la politique de **regroupement** des établissements des dernières années, cette réforme vise à rendre les structures de gouvernance plus participatives et à accélérer l'intégration des PRES, qui doivent s'aligner sur un modèle juridique unique et se transformer en **COMUE** (Communautés d'universités et établissements), désormais interlocuteurs de l'État pour les contrats pluriannuels de dotation et le contrat plan état région. La loi prévoit par ailleurs la présentation sous forme d'un livre blanc, publié tous les cinq ans, de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) et de la Stratégie nationale de recherche (SNR). Elle fixe également l'objectif de 50% de diplômés du supérieur dans

.../...

chaque classe d'âge et met en place la plateforme « France Université Numérique » (FUN).

- **2016** : inspirées en partie d'un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche (IGAENR), **70 mesures de simplification** de l'ESR sont annoncées et visent notamment à accélérer la **dématérialisation** de nombreuses procédures. L'allègement des contraintes administratives et financières relatives aux procédures de candidature et de suivi des projets financés par l'ANR est également prévu. En matière de gouvernance, les COMUE peuvent passer au régime de Responsabilités et compétences élargies (RCE).
- **2017** : parachevant la **réforme Licence-Master-Doctorat** initiée en 2002 sous l'impulsion européenne, les universités peuvent désormais **sélectionner les candidats à l'entrée en Master 1**, via « un concours ou l'examen du dossier du candidat », mais plus en Master 2. En contrepartie, les étudiants, s'ils se voient refuser l'accès à un master, bénéficient d'un droit à la poursuite d'études, dans un autre établissement ou un autre master.
- **2017** : le nouveau Programme d'investissements (**PIA 3**) se distingue des précédents par l'accent mis sur la transformation de l'offre de formation, de la licence au doctorat. Un premier appel à projets vise à créer des *graduate schools* à la française, afin de renforcer la formation par la recherche dès le master (**Écoles Universitaires de Recherche**, EUR, 300 M€). À travers ces nouveaux financements, octroyés à 29 lauréats d'une première vague de sélection, il s'agit également de simplifier et de pérenniser les structures labellisées LABEX et EQUIPEX. Un second appel à projets doit permettre la création de

.../...

« **Nouveaux Coursus Universitaires** » (NCU, 325 M€) : dès la licence, en proposant des parcours pluridisciplinaires et individualisés ; tout au long de la vie, en renforçant l'offre de formation continue des universités ; et en promouvant le développement des pratiques numériques. 36 projets ont été sélectionnés cette année. En complément, deux appels à projets (80 M€), ouverts au printemps 2018, sont dédiés à l'**orientation** des lycéens vers les études supérieures.

► **2018** : la loi « Orientation et réussite des étudiants » (**loi ORE**) a pour principal objectif de réduire le taux d'échec en première année à l'université. Une nouvelle procédure d'entrée dans l'enseignement supérieur est ainsi arrêtée, dans le cadre de la nouvelle plateforme **Parcoursup** : dans les filières en tension, où il y a plus de bacheliers candidats que de places, les **dossiers** des lycéens sont **analysés** et classés. Les candidats n'ayant pas le niveau attendu pour accéder à une formation peuvent par ailleurs se voir proposer des parcours personnalisés pour se remettre à niveau. La mise en place d'un **contrat pédagogique** doit également permettre une plus grande individualisation et une plus grande modularité des parcours de licence.

► **2018** : la loi « Pour un État au service d'une société de confiance » incorpore un article devant permettre d'assouplir les règles en matière de regroupement d'établissements en autorisant le gouvernement de légiférer par ordonnance afin de pouvoir « **expérimenter de nouvelles formes de rapprochement**, de regroupement ou de fusion d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ».

Dans un contexte de compétition internationale accrue, **le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche français a fait l'objet de très nombreuses réformes sur les quinze dernières années**. Ces différentes

réformes ont été **accompagnées sur le plan financier par la mise en place des trois PIA à partir de 2010** (57 Md€, dont au moins 25 Md€ sur l'enseignement supérieur et la recherche).

Le **rapport Juppé-Rocard « Investir pour l'avenir » de 2009**<sup>73</sup>, dont l'axe 1 est consacré à « soutenir l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation » souligne les grands axes de transformation à apporter pour répondre au défi international et **permettre la constitution de 5 à 10 pôles pluridisciplinaires à même de concurrencer les meilleurs mondiaux : l'autonomie, le rapprochement** d'établissements au-delà des oppositions stériles (entre universités, grandes écoles, organismes de recherche...), la **différenciation** des destins et des moyens, **l'évaluation** « par un jury international ».

**Dix ans après, le constat est mitigé** : au-delà des débats récurrents, de réelles avancées ont eu lieu, mais elles restent encore insuffisantes et sont souvent marquées par un « technocratisme » qui va à l'encontre de l'autonomie souhaitée. À ces différents axes, nous rajoutons la question de la **sélection**, qui a connu avec la mise en place de Parcoursup une avancée notable.

## 2. Des réformes mal assumées et inabouties : autonomie, regroupements, différenciation, évaluation, sélection

### a) L'autonomie au milieu du gué

Les réformes engagées ces quinze dernières années devaient donner aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche français les moyens de rayonner au sein d'un système mondial. **L'autonomie était ainsi initialement présentée comme le levier de l'excellence universitaire**<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> « Investir pour l'avenir – Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national », Alain Juppé et Michel Rocard (sinon gouvernement français) (2009) [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/08/rapport\\_juppe\\_rocard.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/08/rapport_juppe_rocard.pdf)

<sup>74</sup> Rapport d'étape de la mission Aghion, « L'excellence universitaire : leçons des expériences internationales », 2010.

Toutefois cette **succession de réformes** et de programmes d'investissements s'est souvent traduite pour les universités par de multiples **injonctions contradictoires**, qui **ont freiné la nouvelle autonomie qu'elles avaient à peine commencé à s'approprier**.

Les relations entre l'État et les universités illustrent bien cette autonomie inaboutie : malgré la loi LRU de 2007, les universités ont **des marges de manœuvre limitées pour recruter en dehors de la qualification du Conseil National des Universités (CNU)** leurs enseignants-chercheurs, **ouvrir des formations sans l'aval de leur tutelle** (les « diplômés universitaires » à différencier des « diplômés nationaux ») ou **recruter les étudiants qu'elles souhaitent former**. Elles font l'objet d'injonctions régulières (circulaires, notes) de la part du Ministère qui contrôle notamment les modalités des recrutements, l'allocation des moyens, l'attribution des grades.

Encore peu d'universités bénéficient de la **dévolution immobilière**, pourtant considérée par l'IGF et l'IGAENR comme porteuse de réels progrès dans la gestion immobilière et dans la mise à niveau du parc<sup>75</sup> : elle reste limitée à un nombre réduit d'établissements<sup>76</sup>, l'État demandant aux universités souhaitant en bénéficier de remettre aux normes des sites qu'il a lui-même insuffisamment entretenus, sans leur fournir de moyens financiers supplémentaires.

L'**accompagnement social et la facilitation des conditions de vie des étudiants**, restent gérés par les Œuvres sociales, à travers le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 27 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Même si des collaborations sont possibles entre les CROUS et les universités, **celles-ci n'ont pas la**

**main sur les services para-universitaires**, à la différence de nombreux pays européens. Ce sont d'abord les étudiants qui en font les frais en raison de la multiplication des guichets et des acteurs auxquels ils doivent s'adresser. De plus, la dispersion de l'aide ne permet pas de mettre en place une politique sociale volontariste et bien ciblée.

**En résulte un système en liberté conditionnelle et des acteurs corsetés, faiblement acculturés à l'autonomie**, dans leurs modes de travail et de décision. Le ministère, qui a tardé à se réorganiser pour s'adapter au nouveau contexte de l'autonomie et se doter d'outils de veille financière et d'accompagnement<sup>77</sup>, reste encore trop présent. La création de la fonction de recteurs délégués à l'Enseignement Supérieur, la Recherche et l'Innovation (ESRI) est clairement une régression. **Les présidents d'université n'ont également pas toujours exploité pleinement les marges d'autonomie qui leur étaient offertes**; quant aux enseignants, ils se sont souvent montrés favorables à l'autonomie pédagogique mais plutôt réticents s'agissant de l'autonomie de gestion des établissements.

Résultat, la France est aujourd'hui **très en retard en matière d'autonomie des universités, par rapport à ses voisins européens**. Ainsi, d'après les comparaisons effectuées par l'Association européenne des universités (EUA) portant sur 29 pays ou régions européennes<sup>78</sup>, la France se situe au :

- **20<sup>e</sup> rang en matière d'autonomie organisationnelle** : les modalités de gouvernance des universités restent principalement déterminées par l'État.
- **24<sup>e</sup> rang en matière d'autonomie financière** : les universités reçoivent certes une dotation budgétaire annuelle mais les possibilités de fongibilité entre catégories de dépenses prédéfinies sont limitées et le niveau des frais de scolarité reste fixé par l'État, pour l'ensemble des niveaux, à l'exception des diplômés universitaires.

75 Rapport IGF – IGAENR, « La dévolution du patrimoine immobilier aux universités », 2016 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2016/60/5/Devolution\\_patrimoine\\_immobilier\\_aux\\_universites\\_656605.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2016/60/5/Devolution_patrimoine_immobilier_aux_universites_656605.pdf)

76 En deux vagues : la vague 1 (Université Clermont-Auvergne, Poitiers et Toulouse I Capitole), puis la vague 2 (AMU, Bordeaux et prochainement Caen et Tours). Pour ces quatre universités de la vague 2, le choix a été fait de maintenir les financements existants, contrat de plan État-région (CPER) et financement immobilier pour la sécurité et accessibilité, mais sans dotation spécifique comme pour la vague 1.

77 Ainsi que souligné par la Cour des comptes dans son rapport de 2015, « L'Autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre ».

78 « University Autonomy in Europe – France », European University Association (DATE? 2017?) <https://www.university-autonomy.eu/countries/france/>

- **27<sup>e</sup> rang en matière d'autonomie académique** : les universités ont récemment gagné une certaine autonomie – encore insatisfaisante – en matière de sélection des étudiants au niveau master, et dans une moindre mesure au niveau licence avec la réforme de Parcoursup. Toutefois, elles doivent encore soumettre, *a priori*, toute nouvelle création de parcours diplômants à l'accréditation de l'État.
- **27<sup>e</sup> rang en matière d'autonomie de gestion des ressources humaines** : les universités n'ont que peu d'autonomie s'agissant du recrutement des enseignants chercheurs, de leurs salaires et primes (déterminés à l'échelle nationale) et de leurs évolutions de carrière. Rappelons que les professeurs sont encore nommés par un décret du président de la République et les maîtres de conférences par un arrêté ministériel.

À ces contraintes fortes limitant leurs capacités à agir, s'ajoutent comme on l'a vu précédemment **une baisse de fait des dotations budgétaires qui n'ont pas suivi les évolutions des effectifs étudiants et la multiplication des appels à projets thématiques contraignant les universités à adopter les priorités stratégiques définies par l'État** pour obtenir les financements nécessaires à leur développement. Les universités subissent également **le coût de décisions imposées par l'État mais non compensées**, qui viennent obérer sensiblement leurs marges de manœuvre budgétaires. Le rapport IGF-IGAENR de février 2020 sur « Le pilotage et la maîtrise de la masse salariale des universités »<sup>79</sup> souligne cette difficulté en notant que **la prise en charge par le ministère du glissement vieillesse technicité (GVT) des universités n'a été que partielle depuis 2011**, avec un solde cumulé non financé de 276 M€ fin 2017.

## Le glissement vieillesse technicité (GVT)

Le glissement vieillesse technicité (GVT) mesure l'évolution, d'une année à l'autre, de la masse salariale dans l'administration publique liée à l'avancement des agents dans la carrière, donc hors variations d'effectifs et mesures de revalorisation des rémunérations (hausse du point d'indice, primes « catégorielles »). En effet, même à structure d'effectifs constante et sans revalorisation, la masse salariale évolue, à la hausse ou à la baisse, du fait de l'avancement des agents essentiellement à l'ancienneté et du remplacement des départs d'agents plus « au sommet » de leur carrière – et de leur rémunération – par des agents « au seuil ».

Le GVT « solde » se décompose en deux facteurs :

- le GVT « positif », correspondant à l'augmentation des rémunérations résultant de l'avancement à l'ancienneté de chaque agent au sein de son corps (composante « vieillesse » du GVT) et des promotions de grade ou de corps (composante « technicité »);
- le GVT « négatif », qui correspond à l'écart entre les coûts des agents sortants et entrants, les premiers étant généralement mieux payés que les seconds.

Son coût pour les universités, en raison d'une pyramide des âges défavorable où les départs en retraite (GVT négatif) ne permettent pas de compenser la progression des rémunérations (GVT positif), est élevé. Selon la CPU, la masse salariale des universités augmente, sous ce seul effet, de + 40 M€ chaque année. À plus long terme un rééquilibrage est cependant à anticiper, le GVT solde étant théoriquement nul en rythme de croisière.

<sup>79</sup> « Le pilotage et la maîtrise de la masse salariale des universités », l'Inspection Générale des Finances et l'IGAENR (Avril 2019) : <https://vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273423.pdf>

Ce débat **illustre bien les limites de la discussion entre le ministère et les universités et l'inaboutissement de l'autonomie** : alors que le ministère considère que les universités désormais autonomes doivent supporter les évolutions de leur masse salariale, celles-ci soulignent l'insuffisance de leurs marges de manœuvre en la matière, la rémunération des personnels titulaires progressant en fonction des statuts de leurs corps, définis par l'État... Les universités pourraient certes recruter davantage de contractuels, comme le recommande le rapport, puisqu'elles ont alors une grande marge de manœuvre<sup>80</sup>, mais avec des difficultés de gestion des ressources humaines (RH) fortes, liées au déficit d'attractivité de ce statut et à la complexité de gérer la multitude de statuts, sur des fonctions souvent similaires. Les universités ne sont d'ailleurs pas les seules dans ce cas, puisque la Cour des comptes souligne en 2020 que « le GVT n'est pas financé pour les EPST qui doivent par conséquent appliquer un principe « d'auto-assurance » et dégager par eux-mêmes des marges de manœuvre budgétaires permettant sa prise en charge »<sup>81</sup>.

**Plus de dix ans après la LRU, il importe donc d'approfondir l'autonomie** : les universités doivent se saisir pleinement des leviers proposés, mais l'État doit également relancer la dynamique, à travers une « confiance renouvelée à l'égard de ses universités » (appelée de ses vœux par la Conférence des Présidents d'Université ou CPU<sup>82</sup>). **Pour que cette confiance réciproque entre État et universités soit possible, le sujet budgétaire apparaît essentiel** : s'il faut approfondir l'autonomie juridique des universités, il faut aussi qu'elles aient les moyens de se saisir des outils proposés, d'investir et de développer leurs capacités de gestion. Enfin, **en parallèle d'une autonomisation croissante des universités, une redéfinition du rôle du ministère** apparaît également nécessaire.

80 Comme le note le rapport page 14 : « Elles ne dépendent pas de décisions extérieures à l'université, les régimes de rémunération sont plus souples, les promotions ne s'inscrivent ni dans le cadre des attributions du Conseil national des universités (CNU) pour les enseignants chercheurs ni dans celui de la constitution des listes d'aptitude pour les BIATSS titulaires. »

81 Note d'exécution budgétaire de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2019 : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-04/NEB-2019-Recherche-enseignement-superieur.pdf>

82 Colloque annuel de la CPU, « Autonomie des Universités? », 2019 : <http://www.cpu.fr/wp-content/uploads/2019/09/Sans-titre-1-1.pdf>

## b) Des regroupements « à marche forcée » parfois mal vécus par les acteurs de terrain

La **politique de site** menée en parallèle depuis près de 15 ans a vocation à **structurer la carte universitaire et scientifique française autour d'un nombre limité de pôles**, grâce aux rapprochements entre universités, écoles et organismes de recherche. Ces regroupements doivent aussi **permettre aux universités et aux établissements français de s'imposer sur la scène internationale**.

Les fusions d'universités se sont ainsi multipliées depuis la **loi LRU de 2007**, en pendant à l'autonomie, revenant sur les scissions permises suite à la **loi Faure (1968)**.

La dynamique de regroupement s'est surtout accélérée avec la **création des PRES** (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur) au milieu des années 2000 puis surtout avec la **loi Fioraso**, qui **transforme les PRES en COMUE** (Communauté d'universités et établissements).

### Les COMUE

La **loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013** relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a instauré des regroupements territoriaux pour favoriser une coordination renforcée des politiques de formation, de recherche et de transfert ainsi que des actions pour l'amélioration de la vie étudiante.

La loi a offert aux acteurs de l'ESR différentes modalités, combinables entre elles, pour organiser ces regroupements et coordonner leurs politiques, à l'échelle académique ou inter-académique : celle de la **fusion**, de la **participation à une communauté d'universités et établissements (COMUE)** ou de l'**association** à l'établissement en charge de la coordination du site.

.../...

Les COMUE coordonnent l'offre de formation ainsi que la stratégie de recherche et de transfert des acteurs présents sur le territoire (art. 718-2). Elles élaborent un schéma d'amélioration de la qualité de la vie étudiante à l'échelle de leur territoire avec les CROUS (art. 718-4). Au-delà de ces compétences que leur confère la loi, elles définissent celles que les établissements s'accorder à partager et celles qu'ils transfèrent à l'établissement porteur du regroupement.

**Les COMUE ont ainsi des compétences qui varient en fonction de celles qui leur sont transférées** par les établissements membres de la communauté et que définissent leurs statuts.

- Certaines COMUE portent l'accréditation du doctorat, voire de certains masters et licences.
- La plupart portent un pôle pour étudiant pour l'innovation, le transfert et l'entrepreneuriat PEPITE.
- La plupart des COMUE ont une politique commune de signature scientifique.
- Certaines assurent la répartition de la part de la dotation de fonctionnement que les établissements membres consacrent à leurs structures de recherche
- Certaines lancent et soutiennent des programmes de recherche, mettent en place une structure d'appui à la recherche internationale pour permettre de mieux répondre aux appels à projets européens, etc.

*Source : site Internet du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.*

**L'État a accompagné financièrement ces dynamiques** de recomposition du paysage ESR à travers les appels à projets du **Programme d'investissements d'avenir** (PIA), financé par le Grand Emprunt dès 2008. Ainsi, les projets portés par des établissements engagés dans une dynamique de regroupement

ont-ils été promus par les différents jurys. L'**appel à projets « Initiatives d'excellence »** (IDEX), doté de 7,7 Md€, qui devait faire émerger cinq à dix pôles pluridisciplinaires ayant vocation à intégrer le top 100 du classement de Shanghai, n'était ouvert qu'aux groupements d'établissements d'enseignement supérieur, qui pouvaient soit préexister soit se constituer à cet effet.

Aujourd'hui, la carte de l'enseignement supérieur français est ainsi structurée autour de près d'une trentaine de pôles.

Cette **injonction nationale** au regroupement institutionnel a néanmoins été généralement **mal perçue par les acteurs de terrain** : elle est fréquemment jugée **technocratique, imposée d'en-haut et ne répondant pas aux souhaits des établissements**. Tenant trop peu compte des cultures et des spécificités de chaque établissement, elle n'a **pas non plus permis les gains d'efficience espérés**, puisqu'elle ne s'est **pas accompagnée d'une rationalisation des activités**, les établissements regroupés conservant par exemple les mêmes spécialités sur plusieurs sites.

Si certains regroupements ont pu permettre de gagner quelques places dans les classements internationaux, notamment celui de Shanghai qui repose sur une logique agrégative de l'activité scientifique, cela n'a pas été le cas pour l'ensemble. L'efficacité de la politique de regroupement sur la réussite en licence ou l'insertion professionnelle des étudiants reste pour sa part à évaluer.

**Actant les limites d'une démarche imposée d'en-haut** et le besoin que les acteurs de terrain s'investissent pleinement dans les groupements pour que ceux-ci réussissent, le gouvernement a ouvert la voie à l'**expérimentation d'un nouveau mode de gouvernance avec l'ordonnance de 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche**<sup>83</sup>, à travers notamment de nouvelles modalités d'intégration

<sup>83</sup> Prise en application de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

sous la forme d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

**Cette démarche expérimentale, de terrain, doit désormais pouvoir s'inscrire dans le temps long : il faut en effet faire confiance aux projets locaux et reconnaître la différenciation des établissements et des destins (territorial, national, international).**

### L'expérimentation de nouvelles formes de regroupements : le regroupement au sein d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)

L'ordonnance du 12 décembre 2018 prévoit qu'un EPSCP peut désormais regrouper plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui peuvent conserver ou non leur personnalité morale pendant tout ou partie de l'expérimentation, fixée au maximum à dix ans. Un établissement expérimental peut déroger aux dispositions concernant la règle de majorité statutaire, la limite d'âge du président ou du directeur d'établissement, les dispositions électorales et les catégories de personnalités extérieures. Les dérogations peuvent également « porter sur les dispositions relatives aux unités de formation et de recherche médicales et aux instituts et écoles internes ainsi que sur le périmètre des activités pour lesquelles un établissement expérimental peut exercer des prestations de service, prendre des participations, créer des services d'activités industrielles et commerciales, participer à des groupements et créer des filiales ».

En revanche, les dérogations ne peuvent pas porter sur le maintien de l'ordre et de la sécurité, la procédure disciplinaire, les règles budgétaires ainsi que sur le contrôle administratif et financier. .../...

Le texte donne également la possibilité aux COMUE d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement pendant dix ans. Il précise aussi qu'une coordination territoriale peut être assurée par un établissement expérimental ou conjointement par des établissements liés par une convention. Cette convention de coordination territoriale caractérise un rapprochement qui doit comprendre au moins un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. La convention déterminera les compétences assurées en commun par les établissements participant au rapprochement, et leurs modalités d'exercice. Elle devra être approuvée par délibération statutaire de chacun des établissements.

C'est le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) qui donne son avis sur la pérennisation des statuts des établissements expérimentaux, au plus tard un an après la période de test de dix ans ouverte dans la loi Confiance. Mais l'établissement expérimental peut, deux ans après sa création, demander au ministre chargé de l'Enseignement supérieur qu'il soit procédé à son évaluation afin de sortir du régime expérimental avant. Cette demande devra préciser si l'établissement entend accéder à la qualification de grand établissement. Il peut obtenir cette qualification, y compris lorsqu'il comprend des établissements « composantes ». Les statuts conférant à l'établissement la qualification de grand établissement seront alors approuvés par décret et les établissements « composantes » pourront conserver leur personnalité morale.

**La situation des 17 établissements expérimentaux créés ou en projet :**

**Trois sont déjà créés et en activité au 1<sup>er</sup> septembre 2019 :**

- Institut polytechnique de Paris
- Université de Paris
- Université Côte d'Azur

.../...

**Six sont créés au 1<sup>er</sup> janvier 2020 :**

- Université PSL
- Université polytechnique des Hauts-de-France
- CY Cergy Paris Université
- Université Gustave Eiffel
- Université Grenoble-Alpes
- Université Paris-Saclay

**Huit sont en projet ou en attente**

- Université de Lyon
- Nantes Université
- Université Clermont-Auvergne
- Université de Montpellier
- Université de Lille
- Université de Limoges
- Université de Normandie (Caen et Rouen)
- Universités d'Angers-Le Mans

**c) Une différenciation taboue**

La **différenciation, qui découle logiquement à la fois de l'autonomie** – puisqu'il n'y a pas d'autonomie si chaque structure se voit imposer un même projet de développement – **et des différences déjà existantes** entre des établissements qui n'ont pas les mêmes tailles, localisations – et donc des bassins de recrutement et d'emploi différents - ni les mêmes histoires, doit être reconnue, appréciée et encouragée. **Toutes les universités ne sauraient ainsi avoir les mêmes ambitions et les mêmes instruments, pour la formation comme pour la recherche.** Enfin, la différenciation nécessite aussi d'**accepter que des universités autonomes puissent mieux réussir que d'autres**, et doit valoriser celles qui mettent en œuvre avec succès des projets de développement ambitieux et pertinents, tout en accompagnant les autres vers la voie de la réussite.

La différenciation, pour être effective, doit donc **aussi être une différenciation de moyens.** Elle doit s'accompagner d'une **véritable évaluation** des structures, **fondée sur leurs projets d'établissement.**

Aujourd'hui, **la plupart des établissements ont développé leurs propres plans stratégiques**, assumant de fait la **diversité de leurs ambitions qu'elles soient territoriales, nationales ou internationales.** Le **système de financement des universités ne reconnaît cependant pas cette diversité.**

Les universités n'ont également souvent que **peu de marges de manœuvre en pratique dans leur politique de recrutement et de gestion des ressources humaines**, en particulier sur les professeurs titulaires, limitant leur possibilité d'accompagner leur différenciation par une politique de recrutement adaptée. De plus, l'utilisation des marges de manœuvre, réelles, est freinée par la gouvernance actuelle. Enfin, elles ont peu de contrôle sur les personnels Inserm ou CNRS (chercheurs et ITA, Ingénieurs, Techniciens et personnels Administratifs), faute d'une coordination efficace RH sur les sites.

Enfin, **dans le cadre du PIA, la différenciation et la logique d'excellence sont parfois passées après la volonté de créer des regroupements territoriaux capables de « faire masse »**, conduisant à ce que le PIA s'inscrive, au moins en partie, dans **une logique « redistributive » plutôt que de sélection.** **Le rapport d'examen du PIA de France Stratégie publié en 2016** souligne ainsi que « le financement du Plan Campus par le PIA (pour 1,3 milliard d'euros) relève évidemment de la première logique [territoriale plutôt que d'excellence]. Le comité regrette que **le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI, ex-Commissariat général à l'investissement – CGI) se soit parfois cédé dans cette logique territoriale au lieu de défendre partout la logique des périmètres d'excellence.** En instituant l'unité de site comme principe organisateur central avec la COMUE, les autorités gouvernementales ont confirmé le choix des regroupements qui font masse plutôt que de ceux qui font émerger l'excellence et la différenciation. L'unité de site est préférée à la logique d'excellence ». De même, « si le CGI, les jurys et l'ANR n'ont pas cédé aux pressions politiques pour distribuer les labels d'excellence, force est de reconnaître

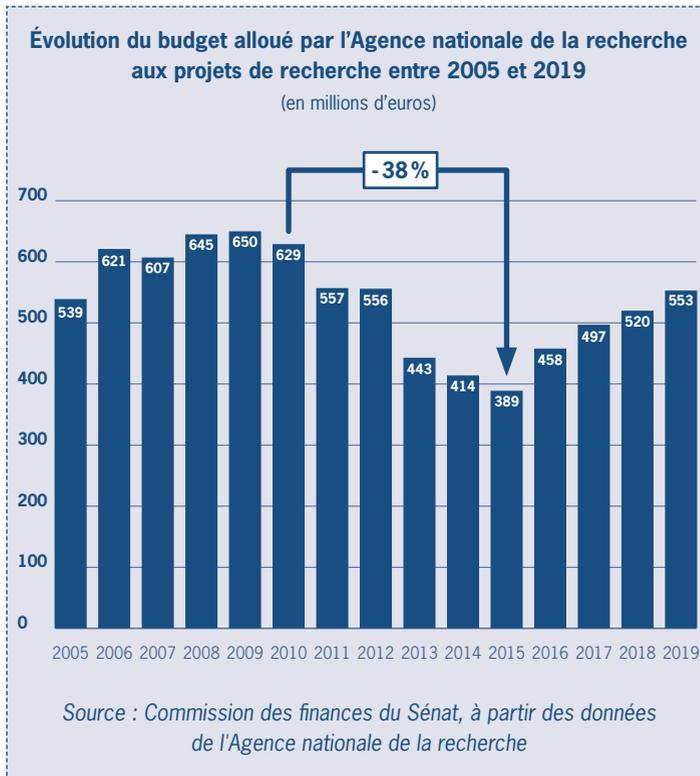
qu'une certaine logique distributive a pu parfois apparaître, en particulier avec la sélection des IDEFI<sup>84</sup>. Il s'agit alors de privilégier des universités n'ayant pas bénéficié de dotations sur d'autres appels, plutôt que celles présentant les projets les plus pertinents.

S'agissant de la recherche, une plus grande différenciation, dans les projets et le financement, passe par une stratégie de complémentarité entre les appels à projet ANR, ceux des autres financeurs (Ademe par exemple), ceux du PIA, et les appels à projet européens.

### L'Agence nationale de la recherche (ANR)

Créée en 2005, l'Agence nationale de la recherche (ANR) est une agence de moyens, sous la tutelle du ministère, finançant directement les équipes de recherche publiques et privées, sous forme de contrats de recherche à durée déterminée (en moyenne de 3 ans). Son allocation des moyens reflète la mise en œuvre de la programmation arrêtée par le ministère et la gestion des grands programmes d'investissement de l'État dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche. La programmation est le fruit d'une concertation avec les acteurs de la recherche sur la base des orientations définies dans la Stratégie nationale de recherche (SNR), en articulation avec les initiatives européennes et internationales de financement de la recherche.

.../...



Cependant, cette différenciation accrue n'a pas été menée à bien. En premier lieu, **avec des taux de sélection (15%) décourageants, l'objectif affiché de l'ANR de dynamiser le système a créé de la défiance**. Rappelons que l'ambition initiale prévoyait qu'elle dispose en 2010 de 1,5 Md€ : en 2020, les fonds disponibles sont de 700 M€.

84 « Programme d'investissement d'avenir – Rapport du comité d'examen à mi-parcours », France Stratégie (Mars 2016) <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000217.pdf>

Enfin, **la volonté, justifiée, de soutenir et faire émerger de grandes universités de recherche ne s'est pas accompagnée de la même stratégie volontariste pour soutenir des logiques de spécialisations locales**, qui seraient pourtant tout aussi justifiées pour toutes les universités. Ni l'allocation des moyens, malgré les efforts notables du PIA, ni surtout l'évaluation n'ont ainsi été véritablement réformées, entraînant un clivage artificiel entre des universités jouant pourtant toutes un rôle essentiel.

#### d) Une évaluation insuffisante

Comparée aux pays équivalents, **l'évaluation en France des institutions, des formations, des unités de recherche et des chercheurs eux-mêmes manque de transparence et de lisibilité**, laissant le sentiment aux communautés académiques d'un **processus bureaucratique, énergivore, et surtout sans réels enjeux**. Ceci est lié à la fois à la fragmentation du paysage, des statuts, et des modalités de financements (établissements, PIA, ANR etc.), mais surtout à une **absence de volonté politique et administrative**.

**La politique d'évaluation est ainsi peu performante**, tant au niveau des institutions que des individus.

**Elle est d'abord assurée par le Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES) pour les institutions, les formations et la recherche**, et spécifiquement par la Commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) pour les formations de gestion et l'attribution du grade de master des écoles ainsi que par la Commission des titres d'ingénieurs (CTI) pour le titre d'ingénieur.

**Au niveau des institutions**, le HCERES, chargé d'évaluer, pour le compte du MESRI, les différents établissements d'enseignement supérieur ainsi que les instituts et laboratoires de recherche, ne différencie pas les évaluations selon les stratégies des établissements : **les indicateurs sont les mêmes pour des établissements de rang et d'ambition différents**, ce qui conduit à des biais importants. De plus, une vraie interrogation se pose quant aux suites

données aux recommandations formulées par le HCERES. **Ces recommandations ne font en effet l'objet d'aucun suivi, et restent donc le plus souvent lettre morte**. Le **manque de transparence et d'homogénéité** dans ses évaluations est également à déplorer. Ainsi, certains champs disciplinaires, comme la Littérature, font l'objet d'une évaluation beaucoup plus opaque que d'autres, du fait de l'absence de classement des revues à comité de lecture. Le **HCERES tend également à accorder plus d'importance à la forme (respect des procédures, etc.) qu'au résultat atteint par les structures**<sup>85</sup>.

**Peu performante, surtout, car présentant peu d'enjeu**. Pour les universités, le **modèle d'allocation des crédits SYMPA** (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité), introduit à partir de 2009 et utilisé pour la dernière fois en 2017, **ne permettait pas d'allouer véritablement les moyens selon les performances des universités**, puisque seuls 20 % des montants alloués l'étaient sur des critères de performance. Mais seule une petite partie des budgets des universités était allouée via le SYMPA, la majorité passant mécaniquement par la délégation de la masse salariale. **Le système appelé à succéder au SYMPA, MODAL** (MOdèle D'ALlocation), **en vigueur dans les écoles d'ingénieur, pour lequel 30 % de la masse salariale passe aussi selon des critères de performance, paraît déjà plus adapté** pour prendre en compte les résultats obtenus par les différents établissements, mais semble insuffisant pour inciter efficacement les établissements à la performance. **MODAL n'a cependant pas été appliqué aux universités**, notamment en raison de désaccords sur l'intégration de la masse salariale, sur les indicateurs relatifs à l'activité de recherche, et à l'instabilité du modèle dont les résultats peuvent subir fortement la variation de quelques indicateurs<sup>86</sup>.

85 « Propositions d'une chercheuse pour l'université », Christine Musselin

86 Rapport d'information du Sénat (Philippe Adnot) sur la prise en compte de la performance dans le financement des universités, novembre 2019.

## Le SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (SYMPA) : un modèle d'allocation à l'activité et à la performance qui n'a pas été utilisé pour redéployer les crédits entre établissements et qui a finalement été abandonné en 2017

Jusqu'en 2008, la répartition des moyens ouverts par la loi de finances annuelle entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche était décidée à l'aide d'un système de répartition appelé « SAN REMO ». La nécessité de refonder ce système, qui s'était compliqué et avait conduit à des divergences de dotation par étudiant entre universités comparables, s'est trouvée renforcée par la LRU. Le nouveau système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) a été mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2009. **La quasi-totalité des moyens hors titre 2 destinés à assurer le financement des actions de formation et de recherche des universités sont alloués aux établissements sous forme de dotations globalisées dans le cadre de SYMPA.** Ce nouveau système vise à répartir, de manière transparente, les moyens disponibles en fonction de l'activité et de la performance des établissements.

**La majeure partie du financement est un financement à l'activité : il représente 80% des moyens dédiés. Depuis 2009, 20% des moyens sont alloués en fonction de la performance des universités, contre 3% auparavant.**

Le principal frein au déploiement du modèle tient dans l'utilisation qui en a été faite par le MESR (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche). Faute d'une utilisation satisfaisante du modèle par le MESR,

.../...

les projections de celui-ci sont restées en grande partie théoriques, SYMPA n'ayant pas été véritablement utilisé pour mener une politique de redéploiement des moyens entre établissements sur et sous-encadrés et entre établissements sur et sous-dotés.

*Source : Rapport IGF, Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007, 2012<sup>87</sup>*

Côté recherche, la **suppression de la notation des laboratoires**, après les assises de la recherche de novembre 2012, **a symboliquement enterré l'idée d'une évaluation comme outil de pilotage de la recherche**. De plus, **chaque organisme de recherche maintient plus ou moins ses propres procédures**.

Ajoutons que la multiplication des appels à projets (ANR, PIA, Europe, régions etc.) avec une évaluation *ex ante*, et le maintien des procédures internes des organismes de recherche accentuent le **sentiment d'une évaluation permanente et désordonnée**.

Enfin, les **contrats État-Établissements ont perdu leur sens, avec des évaluations « bienveillantes » et surtout l'absence de clarification du modèle d'allocation des moyens, peu lié à la performance**. Le « dialogue stratégique de gestion », initié par le MESRI pour renouveler la démarche contractuelle, porte à ce stade sur une somme de seulement 15 M€, pour près de 80 établissements.

À l'inverse, **d'autres pays ont su développer des systèmes d'évaluation plus engageants, notamment parce que liés davantage au financement**, comme le Royaume-Uni avec le Research Excellence Framework (REF) pour la

87 « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », Inspection Générale des Finances (Avril 2012) <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-023.pdf> « Propositions d'une chercheuse pour l'université », Christine Musselin.

recherche et, dans une moindre mesure le Teaching Excellence Framework (TEF) pour l'enseignement supérieur<sup>88</sup>.

## Research Excellence Framework (REF)

Depuis 2014, le Research Excellence Framework (REF) a pour mission d'évaluer la recherche britannique. Le dispositif repose sur des principes simples :

- Un rythme d'évaluation gérable, tous les 7 ans, avec une période intense de préparation au niveau de l'établissement.
- Un objectif centré sur la qualité de la production scientifique, pas sur la quantité, chaque chercheur pouvant présenter au plus 5 articles publiés dans la période de référence, et chaque article étant évalué individuellement.
- Une évaluation de la production scientifique fondée sur l'examen des articles présentés, sans prise en compte d'éléments « politiques » difficiles à quantifier comme la qualité d'un projet scientifique ou la structuration de l'unité.
- Une évaluation multiforme, appuyée sur la qualité d'un échantillon de publications, mais aussi par exemple sur l'apport sociétal.
- Un lien fort entre financement et évaluation pour les crédits récurrents (« *block grants* »).

Au niveau des individus, **l'évaluation des chercheurs et enseignants-chercheurs est principalement organisée autour de structures nationales** (le CNU pour les enseignants-chercheurs, le Comité national pour le CNRS – avec des pratiques néanmoins très différentes entre les deux acteurs<sup>89</sup>) **qui ne convergent que très peu avec les standards internationaux.**

<sup>88</sup> Le TEF mesure la qualité des établissements supérieurs à partir de différents critères, mais sans enjeu dans l'allocation des moyens. Il vise surtout à informer les étudiants, en délivrant aux établissements des « médailles » (Or, Argent, Bronze) censées garantir cette qualité.

<sup>89</sup> Là où le CoNRS effectue une évaluation régulière largement et utilise fréquemment les lettres de recommandations, le CNU s'y refuse, se bornant en général à la procédure de qualification.

La **comparaison avec ces derniers montre en effet qu'ils sont fondés généralement sur des processus incluant notamment des lettres de références**, demandées aux meilleurs experts du monde entier. Dans beaucoup de pays étrangers, les dossiers évalués ne le sont en effet pas tant directement par les membres des comités nationaux que **par des experts extérieurs, souvent internationaux et particulièrement compétents dans le champ spécifique du projet.**

L'IGAENR soulignait ainsi dans un rapport de 2015 sur la carrière des enseignants-chercheurs, qu'« **il conviendrait de maintenir systématiquement le principe d'une évaluation faisant appel à des membres extérieurs à l'établissement** au moins pour l'évaluation de l'activité recherche. »<sup>90</sup>

De plus le système actuel, dans lequel le recrutement et l'évaluation des enseignants-chercheurs **laissent de côté de façon significative la dimension enseignement**, est contradictoire avec le rôle croissant des universités dans une économie de l'innovation qui tient autant à la transmission de connaissances de pointe qu'à la familiarisation massive avec une culture et des pratiques de recherche grâce à des enseignants, et des enseignements, qui s'y sont confrontés. L'IGAENR souligne ainsi, dans le rapport de 2015, que **« l'ensemble de la communauté universitaire considère que sans remettre en cause la primauté du critère de la qualité de la recherche, que l'on retrouve au niveau international, il est nécessaire d'opérer un rééquilibrage des critères d'évaluation des enseignants-chercheurs au profit de l'enseignement et de l'investissement dans des missions d'intérêt général. La reconnaissance des tâches d'enseignement conditionne en effet l'implication des enseignants-chercheurs dans la transformation pédagogique désormais reconnue comme nécessaire. »**

<sup>90</sup> IGAENR, « *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants-chercheurs* », 2015 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073\\_Enseignants-chercheurs\\_554164.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073_Enseignants-chercheurs_554164.pdf)

### e) La sélection à l'université : un débat stérile à dépasser

En dernier lieu, il nous semble important de **souligner les avancées récentes en matière de sélection des étudiants**, permises par la loi du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat, qui **permet une sélection à l'entrée en master**, et par **Parcoursup, qui ouvre également la porte à la sélection en licence** – en parallèle d'un accompagnement renforcé par la loi ORE.

**Cette sélection à l'entrée est en effet nécessaire pour éviter une sélection à la sortie, par l'échec**, extrêmement importante puisque moins de 30% des étudiants ont leur licence en 3 ans, et coûteuse socialement et économiquement, et doit être accompagné d'une orientation et d'un suivi efficace des étudiants entrants

**Ces changements, encore très récents, doivent désormais être consolidés. Il faut ainsi professionnaliser la fonction de sélection à l'entrée et assurer une transparence et un contrôle** – notamment avec des voies de recours – **sur les algorithmes « à fort impact »** utilisés dans ce cadre<sup>91</sup>.

S'il nous semble ainsi **nécessaire de donner aux universités les moyens de leur « recrutement »** – avec en contrepartie une forte évaluation de leur capacité à faire réussir leurs étudiants –, il n'apparaît pas pertinent de rouvrir le débat de la sélection, au risque de geler les progrès réalisés. Au contraire, **c'est par l'appropriation progressive des possibilités de sélection offertes, par les universités mais aussi par les étudiants qui pourront ainsi bénéficier d'un accompagnement accru, que l'opposition trop souvent stérile entre partisans et opposants à la sélection pourra être dépassée.**

### 3. La crise du Covid-19 : un catalyseur pour les changements en cours

**Si les universités sont encore en situation de « gestion de crise » face à l'épidémie et aux mesures de confinement mises en place, plusieurs premiers enseignements peuvent déjà être tirés. Surtout, d'une manière générale, il apparaît que les universités ont fait face à la crise, avec beaucoup de réactivité et d'intelligence.** Toutefois la violence de la crise, sa durée et son caractère inédit ont tout de même mis à jour les faiblesses de notre enseignement supérieur, et la communauté universitaire paie aujourd'hui le prix fort de son insuffisante modernisation.

**En premier lieu, la crise a renforcé l'autonomisation concrète des universités** : si la liaison avec le MESRI et le Rectorat a été maintenue sans difficulté, **ce sont bien les universités qui ont dû répondre, sur le terrain, aux urgences liées à la crise.** Toutes manifestent ainsi le fait d'avoir gagné en autonomie depuis le début de la crise et le premier confinement. **Les liens non seulement ont gagné en intensité au niveau territorial mais ils se sont également renforcés entre présidents d'universités** avec la CPU<sup>92</sup> et pour les universités des Territoires avec l'AUREF<sup>93</sup>. Ces « réseaux » s'avèrent particulièrement utiles pour **échanger des pratiques et des solutions autour de la situation de crise.** La nécessité d'une bonne coordination des formations a également entraîné **un meilleur dialogue entre les composantes de l'université.** En interne, **les présidents ont gagné en légitimité** dans cette crise dans la mesure où ils ont joué un rôle central dans la gouvernance de crise.

Ensuite, **la continuité pédagogique a pu être assurée très rapidement dans un premier temps**, avec des enseignements en *e-learning* sur les plateformes numériques des universités, plutôt bien suivis par les étudiants (avec un taux de consultation de l'ordre de 70% à 95%). De nombreux enseignements existants ont été mis à disposition sur la plateforme FUN qui offre des MOOCs

91 Nous renvoyons ici à notre étude « Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. » de mars 2020 <https://www.institutmontaigne.org/publications/algorithmes-contrôle-des-biais-svp#>

92 Conférence des Présidents des Universités.

93 Alliance des Universités de Recherche et de Formation.

aux niveaux national et international. **La qualité des enseignements a été plus ou moins bien maintenue sur les plateformes**, trop souvent en mode dégradé, et **de nombreux enseignants qui refusaient l'enseignement à distance ont finalement adopté relativement aisément les nouvelles pratiques.**

**La longueur de la crise et la nécessité d'un deuxième confinement ont cependant mis en évidence les limites de l'enseignement à distance quand il n'est pas soutenu par des moyens importants**, notamment en termes d'ingénierie pédagogique et de support logistique. Les universités françaises ne disposent pratiquement pas de spécialistes de la « conception pédagogique (*learning design*) », de « producteurs en multimédia (*media producers*) » ou encore de développeurs. Par ailleurs, elles n'ont pu mettre en œuvre que des outils relativement frustes pour l'enseignement à distance et plus généralement ce que l'on définit par le « *online learning and teaching* ». En définitive, La faiblesse de l'encadrement de suivi et du soutien pédagogique direct aux étudiants et aux enseignants n'a pas permis de créer une véritable dynamique autour des nouvelles pratiques. Mais surtout, l'utilisation intensive et presque exclusive de l'enseignement à distance, sans la qualité nécessaire et sans l'encadrement approprié, a engendré chez les étudiants, et également pour une large part des enseignants, frustrations, lassitude, fatigue et de nombreuses formes de mal-être. Les équipes au sein des universités qui travaillent sur la mise en œuvre d'un mode hybride qui verrait coexister des enseignements à distance avec des enseignements en présentiel prennent conscience que si l'hybridation permet de faire face aux contraintes imposées par la distanciation physique liée au Covid-19, elle demande un fort investissement en personnel qualifié, en matériels et en innovation.

Cependant, les enseignements à distance restent plus que jamais nécessaires pour prendre en charge les étudiants étrangers qui ne peuvent pas rejoindre les campus ou encore les étudiants qui désirent effectuer une mobilité internationale qui reste virtuelle. L'avenir dira si la réponse pédagogique à la pandémie aura finalement permis de faire émerger un modèle hybride nouveau permettant de répondre avec souplesse à des demandes différentes de publics variés.

**Les universités ont pu faire face au printemps 2020 au défi des 20 à 30% de « décrocheurs », des étudiants qui ne participent plus aux enseignements, grâce aux efforts considérables des personnels pour contacter individuellement et très rapidement ces étudiants**, pour comprendre les raisons de leur distanciation et tenter de les aider à réintégrer les cursus et les programmes. Dès lors les **liens avec les CROUS se sont également fortement renforcés**, ceux-ci s'étant intégrés à la problématique d'ensemble de l'aide sociale, pilotée assez naturellement par l'université.

**L'automne 2020 aura fait apparaître avec beaucoup plus d'ampleur le mal être des étudiants qui au final ont trouvé peu de moyens pour faire face à la solitude et à l'isolement entraînés par la crise sanitaire.** Une proportion importante des étudiants a présenté des signes de détresse psychologique, probablement entre un tiers et 40% des effectifs. Le ministère, les rectorats, les CROUS et les universités ont dû faire appel à l'aide alimentaire pour les plus précaires, mettre en place des lignes d'écoute et créer des référents dans les cités universitaires pour venir en aide auprès des plus fragiles.

Ces situations ont été aggravées par le fait qu'à la rentrée de l'automne les universités ont accueilli plus de 210 000 néo bacheliers qui n'ont pas eu la possibilité de faire véritablement connaissance de leurs professeurs et de leurs pairs, créant ainsi les conditions d'un isolement très fort.

**Pour beaucoup d'étudiants, l'incertitude sur leur avenir professionnel renforcée par la crise économique vient accroître le sentiment d'abandon et de frustration.** Les étudiants savent que la moindre possibilité d'expérience, par les stages, l'apprentissage ou encore les séjours d'étude à l'étranger entraîne une dépréciation de la valeur de leurs diplômes et constitue un frein à l'accès à l'emploi. Une étude du CEREQ publiée en 2019 sur les trajectoires sur sept ans de la génération qui s'est présentée sur le marché du travail en 2010 (après la crise des *subprimes*) a mis en évidence non seulement les difficultés d'accès au marché du travail pour cette génération mais aussi le déclassement des carrières et des salaires par rapport aux générations entrées plus tôt sur le marché. Dans le cas présent ces facteurs pourraient être aggravés par le

fait que les politiques de soutien à l'emploi pendant la crise risquent de créer un avantage indirect aux « insiders » qui laisse peu de place à l'ouverture de nouveaux postes à court et moyen terme. Une attention toute particulière doit être portée à ce qui se joue aujourd'hui pour les générations qui se portent sur le marché du travail. Le plan de relance qui sera mis en œuvre en 2021 prévoit certes un effort ciblé pour les jeunes entrants mais cela risque de ne pas être suffisant, notamment sur les effets de déclassement qui sont à l'œuvre. Il est urgent que les universités jouent un rôle de catalyseurs notamment au niveau des bassins d'emplois pour mobiliser les acteurs du marché du travail sur cette problématique.

Enfin, les politiques internationales des établissements ont montré la qualité des partenariats établis et la qualité des réseaux universitaires à l'international. Cependant, **la question centrale de l'attractivité à l'international des universités va probablement être remise en cause avec force pour l'avenir**. Deux tendances pourraient se dessiner. D'une part l'accroissement de l'importance de la qualité et de la réputation scientifique des établissements dans la compétition internationale, d'autre part le creusement d'inégalités d'accès à la mobilité internationale pour des raisons de ressources. La mobilité internationale des étudiants devra faire l'objet d'une profonde révision et de nouvelles approches.

## NOS PROPOSITIONS : MIEUX FINANCER UN ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET UNE RECHERCHE PLUS EFFICACES ET MIEUX GOUVERNÉS

Ces éléments de constat nous montrent un monde de l'enseignement supérieur et de la recherche français « **au milieu du gué** ».

Dans **une compétition internationale qui s'intensifie**, sous l'effet de l'émergence de nouvelles puissances mais aussi d'**une différenciation accrue** entre les puissances anciennes qui « se mettent au niveau » (Allemagne, Royaume-Uni) et celles qui décrochent (Italie, Espagne), **la France recule sans tout à fait lâcher prise**.

**En retard sur le financement**, à mi-chemin sur l'autonomie, encore trop souvent victime de luttes de chapelles – sur le rapprochement entre enseignement supérieur et recherche, sur la sélection, sur l'évaluation... – notre pays ne se bat pas « à armes égales » avec les meilleurs acteurs étrangers.

Mais si les changements à opérer aujourd'hui ne sont pas simples à mener, ils ne seront jamais moins coûteux demain. L'enseignement supérieur et la recherche **nécessitent du temps long** pour construire des écosystèmes de travail, des compétences et des réputations.

Il y a donc, à nos yeux, une urgence à agir, qui pourrait se résumer en un mot, la confiance.

Il s'agit en effet, avant tout, de **faire confiance aux acteurs de terrain**, de leur donner la main sur les décisions (ce qui suppose que l'État accepte, en partie, de perdre sa prééminence), **avec plus d'autonomie mais aussi plus de responsabilité**, car ce sont ces acteurs qui sont les mieux placés pour mener les transformations structurelles dont ils nous ont dit avoir besoin.

Cette confiance va ensuite de pair avec l'acceptation des différences. Nous considérons en effet que la différenciation des structures n'est pas une atteinte à l'idéal républicain, mais la traduction d'une réalité. Il n'y a pas à nos yeux un projet de développement meilleur qu'un autre et il est tout aussi important que la France dispose de grands acteurs compétitifs sur la scène internationale que d'acteurs plus locaux pleinement engagés dans leurs territoires. **L'enjeu n'est pas d'être pour ou contre cette diversité, mais de faire en sorte qu'elle puisse s'exprimer de la manière la plus efficace possible, ce qui passe par l'autonomie, mais aussi par une évaluation moins uniforme et plus adaptée.**

Enfin, **il ne saurait y avoir de confiance sans les moyens de cette confiance** : il faut mettre des moyens sur l'ESR, qui sont nos principales chances pour l'avenir, pour sortir des guerres picrocholines liées à la gestion quotidienne du manque et **assumer nos ambitions**. Cet effort, qui doit être rapide, collectif et pérenne, doit être une priorité politique pour les prochaines années. Il devrait selon nous se traduire par une loi de programmation pour l'ESR globale, capable de traiter globalement les problématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche plutôt que de les dissocier.

## A. 1<sup>er</sup> axe : Pour un nouveau modèle de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche

**Avant toutes choses, il nous semble fondamental de reconnaître deux états de fait.**

**D'abord, la France ne pourra pas disposer d'un système d'enseignement supérieur et de recherche capable de faire jeu égal avec les meilleurs mondiaux sans y consacrer des moyens au niveau de ces pays.** Évidemment, la France ne pourra jamais consacrer les mêmes moyens absolus à l'ESR que les États-Unis (cet objectif s'appliquerait plutôt à l'Europe), mais l'intensité de ses ressources nationales dédiées à l'ESR (en % PIB) doit être de niveau similaire. En d'autres termes, **la France doit se mettre en situation de consacrer 2% PIB à l'enseignement supérieur (contre 1,5% aujourd'hui) et 3% à la recherche (contre un peu plus de 2% aujourd'hui).** En termes financiers, cela représente une dizaine de milliards d'euros pour l'enseignement supérieur et une vingtaine pour la recherche.

**Ensuite, nous considérons que l'État ne pourra porter seul cet effort, alors que les finances publiques françaises sont particulièrement dégradées.** Ce constat, qui était vrai avant, a été encore accentué par la crise du Covid-19. **La plupart des pays consacrant des moyens importants à l'ESR ont d'ailleurs su faire participer les acteurs privés à son financement.** C'est évident pour la recherche – les entreprises constituant le principal financeur de la DIRD, mais l'effort public français en la matière est également insuffisant – et nous croyons que c'est vrai aussi pour l'enseignement supérieur.

**Il nous semble donc nécessaire – et, pour tout dire, relativement urgent – de donner à l'ESR de nouvelles formes de financement dynamiques et pérennes**, ce qui nous conduit à **assumer une hausse sensible, et contre-balancée par des dispositifs de prêts à remboursement contingent au revenu ayant fait la preuve de leur équité, des droits de scolarité pour les étudiants**, tout en restant loin néanmoins des niveaux pratiqués en Angleterre ou aux États-Unis.

Augmenter les droits de scolarité des étudiants à l'université – mais aussi dans les classes préparatoires et écoles supérieures publiques, qu'il n'y a pas de raison à différencier –, c'est **faire contribuer ceux qui bénéficient aujourd'hui d'une éducation supérieure déterminante dans l'accès à l'emploi et le niveau de rémunération**. C'est aussi prendre le risque de mettre en difficulté financière des étudiants parfois précaires, qui ont besoin d'être accompagnés financièrement pour réussir leurs études, et des diplômés qui risqueraient – comme aux États-Unis – de commencer leur vie professionnelle avec une dette qu'ils ne parviendront parfois jamais à rembourser.

**Nous proposons donc d'associer à cette hausse des droits de scolarité un système de prêts innovants conditionnant le remboursement à l'atteinte d'un niveau minimum de revenus** (à travers des prêts à remboursement contingent ou PARC). **Nous proposons ensuite d'allouer une part substantielle des fonds ainsi collectés au financement de bourses pour les étudiants modestes**, qui permettent un réel accompagnement financier dans leurs études, ce que le système actuel n'assure pas.

Enfin, si les financements privés sont à développer, il nous semble **important que l'État s'engage également fortement sur le long-terme en faveur de l'ESR, pour la recherche comme pour l'enseignement supérieur. La mise en œuvre du PARC doit, de ce point de vue-là, être pensée comme une réforme d'efficacité de l'enseignement et d'équité sociale, et non comme une réforme budgétaire.**

## 1. Faire contribuer les « gagnants » de l'enseignement supérieur, tout en développant fortement les aides financières aux étudiants qui en ont besoin

**a) Une hausse modérée des droits de scolarité, associée à un dispositif de prêts à remboursement contingent (PARC), qui exonère les bas revenus**

**La France se caractérise par des droits de scolarité faibles pour la grande majorité des étudiants de l'enseignement supérieur public : 170€ par an en licence, 243€ en master et 380€ en doctorat pour les étudiants communautaires**, mais 2 500€ par exemple pour un diplôme d'ingénieur à l'école des mines de Nancy ou dans une école centrale et 1 316€ pour le diplôme d'État de psychomotricien<sup>94</sup>. À des droits s'ajoute une contribution vie étudiante et de campus (CVEC) de 91€ par an. Par ailleurs, **les 37% d'étudiants boursiers, dont 31% à l'échelon 0<sup>95</sup>, sont exonérés de droits de scolarité**, la perte de recettes pour les universités étant compensée par l'État pour un coût de 110 M€ par an. **La part des droits de scolarité dans les recettes totales des universités est dès lors marginale : sur 13,7 Md€ en 2018, les droits de scolarité ne représentent qu'environ 2% (0,3 Md€), l'essentiel des financements étant assuré par l'État (12 Md€ soit 90%)<sup>96</sup>.**

**Historiquement, les droits de scolarité français ont très peu augmenté sur la dernière décennie, voire ont même baissé sur les dernières années**, en lien notamment avec la création de la CVEC. Rapporté à une dépense moyenne par étudiant du supérieur de 11 670€ en 2017 (et 10 330€ pour les seuls étudiants à l'université)<sup>97</sup>, **ces droits sont négligeables – de l'ordre de 1 à 2% du coût moyen d'une année d'études.**

94 En complément des formations conduisant à des diplômes nationaux (DN), les universités peuvent créer des diplômes d'université (DU) avec une liberté de tarification pouvant aller à plus de 10 000€ annuels et sans gratuité de droit pour les boursiers.

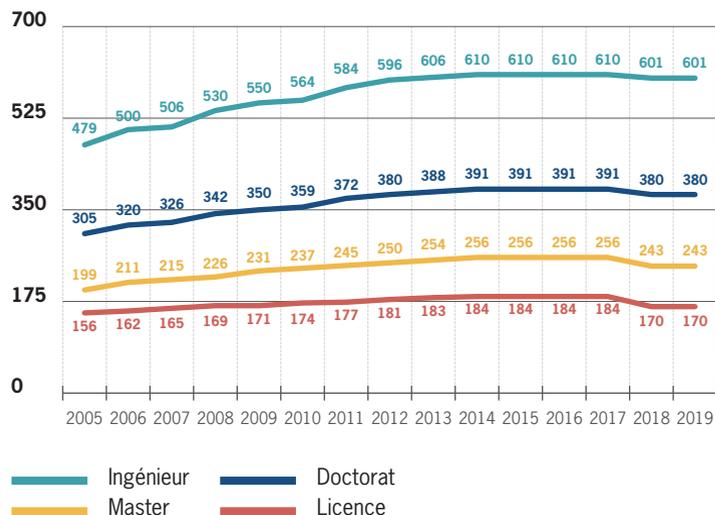
95 Note Flash du SIES, Les boursiers sur critères sociaux en 2017-2018, janvier 2019. L'échelon 0 correspond à la bourse minimum, de 1 009€ par an.

96 Cour des comptes, *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public*, novembre 2018, p. 30 – données issues du projet annuel de performance du programme 150 pour 2018. La subvention pour charges de services publics versée par l'État représente 78% des recettes totales.

97 État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France, 2019. La dépense annuelle moyenne pour un étudiant en CPGE est de 15 760€ et de 14 210€ en STS.

## Évolution des droits de scolarité, 2005-2019

(en euros)



Source : Cour des comptes (2005-2018) et arrêtés ministériels 2019

Dans ce contexte, nous proposons une hausse – maîtrisée et assortie de mécanismes pour en garantir l'équité et qu'aucun étudiant ne se retrouve empêché d'accéder à l'enseignement supérieur pour des motifs financiers – des droits de scolarité en licence et en master, permettant d'augmenter les financements des universités à hauteur de + 1 Md€ environ. Cela passerait par une augmentation des droits de scolarité en licence à 900€ par an et à 1 200€ en master<sup>98</sup>. Notons que seraient concernés également les élèves en classes préparatoires publiques, qui acquittent des droits correspondant à la licence universitaire.

98 Pour certaines formations, les droits sont plus élevés. Il est proposé de ne pas revenir dessus.

**S'agissant du doctorat, nous proposons de maintenir le niveau de droits actuels** : en effet, le doctorat est déjà producteur de recherche et nous semble devoir être valorisé à ce titre. La logique est donc différente de celle de la licence et du master.

**Cette augmentation concernerait l'ensemble des universités, de manière uniforme.** En Australie, les droits de scolarité sont différenciés en fonction des universités et des disciplines, avec des droits réduits pour les disciplines jugées « prioritaires » au plan national (par exemple les statistiques ou les mathématiques). Un tel système, qui laisserait aux universités la liberté de fixer leurs droits de scolarité sous un plafond défini au plan national, apparaît cependant peu compatible avec le principe d'égalité devant le service public. Si le droit français accepte depuis longtemps des tarifications plus avantageuses au bénéfice des personnes aux faibles revenus, une tarification variable selon les universités, pour des diplômes nationaux, serait très vraisemblablement contraire à la Constitution, malgré l'avancée qu'elle pourrait constituer en matière d'autonomie universitaire. Nous ne retenons donc pas cette possibilité.

À noter également que les universités ont déjà une marge dans la fixation des droits s'agissant des diplômes universitaires, mais celle-ci reste en général peu exploitée et difficilement lisible au plan national. Une hausse uniforme des droits des diplômes nationaux, plutôt qu'une extension des possibilités pour les universités de créer des diplômes universitaires, permet d'éviter une fragmentation du monde universitaire et de générer plus rapidement des ressources pour les universités.

**Économiquement et socialement, un financement privé de l'enseignement supérieur se justifie car sa « valeur privée » (pour l'individu) est supérieure à sa « valeur sociale » (pour la société)<sup>99</sup>. Les diplômés du**

99 Comme le relève Denis Maguain dans un travail de 2007 : « la France se classe dans le peloton de tête des pays industrialisés (avec les États-Unis et le Royaume-Uni) en ce qui concerne les rendements économiques privés de l'éducation, en particulier de l'éducation supérieure ». Les rendements privés mesurent les gains nets que les individus retirent de l'investissement dans l'éducation supérieure. (Les rendements de l'éducation en comparaison internationale, 2007 : [https://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=ECOP\\_180\\_0087](https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=ECOP_180_0087))

**supérieur ont en effet un risque moindre de connaître des périodes de chômage et bénéficient en moyenne de salaires plus élevés.**

### La question de la constitutionnalité d'une augmentation des droits de scolarité

Dans une décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, le Conseil constitutionnel a étendu au supérieur le principe de gratuité, qui ne s'imposait jusque-là que pour l'enseignement public primaire et secondaire<sup>100</sup>. Les droits d'inscription doivent être « modiques » et tenir compte « le cas échéant, des capacités financières des étudiants ».

Cette décision – une première au niveau national – a ensuite été précisée par le juge administratif. Dans une décision du 1<sup>er</sup> juillet 2020, le Conseil d'État a ainsi considéré que « le caractère modique des frais d'inscription exigés des usagers suivant des formations dans l'enseignement supérieur public en vue de l'obtention de diplômes nationaux doit être apprécié, au regard du coût de ces formations, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles les usagers peuvent être exonérés du paiement de ces droits et percevoir des aides, de telle sorte que de ces frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'instruction ». Le Conseil d'État compare alors le montant des frais d'inscription à la charge des étudiants avec le « coût annuel moyen » des formations, notant que les droits de scolarité n'en représentent qu'une partie limitée<sup>101</sup>.

.../...

Il est donc possible de considérer que la proposition formulée répond aux préoccupations du Conseil constitutionnel telles que précisées par le Conseil d'État. Des droits de scolarité annuels autour de 1 000 € apparaissent en effet modiques au regard du coût annuel moyen des formations dans l'enseignement supérieur (représentant autour de 10%).

Ensuite, dans le cadre d'un prêt à remboursement contingent décrit ci-après, l'étudiant n'a à s'acquitter directement d'aucun droit sur la période de sa scolarité et le remboursement ultérieur de son emprunt sera fondé sur ses capacités financières. Un tel système, innovant et équitable, apparaît donc particulièrement adapté pour satisfaire aux obligations constitutionnelles pesant sur les droits de scolarité.

**Cet objectif d'environ 1 Md€ apparaît en effet consensuel pour le MESRI et la Conférence des présidents d'université (CPU).** Ainsi, la CPU demandait en 2017 « une augmentation de 1 Md€ par an de financement public pour les universités durant les cinq années du prochain quinquennat »<sup>102</sup>.

Notons tout de suite que **ce montant est loin des 10 Md€ qui permettraient d'amener l'effort français pour l'enseignement supérieur à 2% PIB. Cet effort pour atteindre 2% PIB n'a cependant pas vocation à reposer exclusivement sur les ménages, bien au contraire : l'État devra y prendre largement sa part, et des sources alternatives de financement (dons, entreprises, etc.) sont aussi à développer.**

À cet égard, il nous semble indispensable d'être très vigilant à ce qu'une **augmentation des droits de scolarité étudiants ne se traduise par un désengagement de l'État** : celui-ci doit s'y engager politiquement, en fixant par exemple une trajectoire de financement public pluriannuelle, qu'il devra respecter.

100 « L'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public. Cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ».

101 Conseil d'État, 1<sup>er</sup> juillet 2020, Arrêté fixant les frais d'inscription dans l'enseignement supérieur.

102 *Vadémécum des propositions de la CPU pour l'enseignement supérieur et la recherche*, 2017.

Cette trajectoire pourrait être définie politiquement dans une loi de programmation pluriannuelle dédiée, comme pour la recherche.

**Avec une telle proposition, les droits d'inscription passeraient par ailleurs de 2 % du coût de la formation à environ 9 % - 10 %**, permettant un gain moyen, pour les structures d'enseignement concernées, de + 780 € par étudiant.

Enfin, un point d'attention mérite d'être souligné : **cette hausse concernerait également les étudiants boursiers actuellement exonérés. En effet, dans le cadre du prêt à remboursement contingent (expliqué ci-après), la logique d'exonération n'est pas liée aux revenus familiaux, mais aux revenus futurs de l'actuel étudiant** : il n'y a donc pas lieu de prévoir des exonérations de droits de scolarité sur critères sociaux, comme nous l'expliquons infra.

**Les exonérations de droits pour les boursiers actuellement portées par l'État (pour environ 110 M€ par an), pourront accroître d'autant le financement des bourses échelons 5 à 7<sup>103</sup>**, comme proposé plus loin.

**Notre proposition se traduit donc par un gain pour les universités de l'ordre de +1,3 Md€ par an** en régime cible, à effectifs constants, par rapport au système actuel<sup>104</sup> :

103 Cela permettrait d'augmenter les bourses échelon 5 à 7 de + 500 € par an, pour les porter à 5 000 – 6 000 € par an.

104 À noter que dans son rapport de novembre 2018, Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, la Cour des comptes propose également un scénario similaire, portant les droits de scolarité à 730 € en licence, 887 en master et 1 380 en doctorat. Notre proposition assume donc une hausse plus forte sur les deux premiers cycles, pour un gain total à peu près équivalent mais incluant la gratuité du doctorat.

## Gain pour les universités

				Scénario proposé	
En € en 2017	Effectif estimé par cycle et par diplôme	Montant des droits	Produit	Montant des droits	Produit
<b>Cursus licence</b>	<b>1 034 313</b>		<b>181 640 063</b>		<b>932 880 012</b>
dont licences générales	951 558	170	161 764 860	900	856 402 200
dont santé	74 488	170	12 662 960	900	67 039 200
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181	900	3 131 100
dont orthoptiste	1 299	330	428 670	900	1 169 100
dont audioprothésiste	530	466	246 980	900	477 000
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284	1 884	2 545 284
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128	1 316	2 116 128
<b>Cursus Master</b>	<b>565 059</b>		<b>137 309 337</b>		<b>678 070 800</b>
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325	1 200	470 130 000
Médecine - Pharmacie - Dentaire (2 <sup>e</sup> cycle)	173 284	243	42 108 012	1 200	207 940 800
<b>Cursus Doctorat</b>	<b>60 655</b>		<b>23 300 098</b>		<b>23 300 098</b>
Doctorats	50 596	380	22 266 480	380	22 266 480
Autres diplômes de médecine-pharmaco-odonto (3 <sup>e</sup> cycle)	2 059	502	1 033 618	502	1 033 618
<b>Total</b>	<b>1 660 027</b>		<b>342 249 498</b>		<b>1 634 250 910</b>
<b>Gain total</b>					<b>1 292 001 412</b>

Source : d'après les travaux de la Cour des comptes et les données MESRI.  
Hors écoles d'ingénieurs.

**Afin d'éviter que cette augmentation des droits de scolarité ne se traduise par la mise en place de « barrières à l'entrée » à l'université, nous proposons de l'assortir d'un système de prêt à remboursement contingent au revenu (ou PARC).**

**Le prêt à remboursement contingent au revenu est un emprunt par lequel un individu finance une partie du coût global de ses études** (à travers les droits de scolarité, mais aussi potentiellement les frais de vie étudiante). Néanmoins, **à la différence d'un prêt classique, ou même d'un prêt étudiant, le remboursement, qui ne commence qu'une fois les études terminées, est conditionné à l'atteinte d'un certain seuil de revenus.**

Si l'emprunteur n'atteint pas un niveau de revenus fixé à l'avance et considéré comme suffisant (par exemple : 1 500 € nets mensuels) sur l'année N, il ne remboursera rien. S'il est au-dessus de ce seuil, il devra rembourser l'emprunt, non pas en fonction d'un taux d'intérêt sur la somme empruntée (comme c'est le cas dans un prêt classique) mais en proportion de son revenu excédentaire. Une fois l'intégralité de la dette contractée remboursée, les remboursements cessent, comme dans un remboursement classique.

### Le PARC : illustration par l'exemple

Prenons ainsi l'exemple de Maxime, en gardant un seuil de remboursement fixé à 1 500 € nets mensuels. Si Maxime gagne moins – par exemple s'il est rémunéré 1 400 € nets – il ne rembourse rien. S'il gagne plus, et donc que le seuil est dépassé, le remboursement se fait à proportion de l'écart de revenus. Ainsi, si l'année suivante Maxime voit ses revenus augmenter à 2 000 € nets mensuels, dépassant ainsi les 1 500 € mensuels de + 500 €, il devra alors rembourser 35 € par mois, sur la base d'un « taux de remboursement » de 7 % (il s'agit en fait du taux qui s'appliquerait sur l'écart entre les revenus de la personne et le seuil de remboursement fixé pour déterminer le montant remboursé, comme expliqué ci-après). En d'autres termes, plus le revenu de Maxime sera élevé, plus son remboursement sera important, mais ce remboursement ne risque pas de mettre Maxime en difficulté financière, car si son revenu baisse, le remboursement sera également réduit ou nul. Par ailleurs, on le voit, le remboursement mensuel ne

.../...

dépend pas du montant emprunté par Maxime : s'il a emprunté 1 000 € il remboursera en 2 ans et 5 mois (à hauteur de 35 € mensuel, si son revenu n'évolue pas) mais s'il a emprunté 5 000 € il lui faudra 11 ans et 11 mois.

**Le prêt à remboursement contingent a fait l'objet de nombreuses études économiques**, depuis les premières intuitions de Milton Friedman posant les bases d'un tel système dès 1955 jusqu'aux travaux plus récents en France<sup>105</sup> et dans la recherche anglo-saxonne<sup>106</sup>, qui **montrent largement à la fois la pertinence économique d'un tel dispositif et son caractère équitable.**

**Une augmentation des droits de scolarité se traduit en effet par la mise en place de barrières à l'entrée à l'université, puisque l'étudiant doit payer les droits de scolarité alors qu'il n'en tirera le bénéfice qu'après ses études.** Les droits de scolarité, dans la théorie économique, réduisent donc l'accès des moins fortunés aux études supérieures et tendent à accroître les inégalités en créant une forme de sélection par l'argent, plutôt que par le mérite. **Plus largement, même dans un système où les droits de scolarité sont faibles comme en France, l'accès à l'enseignement supérieur se heurte souvent au coût de la vie étudiante, qui constitue également une barrière à l'entrée pour les étudiants les plus modestes.**

Afin de réduire ces barrières à l'entrée, deux systèmes sont possibles : les bourses et les prêts. Néanmoins, force est de constater que ces deux dispositifs restent aujourd'hui insuffisants en France. **Les bourses, qui s'élèvent au maximum à environ 550 € par mois, sont d'une ampleur généralement trop modeste au regard des coûts de la vie étudiante** – alors même que les droits de scolarité actuels sont faibles dans le public. Et **les prêts sont**

105 On peut citer notamment les travaux de Guillaume Allegre, Nicolas Charles, Pierre Courtioux, Robert Gary-Bobo, Denis Maguain, Christine Musselin, Xavier Timbeau et Alain Trannoy.

106 On notera en particulier les travaux de Bruce Chapman et Lorraine Dearden.

**trop peu développés pour les étudiants**, notamment parce que ceux-ci sont trop souvent considérés par les banques comme des emprunteurs « à risque » s'ils n'ont pas de garants. **Il en va de même du dispositif existant de prêts bancaires aux étudiants garantis par l'État**, créé en 2008 et qui prend en charge le risque de défaillance à hauteur de 70%. Selon la Cour des comptes<sup>107</sup>, « au 31 décembre 2016, 54 119 prêts avaient été accordés depuis 2008 pour un montant total de plus de 457 M€ (soit un montant moyen de 8 500 €) et une durée moyenne légèrement supérieure à 6 ans ». De plus, ce dispositif, qui reste très modeste par rapport à la population étudiante, pèse parfois fortement sur les bénéficiaires et les banques ont la possibilité, puisqu'elles prennent en charge 30% du risque, de sélectionner les dossiers.

**Avec les prêts à remboursement contingent, l'objectif est d'élargir l'accès à l'emprunt à tous les étudiants tout en évitant de créer un surendettement étudiant, puisque le remboursement est lié au revenu.** Combiné à des bourses importantes mais plus ciblées, ce dispositif apparaît de nature à répondre au défi des barrières à l'entrée posé par l'augmentation des droits de scolarité.

**Le prêt à remboursement contingent répond également à une logique d'équité.** Il substitue en effet à une conception fondée sur les revenus des parents – qui est celle des systèmes boursiers mais aussi de certains établissements d'enseignement supérieur comme Sciences Po, où les droits de scolarité varient en fonction des revenus familiaux – **une conception de l'équité individuelle, fondée sur les revenus futurs d'un individu.** De ce point de vue, il est en effet plus « juste » qu'un individu, même issu d'une famille modeste, mais qui gagne ensuite bien sa vie grâce à ses études, contribue davantage au financement de l'enseignement supérieur qu'un individu, peut-être issu d'une famille plus aisée, mais dont les revenus personnels seraient moindres par la suite en raison d'un investissement moindre dans l'enseignement supérieur. **C'est en effet le premier qui a bénéficié de l'enseignement supérieur**

**pour en tirer les capacités contributives les plus importantes<sup>108</sup>, ce qui justifie en particulier la généralisation des droits de scolarité à tous les étudiants, y compris aux boursiers actuellement exonérés** (le budget dégagé pouvant être réalloué à une hausse des bourses monétaires).

Il est également considéré, de ce point de vue, comme socialement « juste » qu'un diplômé du supérieur soit exonéré de remboursement si son investissement dans l'enseignement supérieur n'est pas « rentable », par exemple en cas de chômage. Cela évite notamment les situations de surendettement que l'on peut observer aux États-Unis.

**Après une première expérience de mise en place d'un prêt à remboursement contingent à l'université de Yale dans les années 1970**, qui s'est heurtée aux capacités insuffisantes de l'université pour collecter les remboursements dus, **le dispositif s'est principalement développé sur une base nationale à partir des années 1980.** Des prêts à remboursement contingent ont ainsi été mis en place en Suède au cours des années 1980 et aux États-Unis en 1993, mais sur des ampleurs très modestes, en Nouvelle-Zélande (1992), en Afrique du Sud (1996) ou encore en Thaïlande (2006). Néanmoins, c'est au Royaume-Uni (dès 1988) et en Australie (1989) que l'expérimentation des prêts à remboursement contingent a été la plus approfondie.

### En Angleterre : l'*Income-Contingent Student Loan* introduit en 1998

Le Royaume-Uni<sup>109</sup> a introduit un dispositif de prêt à remboursement contingent dès 1998 avec le *Teaching and Higher Education Act*, voté  
.../...

<sup>107</sup> Cour des comptes, *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public*, novembre 2018, p. 96.

<sup>108</sup> Les revenus du patrimoine doivent également être pris en compte dans le cadre du PARC.

<sup>109</sup> Nous présentons ici le dispositif applicable en Angleterre : des règles différentes s'appliquent dans les autres nations constitutives du Royaume-Uni.

sous le premier mandat de Tony Blair. Il permet aux étudiants d'emprunter à la fois pour financer leurs frais de scolarité (*fee loans*) et les frais de la vie courante (*maintenance loans*). En parallèle, les droits de scolarité ont d'abord été portés en moyenne à £ 1 150, puis progressivement relevés jusqu'à un plafond de £ 9 250 par an. L'emprunt pour les frais de vie est pour sa part plafonné à £ 8 700 par an.

Environ 92 % des étudiants britanniques ont recours au prêt contingent, pour une dette étudiante moyenne d'environ \$ 50 000<sup>110</sup>. En 2018, quelques £ 16,5 Md de nouveaux prêts ont été délivrés en Angleterre. En 2019, l'encours total s'élevait à £ 121 Md. Il devrait atteindre £ 450 Md d'ici 2050.

Le remboursement n'intervient qu'à partir d'un revenu supérieur à £ 25 000 annuels et correspond alors à 9 % des revenus supérieurs à ce seuil, jusqu'à remboursement complet de l'emprunt ou pendant une durée maximale de 30 ans. Un taux d'intérêt est également prévu, qui dépend du revenu et de l'inflation (inflation + 3 % pendant les études, puis un taux variable allant de l'inflation + 3,3 % à un maximum de l'inflation + 6,3 % (pour les salaires supérieurs à £ 40 000).

La gestion du système est assurée par une agence privée à but non lucratif, la *Student Loans Company (SLC)*, qui verse directement le montant des prêts pour droits de scolarité aux universités, pour le compte de l'étudiant.

En 2016, les droits de scolarité (tuition fees) représentaient ainsi 48 % des sources de financement des universités. En parallèle, les prêts pour financer les frais de vie des étudiants ont contribué à une nette  
.../...

diminution des aides familiales auprès des étudiants (de 26 % des revenus d'un étudiant en 1992 à 9 % en 2014).

L'État joue le rôle de garant du système : en effet, en moyenne seulement 53 % du montant prêté est remboursé par l'étudiant et seulement 30 % des étudiants rembourseront l'intégralité de leur emprunt. Le reste à charge – environ la moitié de l'emprunt total – pèse sur le Trésor public.

Comme présenté ci-dessus, le prêt à remboursement contingent est donc un prêt dont le remboursement est conditionné à l'atteinte d'un certain revenu « minimum », considéré comme un niveau de vie « plancher » en-dessous duquel le financement des études supérieures incombera entièrement à la collectivité. Une fois posé ce principe, il importe néanmoins de **concilier deux objectifs en partie contradictoire** : (i) **la nécessaire viabilité financière du système, qui amène à essayer de maximiser les remboursements pour accroître la ressource financière dégagée pour l'enseignement supérieur et, à l'opposé, (ii) le souci de ne pas générer une charge importante pour les emprunteurs qui pourrait les mettre en situation de surendettement.**

La question du **paramétrage du dispositif** est ainsi essentielle.

### Le PARC : les principaux paramètres à définir

- Comme pour tout emprunt, il faut fixer un **taux d'intérêt sur le capital emprunté**. Dans les conditions actuelles de financement de l'État, **il est proposé que ce taux soit fixé à zéro**. Cela représenterait pour l'État un coût mais celui-ci serait limité. Si tous les étudiants à l'université recouraient à l'emprunt, pour par exemple 1 000 € par an,  
.../...

cela représenterait une dizaine de millions d'euros par an – un coût très modeste en comparaison de l'effort financier consenti par les anciens élèves<sup>111</sup>.

- Ensuite, il s'agit de **fixer le seuil de remboursement**, à un niveau assurant un financement suffisant, **par exemple de l'ordre de 1 500 € nets mensuels**<sup>112</sup>.
- Une fois fixé le seuil, il faut **fixer le taux de remboursement** : **il s'agit du taux qui s'appliquerait sur l'écart entre les revenus de la personne et le seuil de remboursement fixé pour déterminer le montant remboursé**. Un **taux de 7%** amènerait ainsi, pour reprendre l'exemple développé plus tôt, à ce qu'une personne gagnant 2 000 € par mois rembourse 35 € mensuels avec un seuil à 1 500 € par mois. Il faudrait alors 28 mois pour rembourser 1 000 € - et douze ans pour rembourser un emprunt de 5 100 € correspondant à 5 années d'enseignement supérieur (3 ans de licence et 2 ans de master)<sup>113</sup>.
- Les caractéristiques financières étant définies, se pose **la question des modalités concrètes de remboursement**. Dans un prêt classique, la récupération des sommes dues relève de la banque prêteuse. Pour le prêt à remboursement contingent, un tel modèle n'est pas satisfaisant. En effet, ce dernier, pour fonctionner, suppose un accès aux revenus des personnes, qui pourraient sinon déclarer un niveau de revenu inférieur les dispensant de rembourser<sup>114</sup>.  
.../...

Dans ce cadre, **l'administration fiscale apparaît la mieux placée pour gérer le remboursement de la dette, parallèlement à la collecte de l'impôt sur le revenu dans le cadre du prélèvement à la source**. Pour les entreprises, un tel système aurait également l'intérêt de limiter les frais de gestion par rapport à un système où un tiers extérieur exercerait cette mission, à qui elles devraient communiquer les salaires des débiteurs. L'accès aux données apparaît également mieux préservé par l'administration fiscale, qui a su mettre en place des procédures de traitement sécurisées.

- Enfin, **la distribution du prêt à remboursement contingent pourrait se faire, comme le propose notamment Robert GARY-BOBO, à travers le réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)**, institution jouant déjà régulièrement le rôle de banquier public, avec un accès aux marchés de capitaux.

**En tant qu'instrument à disposition des étudiants pour financer les droits de scolarité, le prêt à remboursement contingent nous semble avoir naturellement vocation à être ouvert à tous, c'est-à-dire aux quelques 2,4 millions d'étudiants du supérieur<sup>115</sup>, sans distinction notamment entre enseignement public et privé<sup>116</sup>**. Du point de vue de l'étudiant devant payer des droits de scolarité et bénéficiant d'une formation, le choix entre suivre sa formation dans le public ou dans le privé est en effet neutre : ce n'est pas la modalité d'organisation qui importe, mais le coût, l'accessibilité et la qualité de la formation. Mais **pour ne pas inciter les structures, notamment privées, à augmenter excessivement leurs tarifs, le montant pouvant être emprunté par un étudiant chaque année pour sa formation serait**

111 Le calcul se fonde sur les hypothèses suivantes : 1,3 million d'étudiants (et autant d'emprunts), des emprunts à 1 000 € (donc un volume d'emprunts annuels de 1,3 Md€), et un taux d'intérêt potentiel à 1%, ce qui correspond à un taux immobilier moyen pour un emprunt sur 15 ans. Cela représenterait donc une « dépense » (au sens de la comptabilité nationale) publique de 13 M€ par an.

112 Selon l'Observatoire des inégalités, 30% des salariés gagnent moins (en équivalent temps plein, données INSEE 2016) et 70% gagnent plus. Le revenu médian pour une personne seule est, selon le même observatoire, de 1 563 € par mois.

113 Sous réserve d'une stabilité des revenus de la personne.

114 C'est notamment l'une des causes principales de l'échec du PARC mis en place aux États-Unis par l'université de Yale dans les années 1970.

115 Données issues des fiches « Repères et références statistiques » des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, 2019. Les dernières données disponibles portent sur 2018-2019. En 2018-2019, on compte 2,7 M d'étudiants du supérieur, dont 0,3 M d'étrangers en mobilité internationale et 0,5 M d'étudiants dans le privé.

116 En pratique néanmoins, il apparaît pertinent pour éviter les dérives et les fraudes d'exclure les établissements privés qui ne seraient pas reconnus par l'État.

**plafonné à un niveau défini par les pouvoirs publics, typiquement au niveau fixé pour le secteur public** (900 € en licence et 1 200 € en master).

L'ouverture du prêt à remboursement contingent aux étudiants étrangers, qui représentent quelques 10,6 % du total des étudiants du supérieur, n'apparaît cependant pas souhaitable en raison des difficultés de recouvrement qu'elle induirait et devrait être limitée aux seuls étudiants communautaires. Cela semble techniquement possible et pertinent dans le souci de mobilité des étudiants européens et d'attractivité de l'enseignement supérieur français en Europe.

De notre point de vue, ensuite, **le prêt à remboursement contingent resterait optionnel** : un étudiant pourrait préférer payer directement ses droits de scolarité plutôt que de s'endetter. Il est à noter cependant qu'aucun étudiant n'y aurait intérêt, en particulier si le prêt était à taux zéro comme nous le proposons.

**L'ouverture du prêt pourrait également être conditionnée à un engagement effectif de l'étudiant dans sa scolarité – par exemple en limitant le nombre d'années possibles pour chaque niveau, et donc les redoublements, ou en encadrant le cumul de formations, mais sans créer trop de contraintes sur les parcours d'enseignement.** L'objectif est en effet de donner une grande autonomie aux étudiants dans leurs parcours, tout en les responsabilisant.

### La question de la viabilité financière

Dans un emprunt classique, la couverture du risque de remboursement est assurée par le taux d'intérêt fixé par la banque et l'existence d'éventuelles garanties. Dans le cadre d'un prêt à remboursement contingent, au contraire, il existe un déséquilibre structurel entre les montants empruntés et les montants remboursés, puisque les emprunteurs ne remboursent l'emprunt que sous condition d'un revenu suffisant.

.../...

Le prêt à remboursement contingent est ainsi déséquilibré financièrement, avec un niveau de remboursement inférieur aux sommes empruntées. Au Royaume-Uni, par exemple, le taux de remboursement n'est que d'environ 50 % (mais les droits de scolarité sont beaucoup plus élevés que ce que nous proposons).

Cette perte pourrait être compensée en faisant payer davantage les autres étudiants (par exemple avec un taux d'intérêt accru ou avec des frais de dossier), avec l'inconvénient majeur de rendre le prêt à remboursement contingent moins intéressant pour les étudiants. Nous considérons donc qu'une telle option, qui ferait porter sur les diplômés le partage du risque de remboursement, n'est pas souhaitable.

Il nous semble donc préférable d'accepter cet inconvénient comme inhérent au dispositif et d'en faire peser le coût sur la collectivité, c'est-à-dire sur l'État. En considérant que les 2,4 millions d'étudiants du supérieur public et privé recourent au PARC, l'emprunt total s'élèverait à environ 2,4 Md€ par an (à 1 000 € par étudiant en moyenne). Si 85 % du prêt est remboursé, le coût pour l'État est de 360 M€ par an en régime cible. Un tel niveau apparaît parfaitement envisageable, à condition de fixer les paramètres de l'emprunt à cette fin. Budgétairement, il est à mettre en regard du gain pour les universités (+ 1,3 Md€).

Se pose enfin la question de la mise en place du système. La montée en charge du dispositif sera en effet très progressive, puisque les remboursements augmenteraient très progressivement, sous l'effet de l'entrée sur le marché du travail des nouveaux diplômés (qui commenceront à rembourser) et de l'avancée des autres dans la carrière (qui continueront de rembourser si leurs revenus le permettent jusqu'au remboursement intégral de leur dette). Il faudra donc attendre que les premières cohortes aient pleinement achevé leur cycle de

.../...

remboursement pour que le système entre dans une phase stationnaire où le niveau de remboursement dépendra principalement de la démographie et de la croissance économique. **L'État devrait donc contribuer « à perte » pendant les premières années, mais cet investissement apparaît rentable s'il permet d'améliorer significativement le financement universitaire.**

#### 1 - Mettre en place en parallèle :

- Un dispositif de prêts à remboursement contingent (PARC) pour accompagner les étudiants et favoriser leur autonomie face au règlement des frais d'inscriptions. Ce dispositif serait également ouvert au privé, mais plafonné ;
- une augmentation des droits de scolarité maîtrisée pour les porter de 170 € à 900 € en licence et de 243 € à 1 200 € en master ; lorsque les droits actuels sont à un niveau plus élevé (pour certaines formations), ceux-ci ne changeraient pas ;
- l'État doit en contrepartie s'engager durablement en faveur de l'enseignement supérieur, *a minima* en ne réduisant pas son niveau de financement actuel.

#### b) Développer très sensiblement les aides financières aux étudiants qui en ont besoin

Avec le prêt à remboursement contingent, nous proposons que les établissements consacrent une partie substantielle des revenus générés pour développer les bourses. Celles-ci seraient alors gérées par ces établissements.

De notre point de vue, **les établissements pourraient ainsi consacrer autour de 10 à 15% des revenus générés par le PARC (soit autour de**

**100-150 M€ pour les universités) pour des bourses ciblées sur les étudiants pour lesquels la contrainte financière est la plus forte.** Il importe néanmoins d'éviter la dispersion actuelle, avec près de 40% d'étudiants boursiers dont plus de 80% au premier échelon, pour apporter une aide importante aux étudiants en ayant le plus grand besoin.

À noter également qu'avec le PARC, dans la mesure où le paiement des droits de scolarité est différé et dépend du revenu futur, les étudiants boursiers n'ont pas vocation à en être exonérés. Aujourd'hui, l'État compense cette exonération aux universités. Il est possible de **réorienter immédiatement la compensation de l'État aux universités, liée à l'exonération des droits de scolarité des étudiants boursiers (110 M€ en 2019), vers les bourses sur critères sociaux**<sup>117</sup>.

Dans l'ensemble, cela pourrait représenter un effort de l'ordre de **250 M€, soit une hausse d'environ 12,5% du montant actuellement consacré aux bourses sur critères sociaux**<sup>118</sup>.

**2 - En contrepartie de la hausse des frais de scolarité, exiger des universités qu'elles développent des systèmes de bourses, dont elles définiraient elles-mêmes les critères (en parallèle des bourses nationales).**

- Augmenter les aides financières à destination des étudiants modestes d'au-moins 250 M€.

**Une fois développé un système de prêt à remboursement contingent, celui-ci pourrait également constituer un outil très efficace pour lutter**

<sup>117</sup> Versées sur 10 mois. En 2020 : 5<sup>e</sup> échelon : 455 € / mois, 6<sup>e</sup> : 483 € / mois, 7<sup>e</sup> 561 € / mois.

<sup>118</sup> Pour rappel, les bourses sur critères sociaux représentent quelques 2 Md€ en 2018 selon le rapport annuel de performance (RAP) du programme 231. Une hausse de +110 M€ à destination des échelons 5 à 7 représenterait +500 € par boursier par an (avec 220 000 boursiers sur les échelons 5 à 7).

contre les difficultés financières des étudiants, en finançant non pas seulement des droits de scolarité mais également des frais de vie.

Les étudiants emprunteraient alors une somme – par exemple autour de 1 000 € par an – qui serait à leur disposition pour financer leurs dépenses courantes, leur permettant plus d'autonomie alors que les budgets étudiants sont aujourd'hui fortement contraints<sup>119</sup>. En ouvrant une telle possibilité aux quelques 2,4 millions d'étudiants du supérieur, cela représente un volume d'emprunt global annuel de l'ordre de 2,4 Md€<sup>120</sup>.

Une telle proposition présente néanmoins un enjeu important de viabilité financière, puisque le système de prêt à remboursement contingent est structurellement déséquilibré. L'État devrait alors se porter garant de l'équilibre du système, avec un effort annuel de l'ordre de 0,5 à 1 Md€ en fonction du taux de remboursement sur ces prêts – un montant néanmoins limité au regard des 2 Md€ versés par l'État chaque année pour les bourses sur critères sociaux.

**3 - Ouvrir les prêts à remboursement contingent (PARC) au financement des frais de vie des étudiants (logement, dépenses courantes, etc.).**

## 2. Mieux financer la recherche

Nous considérons ensuite qu'un financement accru de la recherche française est nécessaire, là aussi pour mettre la France au même niveau que les meilleurs mondiaux.

Ce financement a d'ailleurs de nombreux effets positifs sur la croissance économique. Comme le souligne Éric Chaney, conseiller économique de l'Institut Montaigne, l'investissement dans la recherche est en effet « un domaine où les rendements à long terme sont bien supérieurs au seuil de 9%, mais ne sont pas évaluables par les méthodes utilisées pour les projets d'investissement classiques (...) ». Il relève notamment la différence « essentielle » entre le rendement de la recherche « et celui, par exemple, d'une infrastructure routière permettant le désenclavement d'une région (un projet ayant un rendement social plus élevé que son rendement financier en raison des externalités positives ainsi créées) est qu'il n'y a pas d'amortissement pour une découverte scientifique, bien au contraire : le rendement de la découverte augmente au fur et à mesure que les innovations technologiques s'en emparent ». Il fait état pour la R&D financée sur fonds publics, « d'un rendement social qui serait de l'ordre de 20% », ce qui selon lui pourrait faire « consensus entre 'dépensiers' et 'conservateurs' ». C'est pourquoi, la question est posée selon lui d'« exclure les dépenses de recherche du calcul des déficits excessifs, sous condition de gouvernance »<sup>121</sup>.

### Le projet de loi de programmation de la recherche

Le projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR), désormais projet de loi de programmation de la recherche<sup>122</sup>, fait suite à l'annonce du Premier ministre du 1<sup>er</sup> février 2019 annonçant la mise en place de groupes de travail afin qu'un texte soit présenté au Parlement début 2020 afin de « renforcer la capacité de financement  
.../...

121 « Pour profiter des taux d'intérêt « cadeau », investissons dans la recherche », Éric Chaney pour l'Institut Montaigne (17 Octobre 2019) : <https://www.institutmontaigne.org/blog/pour-profiter-des-taux-dinteret-cadeau-investissons-dans-la-recherche>

122 « Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 », Assemblée Nationale (Juillet 2020), [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3234\\_projet-loi#](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3234_projet-loi#)

119 Selon un sondage IPSOS de 2019, les dépenses mensuelles d'un étudiant sont de 436 € par mois pour 397 € de ressources hors revenus du travail, et en moyenne 193 € par mois de revenus du travail : <https://www.ipsos.com/fr-fr/590-eu-le-budget-mensuel-dun-etudiant-en-france>.

120 Dans l'hypothèse théorique où chaque étudiant emprunterait le montant maximum.

des projets, programmes et laboratoires de recherche, **conforter et renforcer l'attractivité des emplois et des carrières scientifiques et consolider la recherche partenariale** et le modèle d'innovation français<sup>123</sup>. À cet égard, les premières annonces du Président de la République en mars 2020 et les précisions apportées par la ministre de l'ESRI Frédérique Vidal, puis le projet présenté en Conseil des ministres du 22 juillet 2020, mentionnent :

- Une hausse de 5 Md€ du budget consacré à la recherche sur 10 ans.
- Il est prévu une augmentation d'environ 400 M€ par an entre 2021 et 2023, puis de 500 M€ par an de 2024 à 2027, pour finir à 600 M€ de plus par an entre 2028 et 2030. Selon le MESRI, en 2023, le budget de la recherche aura donc augmenté de 1,3 Md€, et en 2025 de 2,3 Md€, et en cumul sur 10 ans, 25 Md€ supplémentaires seraient injectés.
- L'objectif de rehausser le budget de l'ANR avec + 1 Md€, un taux de succès aux appels à projets de 30 % et un préciput porté à 40%.
- La création d'une nouvelle voie de « pré-titularisation conditionnelle » (« *tenure track* »), avec l'objectif de créer, d'ici 2030, « 300 chaires de professeur ou de directeur de recherche junior » environ chaque année en complément des recrutements de chargés de recherche et de maîtres de conférences.
- Des mesures sur l'attractivité de l'ensemble des métiers de la recherche, avec notamment, dès 2021, le recrutement des chargés de recherche et maîtres de conférences à hauteur d'au moins 2 SMIC, contre en moyenne 1,3 à 1,4 aujourd'hui.
- La création de CDI de mission scientifique pour des personnels recrutés spécifiquement pour l'accomplissement d'un projet de recherche.

.../...

- La création de « 2 000 contrats doctoraux supplémentaires d'ici 2027, dont 100 dès 2021 ».
- Des moyens pour la recherche en « santé globale » soit « à terme au moins 300 M€ supplémentaires qui iront à des projets de recherche en santé globale, et au moins 1 Md€ supplémentaire pour l'ensemble de ce secteur de recherche (infrastructures, rémunération, moyens pour les laboratoires, projets financés, etc.) ».

### Ces premiers éléments prévus dans le cadre de la loi de programmation de la recherche, qui entrerait en application en 2021, constituent un premier pas intéressant mais encore insuffisant.

La situation dégradée depuis des années aurait nécessité un véritable « choc de confiance » que la programmation sur 10 ans limite considérablement, puisque les montants prévus pour les années 2021 et 2022 demeurent très largement inférieurs à ceux programmés les années suivantes.

En particulier, **les efforts budgétaires consacrés à l'Agence nationale de la recherche (ANR) doivent s'inscrire dans une volonté d'aligner à minima le financement de la recherche publique sur les pays comparables**, comme l'Allemagne<sup>124</sup>.

Nous proposons de saisir l'occasion de la LPPR pour **faire de l'ANR**, à l'image de la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)* allemande, **une véritable agence de moyens permettant le développement de projets tant en nombre qu'en montants**. Les financements doivent être incitatifs, et être pour une part inscrits dans des orientations correspondant à des défis incontournables, et pour une autre part totalement ouverts à l'initiative des chercheurs.

123 « Le projet de loi de programmation de la recherche », Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (Octobre 2020), <https://www.enseignement-sup-recherche.gouv.fr/pid39124/loi-de-programmation-pluriannuelle-de-la-recherche.html>

124 Cela signifie 1 % du PIB consacré à la recherche publique, ce qui impliquerait 2 % dans le privé pour atteindre les 3 % espérés dans les 5 ans.

À cet égard, **une augmentation substantielle de ses fonds est nécessaire**, sachant que la loi de 2006 prévoyait à l'horizon 2010 un budget de 1,5 Md€ (ce que les annonces présidentielles pour la LPPR viendraient réaliser, avec plus de dix ans de retard), **alors que la DFG a soutenu en 2018, près de 33 200 projets pour un volume de financement de 3,4 Md€.**

Ainsi en 2021, le budget de l'ANR atteindra un montant que l'agence n'a jamais connu depuis sa création (son budget avait culminé à 850 M€ en 2008) avec 1,19 Md€ en 2021. Le taux de sélection passera de 17 % en 2020 à 23 % en 2021.

Mieux dotée, **l'ANR doit également permettre de clarifier la stratégie des appels à projet et de diminuer leurs lourdeurs, en recentrant sur l'ANR la gestion des appels à projets actuellement portés par une multitude d'acteurs**, tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou l'Institut national du cancer (INCa), et en envisageant également des dispositifs concertés dans les appels à projets avec les régions.

En effet, **si les équipes de recherche françaises sont entrées de façon inégale dans la culture de l'appel à projets, ceci s'est accompagné d'une complexification sans précédent** avec trop de structures de financement, et autant d'outils et de règles pour répondre aux appels, générant à la fois **un gaspillage des ressources et un sentiment d'épuisement dans les communautés académiques.**

**Dans les autres pays, les procédures sont généralement moins complexes**, comme le relève le rapport final du groupe de travail sur le financement de la recherche, remis au Premier ministre le 23 septembre 2019<sup>125</sup>.

Mieux dotée, **l'ANR devra également éviter le « saupoudrage » de crédits. Elle devra avoir à la fois la capacité de s'engager financièrement sur des montants substantiels auprès des projets d'excellence (y compris**

**sur les équipements lourds)** mais aussi prendre en compte les besoins différenciés selon les champs de recherche, notamment en sciences humaines et sociales (SHS). Cette plus grande flexibilité est en effet d'une condition essentielle pour **soutenir les projets de recherche ambitieux.**

Par ailleurs, **le financement, dans le cadre des appels à projets, des frais indirects et des frais de gestion supportés par l'établissement portant le projet (le « préciput ») apparaît réduit en France** : de l'ordre de 20 % de l'aide apportée à la recherche, selon le rapport évoqué susdit, contre 22 % en Allemagne, 30 % au Japon avec plafond et même jusqu'à 70 ou 90 % aux États-Unis, sans plafond. Au niveau européen, la Commission couvre les coûts indirects à hauteur de 25 %. La part versée aux établissements gestionnaires passe de 8 % à 10 %, et celle versée aux établissements hébergeurs de 11 % à 13 %. De plus, nous introduisons dès 2021 une part qui reviendra directement aux laboratoires, fixée à 2 %. Au total, le préciput sera donc de 25 % en 2021, ce qui est le taux pratiqué sur les projets européens.

**La particularité française, liée à la multitude des acteurs, est également de « découper » ces frais de gestion entre ceux réservés au gestionnaire (8 %) et ceux réservés à l'hébergeur (11 %)**, réduisant encore le montant versé à chacun. De ce point de vue, on peut s'interroger sur les évolutions prévues. La part versée aux établissements gestionnaires passe de 8 % à 10 %, et celle versée aux établissements hébergeurs de 11 % à 13 %. Mais est introduite dès 2021 une part qui reviendra directement aux laboratoires, fixée à 2 %. L'objectif d'un préciput de 25 % en 2021 (le taux pratiqué sur les projets européens), est donc atteint au prix d'une fragmentation supplémentaire.

**L'insuffisance du taux de préciput et son découpage rejallissent donc fortement sur les universités, qui hébergent l'essentiel des unités mixtes de recherche** et en supportent l'essentiel des coûts indirects (immobilier, fluides, sécurité etc.).

**Nous proposons donc de porter le préciput au niveau des meilleures normes internationales, soit entre 40 et 50 % d'un projet, à destination de**

125 « Groupe de Travail 1 : financement de la recherche », Gouvernement Français (Septembre 2019). [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/loi\\_programmation\\_pluriannuelle/45/9/RAPPORT\\_FINAL\\_GT1\\_-\\_Financement\\_de\\_la\\_recherche\\_1178459.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/loi_programmation_pluriannuelle/45/9/RAPPORT_FINAL_GT1_-_Financement_de_la_recherche_1178459.pdf)

**l'hébergeur** (le plus souvent en pratique l'université), **ce qui constituera une incitation forte pour les acteurs à héberger davantage de projets.**

**4 - Réformer l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour en faire une véritable agence de moyens, permettant, avec un budget sensiblement accru, le développement important de projets, dans le cadre d'une stratégie ambitieuse refusant le saupoudrage.**

**L'ANR serait alors le canal central des appels à projets, en centralisant l'accès à la multiplicité des agences de financements actuelles (ADEME, etc.).**

**Le préciput serait porté au niveau des normes internationales, soit entre 40 et 50 % d'un projet, au bénéfice de l'hébergeur.**

Au-delà du volet national, nous proposons de renforcer le financement européen de la recherche, en élargissant le modèle réussi du Conseil européen de la recherche (CER) et de Horizon 2020 (puis Horizon Europe) à plus de chercheurs, dans la durée et avec des procédures allégées.

## Horizon 2020 et Horizon Europe

Se voulant plus ambitieux que ses prédécesseurs (simplification des procédures, plus d'ouverture, plus d'innovation), le programme-cadre de recherche Horizon 2020 (2014-2020), regroupe dans un seul programme, les programmes de recherche et d'innovation européens tels que le programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRD), Euratom, actions pour l'innovation du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, institut européen d'innovation et de technologie.

.../...

En décembre 2020, l'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement européen précise que le nouveau programme de recherche et d'innovation de l'UE sera doté d'un budget d'environ 95,5 Md€ pour la période 2021-2027. Ce montant comprend 5,4 Md€ provenant du programme NextGenerationEU pour stimuler la reprise et 4,5 Md€ supplémentaires. Dans le détail, le premier pilier d'Horizon Europe « Science ouverte et excellente » obtient 1,713 Md€ du supplément, et à ce titre l'ERC gagne 1,142 Md€ en plus – le budget total de l'ERC s'élevant donc à 16,1 Md€. 1,713 Md€ du supplément est attribué au 2<sup>e</sup> pilier « défis globaux et compétitivité industrielle européenne », 359 M€ vont au 3<sup>e</sup> pilier dédié à l'innovation et 212 M€ au pilier transversal « renforcement de l'Espace européen de la recherche ».

**À terme, l'objectif nous semble ainsi être de constituer un pendant européen à la « National Science Foundation » (NSF) américaine<sup>126</sup>.**

Pour ce faire, nous proposons de nous appuyer sur les capacités d'évaluation et de financement construites par le CER, mais en leur donnant une nouvelle ampleur : l'agence de financement américaine dispose en effet d'un budget plus de quatre fois supérieur (plus de 8 Md\$) et un taux de financement de 24 %<sup>127</sup>, deux fois supérieur à celui du CER. Dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'Union européenne, il est donc important de prévoir un effort accru – et non en forte baisse comme résultant du Conseil européen de juillet 2021.

126 Créée en 1950, la Fondation nationale pour la science (National Science Foundation, ou NSF) est une agence indépendante du gouvernement américain, dont le rôle est de soutenir financièrement la recherche scientifique dans tous les domaines de la science et de l'ingénierie, à l'exception du médical.

127 Chiffres 2014. Rapport du NSF de 2016 : <https://www.nsf.gov/nsb/publications/2016/nsb201641.pdf>. À comparer avec un taux de succès pour le CER de 11% en 2018 : <https://erc.europa.eu/sites/default/files/document/file/erc-2018-adg-statistics.pdf>

**5 - Développer le Conseil européen de la recherche (CER) pour en faire un pendant européen à la National Science Foundation (NSF) américaine.**

## B. 2<sup>e</sup> axe : Pour des universités enfin autonomes

Mieux financées, les universités doivent pouvoir **trouver de nouveaux leviers d'autonomie**.

Cela passe tout d'abord par **une redéfinition nécessaire des rôles entre les acteurs de terrain que sont les universités et la tutelle qu'est le ministère** : encore trop directif, le ministère doit voir son rôle évoluer, vers celui **de garant d'un système de financement et d'évaluation des universités valorisant l'excellence dans la différence** des projets locaux.

En second lieu, il importe de **renforcer la gouvernance des universités** pour faire face aux responsabilités qu'entraîne l'autonomie : les **présidents d'universités doivent pouvoir incarner le projet de l'établissement**, avec des capacités managériales et un *leadership* fort, et être de vrais « **entrepreneurs institutionnels** ».

Enfin, il nous semble **illusoire de considérer comme autonomes des universités dont la marge de manœuvre sur leurs principaux postes de dépenses et leur cœur de métier est très faible** : les universités qui le souhaitent doivent donc pouvoir se saisir de nouvelles voies de dévolution immobilière, d'opportunités de rapprochement avec les CROUS, d'un processus de recrutement et de rémunération plus souple.

## 1. Redéfinir les rapports entre le ministère et les acteurs de terrain

À l'heure actuelle, il n'existe **pas de mécanisme effectif d'allocation des ressources budgétaires du ministère vers les universités** : ces **budgets sont principalement négociés de gré à gré**, et sont plutôt des **reconduites des budgets précédents**. Le **modèle SYMPA, critiqué, joue un rôle très limité**. Le financement des universités **ne permet pas, dans ce cadre, de valoriser leurs performances**.

Ensuite, **l'évaluation de cette performance, qui devrait théoriquement échoir au Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES), manque à la fois de transparence et d'homogénéité**. Aucun suivi structuré de celles-ci n'est mis en œuvre, rendant l'effort d'évaluation **particulièrement peu impliquant pour les acteurs évalués**, mais paradoxalement aussi très chronophage au regard de ses enjeux. Le *Research Excellence Framework (REF)* britannique, afin de limiter la charge pour les structures évaluées, concentre par exemple le dispositif d'évaluation de la recherche sur une année.

Nous proposons donc que le financement par l'État, via les dotations ministérielles (en dehors des frais de scolarité), puisse se fonder sur **un véritable système d'allocation des ressources**, lui-même assis sur **un mécanisme d'évaluation de la performance de chaque établissement**. Ce système doit être construit de manière à **encourager la différenciation des établissements**, et donc permettre des **cadres d'évaluation adaptés aux projets de chaque établissement**, en les incitant à capitaliser sur les domaines où ils sont reconnus sans s'y limiter. Ces projets doivent s'intégrer dans une stratégie d'établissement cohérente, qui traduit le besoin de différenciation de l'enseignement supérieur français.

À cet égard, **l'allocation pourrait être assurée par une agence, plutôt que directement par le ministère**. Comme **le rappelle le Conseil d'État dans une étude de 2012, « quatre critères peuvent justifier la création**

**d'une agence** : l'utilité de la spécialisation dans des tâches de gestion à grande échelle, afin de dégager une efficacité accrue (**critère de l'efficacité**) ; la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'État (**critère de l'expertise**) ; le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique (**critère du partenariat**) ; la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision (**critère de la neutralité**) »<sup>128</sup>.

En la matière, **une agence permettrait une neutralité accrue, gage de légitimité**, serait plus en mesure de nouer des partenariats, avec le HCERES pour l'évaluation, mais aussi avec les collectivités territoriales concernées ou les acteurs du financement à l'étranger, par exemple, tout en étant en capacité, par la spécialisation, de **développer une forte expertise**.

**6 - Créer une agence dédiée à l'allocation des moyens des universités en fonction d'objectifs et de résultats et d'une manière différenciée suivant les profils des établissements, qui s'appuierait notamment sur un HCERES rénové pour les évaluations.**

Cette agence de moyens affecterait les financements sur la base **de résultats et d'évaluations faites par le HCERES, en assumant la différenciation entre établissements**.

Cette agence serait ainsi **complémentaire de l'ANR**, qui interviendrait en tant qu'agence de moyens pour la recherche, sur appels à projets.

Ce système doit être **le plus transparent possible, en s'appuyant sur la feuille de route stratégique définie par l'université** servant de base

128 Rapport de 2012, « Les Agences : une nouvelle gestion publique ? », Conseil d'État : <https://www.vie-publique.fr/rapport/32711-rapport-2012-conseil-detat-les-agences-une-nouvelle-gestion-publique>

à l'évaluation avec **des critères mesurables** (puissance et impact de la recherche, liens avec les organismes de recherche, qualité de gestion, liens avec les territoires, taux de réussite des étudiants, etc.) **et homogènes avec l'enseignement supérieur privé** pour que l'évaluation soit commune et globale.

## Construire un référentiel d'évaluation des établissements

Afin de financer les universités selon leurs performances, il est nécessaire de **prendre en compte la diversité des situations et des projets**. Une université de recherche intensive ne saurait en effet être évaluée comme une université généraliste, qui forme principalement des étudiants au niveau licence. Cela doit **pourvoir permettre l'émergence d'établissements efficaces dans leurs différentes spécialités**, et cette spécialisation doit faire l'objet d'un choix de l'établissement, négocié avec le ministère. **Nous proposons donc que soient inscrits dans les contrats pluriannuels une convention d'objectifs, qui définisse au sein de l'université dix objectifs à atteindre**. Ces objectifs, suivis par des indicateurs objectifs et par des évaluations qualitatives régulières, doivent s'inscrire dans le processus d'allocation des ressources.

Chaque objectif pourrait être évalué au regard de trois éléments de comparaison : la moyenne nationale de tous les établissements, la moyenne des établissements ayant choisi le même indicateur, et la progression dans le temps de l'indicateur.

Nous proposons que **sur ces dix objectifs, cinq soient communs à l'ensemble des établissements** : ils correspondent aux grandes

... / ...

orientations stratégiques définies par le ministère. **Les cinq autres objectifs seront négociés entre l'établissement et le MESRI** : ils correspondent aux grandes orientations stratégiques de l'établissement.

Cette allocation des moyens s'appuierait sur un dispositif d'évaluation renouvelé, la continuité entre évaluation et financement apparaissant comme un enjeu clé de performance du système.

**7 - Redéfinir les missions du HCERES, dont la fonction d'évaluation serait renouvelée, ouverte à des experts et à des comités d'évaluation externes, visant à apprécier la performance globale des établissements au regard de leurs stratégies propres.**

Garant du bon fonctionnement d'un système de financement et d'évaluation des universités qui s'appuierait sur la nouvelle agence de financement et un HCERES renforcé et rénové, **le ministère n'a pas vocation à intervenir dans la gestion courante d'universités autonomes**. Au contraire, son rôle est de **définir la stratégie française en matière d'ESR et les moyens globaux qui y sont consacrés**, en lien avec les autres ministères concernés (éducation nationale, économie, emploi, budget, affaires étrangères...).

En passant d'une fonction de contrôle et d'administration à une **fonction d'accompagnement et d'appui**, le ministère doit ainsi **favoriser un déplacement du pouvoir administratif et politique vers les établissements**.

Le ministère doit alors **s'inscrire dans une logique d'« accountability »** : il est le garant d'un système de financement et d'évaluation dont le rôle est de s'assurer que les universités « rendent des comptes » sur leurs choix, avec pour objectif d'accroître leur performance. **C'est au ministère que revient de fixer**

**les grands objectifs assignés aux universités et qui se retrouveraient dans le dispositif d'évaluation** (assurer la formation des jeunes et leur intégration sur le marché du travail, développer la recherche, etc.).

**8 - Recentrer le rôle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la définition de la stratégie française en matière d'ESR, à long terme et en interministériel.**

## 2. Renforcer la gouvernance des universités au regard des standards internationaux

Plus de dix ans après la loi LRU, les acteurs dénoncent **un mode de gouvernance qui limite l'autonomie réelle des universités en ne permettant pas l'émergence de vraies stratégies managériales dans la direction des établissements**. La question de la composition et du fonctionnement du Conseil d'administration des universités cristallise cette difficulté et **freine l'émergence de stratégie d'établissement sur celles des facultés et composants qui le constituent**, du fait du rôle prépondérant accordé à la collectivité universitaire pour le constituer.

Ainsi, comme le soulignait déjà l'Institut Montaigne en 2015, « la **confrontation du modèle français avec les exemples étrangers** montre à quel point le modèle de gouvernance des universités françaises ne va pas de soi. Ainsi, **le fait que les membres du Conseil d'administration (CA) soient pour l'essentiel choisis directement ou indirectement par les personnels et les étudiants de l'établissement est très atypique**. L'élection du président, désigné lui aussi indirectement par les personnels et les étudiants de l'université, est aussi loin d'être le cas général lorsque l'on s'intéresse aux systèmes étrangers. Si ces modes de désignation ont des avantages, comme par exemple celui de favoriser la définition de choix largement partagés, ils peuvent aussi **exacerber les querelles internes ou conduire à éviter les choix courageux**. La prise en compte des missions collectives peut

**passer au second plan derrière les intérêts des différentes catégories et composantes de l'établissement.** Le poids des composantes et des disciplines peut peser plus lourd que les arguments politiques et scientifiques dans la définition d'une stratégie ou l'allocation interne des moyens »<sup>129</sup>.

Nous nous appuyons ici largement sur la proposition formulée par le professeur Robert Gary-Bobo dans un texte intitulé « Réformes souhaitables de l'enseignement supérieur français et éléments d'une stratégie de changement » du 16 novembre 2016.

**Les universités devraient être dotées de véritables conseils d'administration (CA) aux effectifs limités, composés pour l'essentiel de personnalités qualifiées extérieures à l'établissement choisies pour leur expérience en matière académique et/ou de gestion de l'enseignement supérieur et de la recherche et chargées de représenter l'intérêt général et celui de l'institution.** Ces personnalités qualifiées devraient être **nommées par l'État financeur, mais leur mode de nomination pourrait inclure des propositions d'organismes ou d'institutions de référence** dans le domaine académique (académies, sociétés savantes, partenaires étrangers, etc.).

**Ces conseils d'administrations devraient être dirigés par un président choisi pour son expérience de management dans l'enseignement supérieur et la recherche, pas nécessairement parmi les professeurs de l'université.**

**Une telle modification de la gouvernance des universités serait profonde et pourrait être difficile à accepter dans certains établissements.** Pour cette raison, elle pourrait être **mise en œuvre d'abord à titre d'expérimentation dans un nombre limité d'université** qui se porteraient candidates, dans le cadre d'un appel à projet incitatif.

Mais il faut **contrebalancer ce pouvoir exécutif, dans un souci d'équilibre des pouvoirs et de garantie de la liberté académique** dans l'enseignement et la recherche.

Il faut donc **un vrai Sénat académique réunissant les enseignants**, s'occupant des recrutements (sur les postes ouverts par la présidence) **et des promotions d'enseignants** (proposant les titularisations), **déterminant la politique scientifique et la politique d'enseignement par un dialogue avec le CA et la présidence.**

Par ailleurs, dans le cas où l'université est dotée d'un président non académique, **un prévôt (ou vice-président) académique devrait être spécifiquement en charge des questions d'enseignement et de recherche.** Le prévôt (vice-président) représenterait également les professeurs au CA.

Le **président aurait alors vocation à être un vrai « entrepreneur institutionnel »**, capable d'incarner le projet de son établissement et disposant de compétences managériales et de *leadership*, tel que décrit notamment par Christine Musselin et Maël Dif-Pradalier. Dans cette optique on pourrait imaginer que le président soit désigné par le Conseil d'administration. Leur analyse porte sur les présidents d'universités ayant su mener à bien des regroupements d'universités, autour d'un **projet de territoire, qu'ils sont parvenus à incarner : « ils ne sont ni les metteurs en œuvre d'une politique nationale, ni de « simples » réformateurs : ils sont porteurs d'une représentation**, celle de l'université complète de grande taille et gouvernée, qui s'inscrit dans les scripts globaux qui légitiment l'évolution de l'enseignement supérieur et dont ils se font ainsi les vecteurs. Pour eux, la création de l'université unique est un moyen de **se mettre en légitimité, non pas avec la tutelle parisienne, mais avec une dynamique et des normes mondiales.** »<sup>130</sup>

129 « Université : pour une nouvelle ambition », Institut Montaigne (Avril 2015) : <https://www.institutmontaigne.org/publications/universite-pour-une-nouvelle-ambition>

130 Revue française de sociologie, « Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'université de Strasbourg », 2014 : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2014-2-page-285.htm>

Le président aurait notamment un **rôle accru dans la nomination des doyens, tout en respectant la collégialité universitaire** : les **conseils de faculté proposeraient au Sénat académique trois noms de potentiels doyens, le Sénat rendant alors un avis et la décision finale revenant au président**. Le président aurait dès lors également la possibilité de mettre fin aux fonctions du doyen, là également sous conditions.

La **question de la rémunération des dirigeants universitaires** devra aussi être abordée. Il n'est pas envisageable, ni probablement souhaitable, dans le contexte français, d'aller vers les excès qui peuvent exister aux États-Unis ou au Royaume-Uni. **Les rémunérations devraient néanmoins être suffisamment attractives pour, d'une part pouvoir attirer des responsables universitaires expérimentés venant d'Europe continentale, d'autre part encourager des chercheurs actifs et reconnus à s'orienter vers des carrières en partie ou en totalité académiques**, ce qui est trop rarement le cas. En 2012, le site EducPros notait ainsi qu'« avec les primes, un professeur des universités touche une rémunération annuelle brute de base comprise entre 60 000 € et 100 000 € », alors qu'« à titre de comparaison, la moitié des présidents d'université britanniques perçoivent autour de 210 000 € par an. »<sup>131</sup>

Enfin, **si la proposition sur le PARC est mise en œuvre, les anciens élèves deviendraient des acteurs importants du financement de l'enseignement supérieur**, qui auraient selon nous également **vocation à être représentés au sein des instances de gouvernance universitaires**, et en particulier des conseils d'administration (CA).

**9 - Réformer les Conseils d'administration (CA) des universités au regard des standards internationaux (effectifs limités, membres extérieurs majoritaires) et le statut des présidents d'universités pour en faire de vrais « entrepreneurs institutionnels » pas nécessairement issus des professeurs de l'établissement.**

**Mettre en place des Sénats académiques réunissant les professeurs titulaires, s'occupant notamment du recrutement sur les postes ouverts par la présidence.**

**Donner au président un rôle décisionnel dans la nomination des doyens, sur proposition des conseils de faculté et avis du Sénat académique.**

### 3. Approfondir le cadre actuel de l'autonomie

Depuis la loi Faure du 12 novembre 1968, **l'autonomisation progressive des universités s'est faite en laissant subsister hors de l'université deux politiques pourtant indissociables de sa mission et de son développement** : la **gestion du patrimoine immobilier**, qui relève de l'État, et **l'accompagnement social et la facilitation des conditions de vie des étudiants**, gérés par les Œuvres sociales, à travers le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 27 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

**Cette fragmentation des acteurs est facteur de complexités et d'inefficacités**. En matière immobilière, sont à déplorer un **immobilier universitaire dégradé et mal entretenu par l'État**, qui s'en sent d'autant moins responsable qu'il n'en est pas l'occupant, ainsi que le **manque de cohérence entre politique immobilière et projets des établissements** et le **manque de visibilité** sur les financements. S'agissant des CROUS, la Cour des comptes a dénoncé en 2015 un **contrôle d'assiduité sur les bourses très insuffisant**, les **lacunes de l'offre de logement aux étudiants**, le **déficit du service de**

<sup>131</sup> « Les rémunérations des présidents d'université revues à la hausse de l'autonomie », Fabienne Guimont pour l'Étudiant, Mai 2012 : <https://www.letudiant.fr/educpros/enquetes/quelle-remuneration-pour-un-directeur-decole-ou-un-president-duniversite/les-remunerations-des-presidents-duniversite-revues-a-la-hausse-avec-lautonomie.html>

**restauration**, malgré des moyens publics conséquents<sup>132</sup>. **Les universités disposent de leurs propres services sociaux**, dont la crise du Covid-19 a souvent montré l'efficacité.

En matière immobilière, **la dévolution immobilière** – c'est-à-dire le transfert de la propriété immobilière de l'État aux universités – **permise par la loi LRU de 2007 n'a pas eu l'ampleur escomptée**, avec un nombre encore trop réduit d'établissements en ayant bénéficié.

**Le bilan des premières dévolutions menées en 2011-2012 est pourtant positif** : accélération de la réalisation de projets de **réhabilitation**, de mise en sécurité et d'accessibilité du bâti; réels progrès dans la **gestion immobilière** (gouvernance améliorée associant les différents acteurs concernés sur le terrain, fonction immobilière professionnalisée au sein des universités, pilotage renforcé); **développement de stratégies immobilières** à long terme plus performantes.

**S'il nous semble important d'approfondir ce mouvement de dévolution immobilière, il doit à notre sens rester ouvert aux universités qui le souhaitent et ne saurait s'imposer à toutes.** Néanmoins, au-delà de la réticence de certaines universités – que l'exemple réussi des autres permettrait in fine de lever –, **il importe d'assurer un cadre incitatif à cette dévolution.**

Cela passe par **deux leviers : un dialogue entre l'État et les universités propriétaires de leur patrimoine sécurisant** (clarification et harmonisation des procédures entre rectorats, suivi des établissements fondés sur la confiance) et un **niveau de financement garanti et adéquat**. À cet égard, si la phase 1 de la dévolution a ouvert des crédits accrus aux établissements bénéficiaires, il est regrettable que ce ne soit plus le cas aujourd'hui, alors que le déficit global de financement par l'État sur les dernières années est réel. Une contractualisation entre l'État et les universités incitatives, qui sécurise les financements adéquats, doit être promue.

**10 - Permettre aux universités souhaitant prendre en charge la gestion de leur patrimoine immobilier de le faire, en lien avec le développement des ressources propres permis par la hausse des droits. La remise aux normes des bâtiments ferait l'objet d'une contractualisation avec l'État, pour en fixer la durée et les engagements réciproques, y compris financiers, afin de ne pas faire peser sur les universités une charge excessive et trop rapide.**

**En matière d'aides sociales, il nous semble que la même ligne directrice devrait désormais être suivie** : là où les universités sont demandeuses de compétences en la matière – **compétences très pertinentes dans le cadre de la mise en œuvre du PARC** – elles doivent pouvoir **prendre la main sur la stratégie d'accompagnement social des étudiants**. Les universités auraient **alors la responsabilité de tout l'accompagnement social des étudiants**, les CROUS pouvant conserver un rôle de gestion dans le cadre qu'elles auront défini.

Cette évolution **donnerait aux universités françaises une possibilité d'intervention plus large**, entre le modèle suisse et le modèle anglais. Comme le souligne la Cour des comptes (rapport de 2015 précité), « en ce qui concerne les pays européens, **la plupart des universités anglaises proposent une offre exhaustive de services, appréhendés comme des services commerciaux** (résidences, restauration, commerces, garderies, etc.). En Suède au contraire, le logement, la santé et le sport sont considérés comme relevant des individus, la faible implication des universités étant compensée par l'activité des organisations étudiantes. **En Suisse (Canton de Genève), les services para-universitaires sont en partie organisés par les universités, qui proposent une offre de logement et de restauration, mais de manière limitée** ».

132 Cour des comptes, Rapport annuel, 2015 : [https://www.letudiant.fr/static/uploads/mediatheque/EDU\\_EDU/9/1/380291-118-rpa2015-reseau-oeuvres-universitaires-et-scolaires-original.pdf](https://www.letudiant.fr/static/uploads/mediatheque/EDU_EDU/9/1/380291-118-rpa2015-reseau-oeuvres-universitaires-et-scolaires-original.pdf)

**11 - Transférer les prérogatives des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) aux universités qui le demandent, ce qui permettrait de centraliser à l'université toute la responsabilité de la politique d'accompagnement social des étudiants.**

#### 4. Moderniser le cadre de gestion

Plus autonomes, les universités deviennent aussi davantage responsables. Cette responsabilité doit s'accompagner d'une modernisation du cadre de gestion. Ainsi, **la gestion des universités doit se professionnaliser**, notamment quant à son contrôle de gestion et sa comptabilité.

**La gestion des ressources au sein des établissements manque de flexibilité et d'efficacité.** À l'heure actuelle, il n'y a par exemple pas de fongibilité possible entre certaines lignes budgétaires, ni d'exploitation possible des différents revenus immobiliers que l'université peut tirer de son patrimoine (ce qu'une dévolution immobilière accrue faciliterait). Un autre problème majeur concerne la fonction contrôle de gestion et la comptabilité au sein des établissements. Celles-ci sont encore très peu présentes, selon les établissements, ou n'utilisent pas les outils les plus adaptés. Ainsi, **la comptabilité de gestion en coûts complets n'est pas encore présente dans la plupart des universités.** Il n'y a **pas de logique de pilotage** à proprement parler, mais seulement un principe de reporting.

Il faut donc **professionnaliser les fonctions support clés de l'université, notamment les systèmes d'information et le contrôle de gestion.**

Il s'agit en particulier de **développer des systèmes d'information intégrés plus efficaces, s'appuyant sur des standards de marché** et non des systèmes spécifiques peu évolutifs et coûteux en maintenance.

La **fonction de contrôle de gestion doit être plus poussée**, intégrant systématiquement la logique des coûts complets et la comptabilité analytique.

**12 - Moderniser les systèmes d'information et la fonction de contrôle de gestion, en y intégrant une logique de coûts complets.**

Cette modernisation du cadre de gestion doit également porter sur le volet du **financement**. Les universités doivent **développer une démarche plus proactive en la matière**, que ce soit s'agissant de **la réponse aux appels à projet** ou de **la recherche de financement alternatifs** (entreprises, appels aux dons, levées de fonds...).

Nous proposons donc de **constituer des équipes en charge des partenariats** (avec d'autres établissements mais aussi des entreprises, des industriels et des alumni) **et du montage des réponses aux appels à projet**, pour que l'université puisse bénéficier de davantage de contrats rémunérateurs.

**13 - Dynamiser la réponse aux appels à projets et la recherche de financements alternatifs, qui doit être considérée comme une fonction support essentielle, à investir pleinement par les universités.**

#### 5. Accompagner les propositions de la loi de programmation de la recherche sur le recrutement

L'autonomie des universités est obérée aujourd'hui par les faibles marges de manœuvre dans le recrutement, la rémunération et la gestion des carrières des enseignants-chercheurs. Le statut des enseignants-chercheurs, fonctionnaires de l'État<sup>134</sup>, est défini au niveau national, et régit leur

recrutement, leur rémunération et leur avancement avec des garanties fortes de recrutement par concours, d'emploi à vie et d'avancement à l'ancienneté.

**Cette gestion centralisée apparaît largement spécifique à la France, ainsi qu'à plusieurs pays d'Europe du Sud et à l'Allemagne pour les seuls professeurs.** En effet, comme le souligne l'IGAENR, « au niveau international, la tendance est à la reconnaissance aux universités d'une liberté de recrutement qui les conduit à privilégier les formules contractuelles à durée déterminée (CDD), celles-ci pouvant cependant parfois aboutir à l'obtention de contrats à durée indéterminée (CDI). Dans de nombreux États, une partie des enseignants-chercheurs bénéficie ainsi d'un dispositif proche de l'emploi à vie, la « *tenure* », à laquelle ils peuvent accéder après une période probatoire de plusieurs années : le « *tenure track* »<sup>135</sup>. **Si la loi LRU permet l'ouverture de postes d'enseignants-chercheurs aux contractuels, leur part reste faible.**

**L'accès à la carrière universitaire est conditionné à la qualification par la section disciplinaire compétente du CNU** (sauf rares exceptions), alors que « dans la plupart des pays étrangers, il n'existe pas de système de filtrage entre l'obtention du doctorat et le recrutement par les établissements, ces derniers disposant généralement d'une complète autonomie de recrutement dans le vivier des docteurs »<sup>136</sup>. Une fois cette qualification nationale reçue, **le recrutement au sein de l'établissement passe, en général, par une sélection locale** faisant intervenir notamment des comités de sélection (COS), le conseil académique et le président, mais c'est *in fine* un arrêté du ministre qui prononce symboliquement la nomination pour les maîtres de conférences et un décret du président de la République pour les professeurs des universités.

## Le système de la « *tenure* » et du « *tenure track* »

La « *tenure* »<sup>137</sup> désigne un dispositif de CDI qui offre la quasi-garantie d'un emploi à vie. Les professeurs qui ont accédé à la *tenure* (« *tenured* ») peuvent être assimilés à des titulaires.<sup>138</sup>

L'accèsion à la « *tenure* » intervient à l'issue d'une période probatoire de pré-titularisation conditionnelle, sous la forme d'un parcours ou chemin d'accès à la « *tenure* », le « *tenure track* » dans le cadre d'un CDD de trois à cinq ans en général, parfois renouvelable. L'accès à la « *tenure* » n'est pas automatique. Il dépend de l'évaluation de l'activité de l'enseignant-chercheur, faite par les pairs à diverses étapes du parcours. Mais, dans les faits, l'établissement concerné anticipe le recrutement de l'enseignant-chercheur en « *tenure track* » en prévoyant pour celui-ci un poste d'enseignant permanent. Par ailleurs, des dispositifs d'accompagnement et de formation permettent de « rattraper » des enseignants chercheurs qui auraient eu des évaluations négatives.

Le dispositif du « *tenure track* » ayant pour objet de tester les capacités des futurs professeurs en titre, mais également d'attirer de jeunes chercheurs brillants, le contrat de « *tenure track* » est souvent associé à un « paquet » (*package*) comprenant, outre la rémunération de l'enseignant-chercheur, un financement pour sa recherche. Selon l'Académie des sciences, « le package proposé à un jeune dans les instituts les plus compétitifs, consiste en un bon salaire, un espace de travail pour  
.../...

134 Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors), et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

135 IGAENR, « Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants chercheurs », 2015 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073\\_Enseignants-chercheurs\\_554164.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073_Enseignants-chercheurs_554164.pdf)

136 Idem.

137 Terme anglais non traduit, car sans équivalent français.

138 Le statut de « *tenured* » n'est cependant pas complètement assimilable à celui des enseignants-chercheurs fonctionnaires français. Ainsi, aux États-Unis, les professeurs « *tenured* » qui quittent l'université pour des mobilités, par exemple dans le secteur industriel, ne sont pas assurés de pouvoir retrouver leur poste académique à leur retour.

cinq à six personnes avec les crédits correspondants, un salaire pour un ingénieur, deux post-docs et deux thésards »<sup>139</sup>.

À côté des enseignants-chercheurs « *tenured* », et des enseignants-chercheurs en « *tenure track* », il existe généralement une troisième catégorie d'enseignants, également recrutés en CDD, qui n'ont pas vocation à accéder à la « *tenure* ».

Source : IGAENR, *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants chercheurs*, 2015, page 5<sup>140</sup>.

**En parallèle de ce cloisonnement des parcours**, avec une voie statutaire très développée et protectrice pour les enseignants-chercheurs mais limitant les marges de manœuvre des universités, une voie contractuelle jugée précaire et peu utilisée – alors qu'elle visait justement à attirer des chercheurs internationaux réputés –, **la rémunération des enseignants-chercheurs reste, nous l'avons vu, sensiblement inférieure aux autres pays comparables.**

**Les marges de différenciation sont donc très ténues pour les établissements** et très peu de latitude est laissée aux universités dans leur politique de recrutement et de gestion des ressources humaines, ce qui ne permet pas d'accompagner leur différenciation par une politique de recrutement adaptée.

Donner aux universités les moyens d'une **stratégie RH autonome nécessite donc de leur permettre de jouer sur le recrutement, la carrière et la rémunération.**

**Une gestion des carrières déconcentrée nous apparaît peu compatible avec le caractère statutaire des enseignants-chercheurs et avec la procédure de qualification nationale pour en faire partie.**

**Force est néanmoins de constater l'extrême sensibilité du sujet dans le monde universitaire**, qui voit parfois dans la « *tenure track* » une précarisation des carrières et craint des formes de « copinage » en cas de transfert du recrutement et de la gestion des carrières aux universités. **Ces craintes nous paraissent exagérées : les meilleures universités mondiales ont ainsi toutes su mettre en place des procédures de recrutement s'appuyant sur de hauts standards déontologiques et des parcours de carrière performants**, alors que la qualification par le CNU est peu homogène selon les spécialités, valorise peu la pluridisciplinarité et fait souvent l'objet de critiques en partialité (elle reste en effet un jugement par des pairs).

**À terme, selon nous, des universités pleinement autonomes pourraient définir et mettre en œuvre leurs propres politiques de recrutement. Pour être en capacité de participer pleinement à la compétition mondiale** qui s'exerce dans ce domaine, elles doivent être en capacité d'attirer les meilleurs talents et de les fidéliser le cas échéant.

**La loi de programmation de la recherche permet une avancée concrète sur ce sujet en créant une « *tenure-track* » à la française, ou « *chaire de professeur junior* » : « La « *chaire de professeur junior* » est un recrutement contractuel sur la base d'une sélection qui respecte les principes posés par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, pour une **durée de 3 à 6 ans**, variable selon les disciplines, qui a **vocation à déboucher sur un recrutement pérenne de professeur ou de directeur de recherche**. Le contrat est porté par l'établissement au sein duquel l'intéressé a vocation à être titularisé, ou par un établissement partenaire de celui-ci. **L'établissement dans lequel il a vocation à être titularisé lui réserve un poste dans ses emplois permanents** »<sup>141</sup>.**

139 *Remarques et propositions sur les structures de la recherche publique en France* – rapport de l'académie des sciences - septembre 2012.

140 IGAENR, « *Le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des enseignants chercheurs* », 2015 : [https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073\\_Enseignants-chercheurs\\_554164.pdf](https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2015/16/4/2015-073_Enseignants-chercheurs_554164.pdf)

141 Étude d'impact du projet de loi de programmation de la recherche, Gouvernement Français, Juillet 2020, page 40 : [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3234\\_etude-impact.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3234_etude-impact.pdf)

Des limites sont prévues à ce dispositif, pour garantir une fluidité des parcours : un **plafond à 20% des recrutements autorisés chaque année dans le corps des directeurs de recherche et 15% au maximum dans celui des professeurs d'université (or cas particulier des petits effectifs)** et, pour chaque établissement, à 50% des recrutements dans le corps. Enfin, **cette voie de recrutement ne signifie pas l'abandon des recrutements sur postes permanents, mais s'y ajoute.**

**Cette proposition doit aussi permettre aux universités intéressées de s'extraire de la procédure de qualification du Conseil national des universités (CNU).** Des garde-fous seront à prévoir, en termes de déontologie ou d'encadrement des endo-recrutements<sup>142</sup>, pour se prémunir de phénomènes de « localisme »<sup>143</sup>. Le projet de loi prévoit ainsi « une **procédure d'examen en vue de la titularisation, après une évaluation suivant des critères d'excellence internationaux.** Ceux-ci doivent tenir compte des résultats atteints dans les objectifs fixés contractuellement lors du recrutement, des publications réalisées et des cours dispensés, de la capacité à répondre à des appels d'offre, des invitations à présenter les résultats de la recherche dans des conférences internationales. **Une commission de titularisation constituée de personnes de rang égal à celui de l'emploi à pourvoir et comportant des universitaires ou des chercheurs extérieurs** à l'établissement dans lequel

le recrutement est ouvert, et **au moins un chercheur ou un enseignants chercheur étranger**, est chargée de vérifier la valeur scientifique et l'aptitude du candidat à exercer les missions du corps. De ce fait, **ce recrutement n'est pas soumis à la procédure de la qualification**, la titularisation en tenant lieu »<sup>144</sup>.

**14 - Accompagner la mise en place – prévue par le projet de loi de programmation de la recherche – d'une voie de recrutement par une « tenure track » de 3 à 6 ans avant titularisation, en dehors de la procédure de qualification du Conseil national des universités (CNU), assortie de garde-fous pour garantir la continuité des carrières.**

Enfin, **afin de moderniser la gestion des carrières, et de valoriser les chercheurs les plus compétents, il nous semble nécessaire de refonder l'évaluation individuelle.**

Pour ce faire, **nous proposons de faire du CNU cet organe d'évaluation des chercheurs et des professeurs, sur la base de leurs travaux**, avec des **évaluateurs externes** et, **pour partie, internationaux.**

**Son évaluation se fonderait ainsi sur les standards internationaux d'une évaluation « ouverte »** (alors que le système français fonctionne encore trop largement en « vase-clos ») : avis extérieurs, comités nationaux avec des membres extérieurs et internationaux, évaluations de la qualité des productions scientifiques.

Cette évaluation individuelle, aujourd'hui souvent chronophage, **s'appuierait sur la pratique plus simple des lettres d'évaluation**, issues d'experts externes compétents.

142 L'endo-recrutement des enseignants-chercheurs, lorsque ceux-ci sont recrutés à l'issue de leur doctorat ou post-doctorat par l'université dans laquelle ils évoluaient précédemment, limite la mobilité des enseignants-chercheurs. Cette pratique, qui reste importante, est néanmoins en baisse : en 2017, 20% des maîtres de conférences ont été recrutés dans l'université où ils ont soutenu leur thèse, et 44% des professeurs d'université évoluaient déjà en tant que maître de conférences dans la même université, contre respectivement 29% et 57% en 2007 (données MESRI, « Qualification et recrutement des enseignants-chercheurs », 2017 : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/10/EESR10\\_ES\\_06-qualification\\_et\\_recrutement\\_des\\_enseignants\\_chercheurs.php](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/10/EESR10_ES_06-qualification_et_recrutement_des_enseignants_chercheurs.php))

143 Les établissements sont autorisés, à titre expérimental, à déroger à la nécessité de qualification préalable par le CNU concernant le recrutement des MCF. De même, il n'y a plus l'obligation de qualification préalable pour l'accès au corps des PU dès lors qu'ils sont déjà maîtres de conférences titulaires. Ces dispositions ne concernent pas les disciplines ayant des « dispositifs spécifiques permettant de faciliter l'entrée dans les corps des enseignants-chercheurs, ce qui est notamment le cas des disciplines disposant d'une agrégation de l'enseignement supérieur (droit, économie, gestion, sciences politiques) ou des disciplines médicales ».

144 Étude d'impact, page 41.

**15 Réformer la mission du CNU pour en faire l'acteur central de l'évaluation individuelle, à partir des meilleurs standards internationaux (lettres d'évaluation, évaluateurs externes, pour partie internationaux).**

**Synthèse des évolutions institutionnelles proposées**

Organisme	Avant	Après
MESRI	<p>Le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a aujourd'hui deux missions principales définies par son décret d'attribution :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préparer les décisions du Gouvernement relatives à l'attribution des ressources et des moyens alloués par l'État dans le cadre de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ;</li> <li>• assurer la tutelle des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche.</li> </ul>	<p>Nous proposons de recentrer le rôle du ministre et du ministère sur la définition de la stratégie française en matière d'enseignement supérieur et de recherche :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• définir la stratégie française en matière d'ESR et les moyens globaux qui y sont consacrés, en lien avec les autres ministères concernés (éducation nationale, économie, emploi, budget, affaires étrangères...). La répartition des crédits entre structures relèverait par contre d'une agence dédiée ;</li> <li>• fixer les grands objectifs assignés aux universités et aux organismes de recherche et s'assurer du bon fonctionnement de la nouvelle gouvernance mise en place, à la fois s'agissant du financement et de l'évaluation. Le rôle de tutelle doit donc évoluer sensiblement : le ministère devient le garant de l'autonomie des universités et de leur évaluation.</li> </ul>

Organisme	Avant	Après
HCERES	<p>Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) est l'autorité administrative indépendante chargée d'évaluer l'ensemble des structures de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou de valider les procédures d'évaluations conduites par d'autres instances.</p> <p>Ses missions sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• évaluer tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche en France (universités, grandes écoles, organismes de recherche...);</li> <li>• valider les procédures d'évaluation mises en œuvre par d'autres instances;</li> <li>• évaluer, à leur demande, les établissements d'enseignement supérieur étrangers;</li> <li>• produire des analyses et indicateurs à l'échelle nationale et internationale en s'appuyant sur les travaux de l'Observatoire des sciences et techniques (OST), département du Hcéres;</li> <li>• contribuer à la définition d'une politique nationale de l'intégrité scientifique, observer les pratiques et accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de leurs obligations, en s'appuyant sur l'Office français de l'intégrité scientifique (Ofis), département du Hcéres.</li> </ul>	<p>Nous proposons de renforcer le rôle du Hcéres dans la gouvernance de l'enseignement supérieur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en réaffirmant sa mission d'évaluation et en renforçant la place des experts et des comités d'évaluation externes;</li> <li>• en insistant sur la différenciation dans l'évaluation : le Hcéres doit tenir davantage compte des projets propres à chaque établissement;</li> <li>• enfin, en inscrivant l'évaluation au cœur de la définition des moyens dédiés à chaque structure.</li> </ul>

Organisme	Avant	Après
<b>CNU</b>	<p>Le Conseil national des universités (CNU) se prononce sur les mesures individuelles relatives à la qualification, au recrutement et à la carrière des professeurs des universités et des maîtres de conférences.</p> <p>Il est composé de 11 groupes, eux-mêmes divisés en 52 sections, dont chacune correspond à une discipline. Chaque section comprend deux collègues où siègent en nombre égal d'une part, des représentants des professeurs des universités et personnels assimilés et, d'autre part, des représentants des maîtres de conférences et personnels assimilés.</p> <p>Pour chaque section, les critères et les modalités d'appréciation des candidatures ainsi que les modalités de mise en œuvre du suivi de carrière des enseignants-chercheurs sont rendus publics. Il en va de même des conditions dans lesquelles les sections formulent leurs avis.</p>	<p>Nous proposons de mettre le CNU au cœur de l'évaluation des chercheurs et des professeurs.</p> <p>Son rôle d'évaluation serait ainsi renforcé et se fonderait sur les standards internationaux d'une évaluation « ouverte » : avis extérieurs, comités nationaux avec des membres extérieurs et internationaux, évaluations de la qualité des productions scientifiques.</p> <p>Le rôle de gestion nationale des carrières évoluerait du fait de l'ouverture accrue des possibilités de recrutement dans les universités hors procédure de qualification par le CNU.</p>

Organisme	Avant	Après
<b>ANR</b>	<p>L'Agence nationale de la recherche (ANR) a été créée en 2005 pour promouvoir la recherche française sur projets.</p> <p>Pour cela, elle propose des appels à projets et met en œuvre des processus de sélection basés sur l'évaluation par les pairs, qui respectent les principes internationaux en la matière : impartialité, équité de traitement, confidentialité, déontologie, intégrité scientifique, et transparence.</p>	<p>Nous proposons de donner sensiblement plus de moyens à l'ANR pour permettre le financement de davantage de projets : quantitativement, mais surtout qualitativement en permettant à l'ANR de s'engager sur des travaux de recherche très ambitieux.</p> <p>L'ANR serait également le canal central des appels à projets, en centralisant l'accès à la multiplicité des agences de financements actuelles (ADEME, etc.).</p>
<b>Agence de financement des universités</b>	N'existe pas encore.	<p>Nous proposons de créer une agence dédiée à l'allocation des moyens des universités, bénéficiant d'une forte autonomie vis-à-vis du ministre et spécialisée sur cette mission.</p> <p>Cette agence répartirait les moyens entre structures en fonction d'objectifs fixés et des résultats atteints, d'une manière différenciée suivant les profils des établissements.</p> <p>Pour ce faire, elle s'appuierait notamment sur les évaluations menées par le HCERES.</p> <p>Cette agence serait ainsi complémentaire de l'ANR, qui interviendrait en tant qu'agence de moyens pour la recherche, sur appels à projets.</p>

## C. 3<sup>e</sup> axe : Pour une recherche forte

Dans le cadre des deux premiers axes, nous avons traité du financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que de l'autonomie des universités. **Ces deux volets couvrent largement la recherche, dont les universités sont devenues un acteur clé.** Comme nous avons déjà pu l'affirmer, il nous semble également important de considérer l'enseignement supérieur et la recherche comme un continuum et non comme deux mondes à part : **il n'y a pas de recherche forte sans enseignement supérieur de qualité, ni d'excellence universitaire sans valorisation des savoirs des chercheurs.**

Il nous a néanmoins semblé utile, sur des aspects parfois plus spécifiques à la recherche, d'identifier **des propositions dédiées**, dans le cadre notamment du débat sur la LPPR. Là encore, l'enjeu est de faire confiance aux acteurs de terrain, de leur donner les moyens de la réussite, mais aussi de les évaluer et de valoriser la différenciation et la performance.

### 1. Repenser l'allocation des moyens de la recherche en lien avec son évaluation

À côté des appels à projets, qui devraient être centralisés par l'ANR, **nous proposons de redéfinir l'allocation des crédits de base à destination de la recherche, en la fondant sur une évaluation au niveau des standards internationaux.**

Cette redéfinition **correspond en fait à ce que nous proposons pour les universités et ferait intervenir les mêmes acteurs** (agence d'allocation des moyens, HCERES), **tout en tenant compte des spécificités de la recherche.**

Ainsi, nous proposons de **redéfinir la mission d'évaluation du HCERES**, à travers une évaluation rénovée, ouverte à des experts et à des comités d'évaluation externes, en particulier internationaux. **Cette ouverture des processus d'évaluation apparaît aujourd'hui faible, alors même que la recherche est de plus en plus mondialisée et qu'un tel effort a été largement mené dans le cadre des appels à projets des PIA.**

**Cette évaluation doit ensuite se traduire dans l'allocation des moyens**, comme mis en place par exemple au Royaume-Uni avec le *Research Excellence Framework (REF)*. L'allocation de moyens aux structures de recherche rendrait alors compte de **l'évaluation de la stratégie de recherche propre à l'organisme, en assumant la différenciation**, et en **prenant en compte le préciput**. Elle se fonderait sur des évaluations qualitatives mais aussi des objectifs chiffrés (des indicateurs clés de performance – ICP) tels que le nombre de doctorants étrangers, le nombre de financements obtenus auprès du Conseil européen de la recherche (CER)...

**16 - Refonder l'allocation des moyens à la recherche en l'appuyant sur une évaluation rénovée, ouverte à des experts extérieurs et internationaux, et assumant la différenciation des stratégies.**

### 2. Renforcer les effectifs de soutien à la recherche

**Le monde de la recherche n'est pas composé que de chercheurs.** Les personnels de soutien représentent, selon les données du MESRI, environ 1/3 des effectifs. Dans les administrations, ils sont ainsi environ 61 000 pour 115 000 chercheurs (35%).

**Depuis 2009, néanmoins, les effectifs de soutien ont baissé de -3,5%, alors que ceux des chercheurs ont augmenté de +16%**<sup>145</sup>. En parti, cette baisse traduit un report de tâches de soutien sur les chercheurs, qui les éloigne de leur rôle premier. Comme le souligne le rapport annexé à la LPPR<sup>146</sup>, **« cette diminution a été très durement ressentie et a fortement contribué à la dégradation des conditions dans lesquelles les chercheurs exercent leur métier ».**

<sup>145</sup> « Les moyens humains de la recherche et développement », Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, données 2009-2017 : [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T497/les\\_moyens\\_humains\\_de\\_la\\_recherche\\_et\\_developpement/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T497/les_moyens_humains_de_la_recherche_et_developpement/)

<sup>146</sup> Université de Lyon, Rapport annexe, 2019 : [https://www.univ-lyon2.fr/medias/fichier/lppr-rapport-annexe\\_1591686635943-pdf](https://www.univ-lyon2.fr/medias/fichier/lppr-rapport-annexe_1591686635943-pdf)

Pour **soutenir l'effort des chercheurs**, nous proposons donc de renforcer les services de soutien, à travers un renforcement des effectifs et une professionnalisation des équipes (montée en compétences et, en parallèle, meilleure valorisation de ces compétences). L'accompagnement dans le montage de réponses aux appels à projets en est un exemple, pour accroître les taux de réponse aux appels à projets européens notamment.

**17 - Renforcer les services de soutien, dont le rôle clé doit être mieux reconnu et valorisé.**

### 3. Clarifier les relations entre les organismes de recherche et les universités

Si la vie scientifique est rythmée essentiellement par des processus « *bottom-up* », sur les sujets identifiés comme des priorités nationales, les opérateurs de recherche nationaux développent une vision globale (priorisation des enjeux, anticipation des défis scientifiques, technologiques, médicaux, sociétaux etc.). La crise sanitaire a montré qu'ils doivent être capables, à l'image de l'Inserm, d'avoir une réponse coordonnée à des défis en mettant en œuvre des actions programmatiques plus « *top-down* » mobilisant un large réseau de compétences, dont ils assurent le pilotage.

Mais ces réponses coordonnées et « *top-down* » doivent prendre en compte une évolution majeure des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec l'affirmation de nouveaux grands regroupements universitaires de plus en plus ambitieux. Car les unités de recherche sont dans leur immense majorité « mixtes », ce qui suppose la co-construction de stratégies scientifiques au niveau de chaque unité, et globalement au niveau des sites.

C'est pourquoi, si l'existence de certains organismes de recherche peut se justifier aujourd'hui, surtout quand il s'agit de recherche appliquée, à l'exemple l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE),

**une clarification du paysage global des organismes de recherche doit être entreprise au cas par cas. Avec l'émergence d'universités développant une politique de recherche**, quelle que soit leur taille, **la redéfinition de leurs relations réciproques devient essentielle, de même que l'implication des chercheurs des organismes dans le domaine de la formation.**

Dans ce contexte, **trois scénarios, plus ou moins structurants, sont envisageables pour mettre en œuvre un rapprochement entre les organismes de recherche et les universités** rendu nécessaire par les imbrications croisées de plus en plus fortes.

**Le premier, le plus modeste, consiste en une simple adaptation et un toilettage de leur fonctionnement réciproque.** Il s'agit de **poursuivre par exemple ce qui a été engagé avec la convergence des carrières enseignants-chercheurs/chercheurs en l'étendant au régime indemnitaire**, sur la tutelle des laboratoires ou encore sur la signature des contrats de site.

**Le second, ambitieux et réaliste, passe par une évolution progressive et différenciée, qui permettrait d'expérimenter la définition d'une politique commune sur certains sites**, notamment les universités labellisées IDEX (Initiative D'EXcellence) et ISITE (Initiatives-Science – Innovation – Territoires – Economie)<sup>147</sup>.

**Ce scénario de convergence universités-organismes renforcerait selon nous, en plus de la signature commune des publications, les forces scientifiques et leur attractivité**, essentielles pour les grandes universités de recherche.

147 L'action IDEX/I-SITE du Programme d'Investissements d'Avenir a pour but de sélectionner :  
 > Des IDEX (Initiatives d'Excellence), qui sont des universités de recherche de rayonnement mondial disposant d'une puissance et d'un impact scientifique de tout premier plan dans de larges champs de la connaissance ;  
 > Des I-SITE (Initiatives-Science – Innovation – Territoires – Économie), universités qui valorisent des atouts scientifiques thématiques plus concentrés, distinctifs, reconnus sur le plan international, et qui en font un levier d'entraînement et un point d'appui de leur stratégie de développement et de partenariat avec le monde économique.

**Le troisième scénario, de rupture, passerait par la transformation des organismes de recherche en une agence de moyens, sur le modèle de la National Science Foundation américaine,** et en transférant, progressivement ou en une fois, leurs personnels aux universités, avec un seul statut enseignant-chercheur / chercheur géré par les universités. **Les organismes de recherche seraient alors repositionnés sur la gestion des très grandes infrastructures de recherche (TGIR)<sup>148</sup> et la prospective et la programmation scientifique.**

**Ce dernier scénario, qui revient à nier le dualisme historique de la recherche française, ne nous paraît pas adapté à nos spécificités nationales** et reviendrait à compter pour rien l'excellence développée par les organismes de recherche, et au premier titre par le CNRS. **Il ne répond pas non plus à notre logique tout au long de ce travail, qui est de donner la main aux acteurs sur le terrain et de valoriser les initiatives locales.**

À l'inverse, **un rapprochement a minima, qui laisserait subsister deux mondes encore trop antagonistes, ne nous semble pas non plus satisfaisant** au regard de l'objectif de rapprochement entre universités et organismes de recherche, à la fois sur la recherche et sur l'enseignement.

**Nous privilégions donc le second scénario, autour de convergences locales fortes.** Cette stratégie partagée de la politique de recherche sur site **suppose néanmoins plusieurs évolutions de fond,** notamment :

- **la création d'un statut de professeur attaché pour les chercheurs,** permettant de rapprocher universités et organismes de recherche, enseignants-chercheurs et chercheurs ;

- **le rattachement des délégations régionales des organismes en totalité ou en partie aux universités expérimentatrices.**

**18 - Faire converger localement universités et organismes, notamment sur les labels IDEX et I-SITE, avec la création d'un statut de professeur attaché pour les chercheurs et le rattachement des délégations régionales des organismes aux universités expérimentatrices.**

148 Comme le définissait la Feuille de route française de 2008, « une très grande infrastructure de recherche est un outil établi en vue de mener une recherche propre d'importance et pouvant assurer une mission de service pour une ou plusieurs communautés scientifiques de grande taille. Son coût de construction et d'exploitation est tel qu'il justifie un processus de décision et de financement concertés au niveau national, et éventuellement européen ou international, et une programmation pluriannuelle. Sa gouvernance est centralisée et ses orientations et son évaluation sont assurées par des comités scientifiques de haut niveau. Son accès est ouvert à tous sur la base de l'excellence scientifique ».

# CONCLUSION

**Le constat de décrochage de l'enseignement supérieur et la recherche français est de plus en plus partagé.** La crise du Covid-19 en aura malheureusement souligné certains aspects. Il est certes possible de faire le choix (ou le non-choix) de ne pas prendre part à la compétition internationale en la matière, ce qui reviendrait à confier notre capacité de formation et d'innovation à d'autres pays : les meilleurs étudiants iraient alors se former massivement à l'étranger, les meilleurs chercheurs s'expatrieraient. À terme, ce choix serait néanmoins particulièrement délétère, économiquement – car il prive le pays de ses forces vives – et socialement – car il accentue la différence entre ceux qui bénéficient d'un enseignement supérieur mondialisé et ceux qui sont condamnés à une formation de second rang près de chez eux. **C'est ainsi la capacité de la France, et à un niveau supérieur de l'Europe, à exister dans le monde de demain qui est en jeu.**

**Nous considérons donc qu'il est urgent de redonner du sens à l'ESR français.** La qualité de la formation, l'employabilité, l'excellence de la recherche, doivent être les priorités.

**Pour y parvenir, nous ne le dirons jamais assez, la France ne peut pas se contenter d'y consacrer les moyens actuels : un effort financier massif et collectif est nécessaire.**

**Mais au-delà de l'enjeu financier, il est essentiel de rétablir de la confiance entre l'État et les acteurs de terrain, au premier rang desquels les universités.** Trop souvent s'opposent en effet une haute administration, connaissant généralement mal l'université qu'elle a peu fréquentée et qu'elle considère volontiers comme séditieuse et mal gérée, priorisant alors le financement d'autres acteurs, et un monde universitaire parfois rétif aux changements et peu enclin à s'aligner sur les « meilleures pratiques » internationales.

**Cette confiance ne peut passer que par le triptyque suivant : une autonomie accrue pour les universités, un État davantage stratège que gestionnaire, une gouvernance universitaire aux plus hauts standards internationaux.**

Pour rétablir la confiance dans un contexte de défiance exacerbé, nous ne croyons pas aux « grands soirs » et aux ruptures imposées d'en haut.

**Autant que possible, nos propositions ne devraient pas être dictées aux acteurs, qui ne doivent pas les subir mais s'en saisir comme des opportunités,** dans la mesure où elles répondent à leurs besoins. **La confiance que nous prônons doit donc se retrouver dans la méthode** pour mettre en œuvre les réformes nécessaires : en donnant la main aux universités et aux acteurs de terrain, pour que le changement soit durable.

# INDEX DES ACRONYMES

**Ademe** - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

**AERES** - Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur

**ANR** - Agence nationale de la recherche

**AUREF** - Alliance des Universités de Recherche et de Formation

**CA** - Conseil d'Administration

**CCC** - California Community Colleges

**CEA** - Commissariat à l'Énergie Atomique et aux énergies Alternatives

**CEFDG** - Commission d'Évaluation des Formations et Diplômes de Gestion

**CER ou ERC** - Conseil Européen de la Recherche

**CFP** - Cadre Financier Pluriannuel

**CGI** - Commissariat Général à l'Investissement

**CIR** - Crédit d'Impôt Recherche

**CNOUS** - Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires

**CNRS** - Centre National de la Recherche Scientifique

**CNU** - Conseil National des Universités

**COMUE** - COMmunautés d'Universités et Établissements

**CP** - Crédits de Paiement

**CPGE** - Classes Préparatoires aux Grandes Écoles

**CPU** - Conférence des Présidents d'Université

**CPER** - Contrat de plan État-Région

**CROUS** - Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaires

**CTI** - Commission des Titres d'Ingénieurs

**CURIF** - Coordination des Universités de Recherche Intensive Françaises

**CVEC** - Contribution Vie Étudiante et de Campus

**DFG** - Deutsche Forschungsgemeinschaft

**DIE** - Dépense Intérieure d'Éducation

**DIRD** - Dépense Intérieure de Recherche et Développement

**DIRDA** - Dépense Intérieure de Recherche et Développement des Administrations

**DIRDE** - Dépense Intérieure de Recherche et Développement Expérimental

**EEES** - Espace Européen de l'Enseignement Supérieur

**EES** - Établissements d'enseignement supérieur

**EESPIG** - Établissements d'Enseignement Supérieur Privé d'Intérêt Général

**ENS** - École Normale Supérieure

**EPE** - Établissements Publics Expérimentaux

**EPIC** - Établissements Publics à Caractère Industriel et Commercial

**EPSCP** - Établissement Public à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel

**EPST** - Établissements Publics à caractère Scientifique et Technologique

**EQUIPEX** - Projet Investissements d'Avenir « Équipements d'excellence »

**ESR** - Enseignement Supérieur et Recherche

**ESRI** - Enseignement Supérieur, Recherche et Innovation

**EUA** - Association Européenne des Universités

**FUN** - France Université Numérique

**GVT** - Glissement Vieillesse Technicité

**HCERES** - Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur

**HCR** - Highly Cited Research

**HCST** - Haut Conseil de la Science et de la Technologie

**ICP** - Indicateurs Clés de Performance

**IDEX** - Initiative D'EXcellence

**IEED** - Instituts d'Excellence sur les Énergies Décarbonnées

**IGAENR** - Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche

**INCa** - Institut national du cancer

**INRA** - Institut National de la Recherche Agronomique

**INRAE** - Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement

**INRIA** - Institut National de recherche en sciences et technologies du numérique

**INSERM** - l'Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale

**IRD** - Institut De Recherche Pour Le Développement

**IRT** - Institut de Recherche Technologique

**ISITE** - Initiatives – Science – Innovation – Territoires – Économie

**ITA** - Ingénieurs, Techniciens et personnels Administratifs

**IUT** - Institut Universitaire de Technologie

**LABEX** - Laboratoires d'Excellence

**LFI** - Loi de Finances Initiale

**LMD** - Licence-Master-Doctorat

**LPPR** - Loi de Programmation Plurielle de la Recherche

**LRU** - Libertés et Responsabilités des Universités

**MESRI** - Ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

**MIRES** - Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur

**MODAL** - MOdèle D'Allocation

**NCU** - Nouveaux Cours Universitaires

**NSF** - National Science Foundation

**Ofis** - Office français de l'intégrité scientifique

**Loi ORE** - loi « Orientation et réussite des étudiants »

**PACES** - Première Année Commune aux Études de Santé

**PARC** - Prêts à remboursement contingent

**PCRDT** - Programme-Cadre de Recherche et Développement Technologique

**PCRI** - Programme Cadre de Recherche et d'Innovation

**PIA** - Programme d'Investissement d'Avenir

**PPA** - Parité de Pouvoir d'Achat

**PRES** - Pôles de recherche et d'Enseignement Supérieur

**PSL** - Université Paris Sciences et Lettres

**RCE** - Responsabilités et Compétences Élargies

**REF** - Research Excellence Framework

**RH** - Ressources Humaines

**RTRA** - Réseaux Thématiques de Recherche Avancée

**SATT** - Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies

**SGPI** - Secrétariat Général pour l'Investissement

**SHS** - Sciences Humaines et Sociales

**SNR** - Stratégie Nationale de Recherche

**StraNES** - Stratégie Nationale de l'Enseignement Supérieur

**STS** - Séction de Technicien Supérieur

**SVT** - Sciences de la Vie et de la Terre

**SYMPA** - SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité

**TEF** - Teaching Excellence Framework

**TFUE** - Traité sur le Fonctionnement de L'Union Européenne

**THE** - Times Higher Education

**UC** - University of California

**UMR** - Unités Mixtes de Recherche

## REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce rapport.

### Membres du groupe de travail

- **Ross McInnes**, président du conseil d'administration, Safran (président du groupe de travail)
- **Fabrice Bardèche**, vice-président exécutif, IONIS Education Group
- **Jean-Lou Chameau**, président Émérite de Caltech, membre de L'académie des Technologies.
- **Alain Fuchs**, président, PSL Université Paris
- **Frédéric Geraud de Lescazes**, directeur des affaires publiques, France et Europe du Sud, RELX Group
- **François Germinet**, président, CY Cergy Paris Université
- **Sébastien-Yves Laurent**, professeur, vice-président Enjeux de société, Université de Bordeaux
- **Christian Lequesne**, professeur de science politique, Sciences Po
- **Bernard Ramanantsoa**, directeur général honoraire, HEC Paris
- **Jean-Marc Schlenker**, professeur, doyen de la Faculté des Sciences, de la Technologie et de la Médecine, Université du Luxembourg
- **Sascha Spoun**, président, Leuphana University of Lüneburg
- **Francis Vérillaud**, conseiller spécial, Institut Montaigne; et ancien directeur des Affaires Internationales, Sciences Po

### Rapporteurs

- **Axelle Paquer**, présidente France, Belgique, Luxembourg, Afrique, BearingPoint (rapporteuse générale)
- **Lucie Cadinot**, Senior Manager, BearingPoint
- **Jean-Michel Catin**, ancien directeur de la rédaction enseignement-recherche, AEF

- **Christophe Jacq**, Haut fonctionnaire
- **Sophie Conrad**, responsable du pôle politiques publiques, Institut Montaigne
- **Manon Guyot**, chargée d'études, Institut Montaigne
- **Gabrielle Leroux**

### Ainsi que :

- **Éleonore Casanova**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Joan Elbaz**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Ségolène Le Stradic**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Emanuel Malz**, chargé de mission auprès du Directeur des publications, Institut Montaigne
- **Tennessee Petitjean**, assistant chargé d'études, Institut Montaigne
- **Julie Van Muylders**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne

### L'Institut Montaigne remercie également toutes les personnes rencontrées ou auditionnées dans l'élaboration de ce rapport.

- **Mohamed Amara**, Mathématicien, alors président de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
- **Abdelhakim Artiba**, président de l'Université Polytechnique Hauts de France
- **Mohammed Benlahsen**, président de l'Université de Picardie Jules Verne – Amiens
- **Vincent Berger**, alors directeur de la recherche fondamentale, Commissariat à l'énergie Atomique et aux énergies alternatives
- **Mathias Bernard**, président de l'Université Clermont Auvergne
- **Gilles Bloch**, président-directeur général, INSERM
- **Frédéric Bos**, directeur, IUT de Bordeaux
- **Achille Braquelaire**, coordinateur du projet NewDeal, Université de Bordeaux
- **Dr. Dame Nicola Brewer**, alors *Vice Provost International*, UCL

- **Jean-Charles Cailliez**, vice-président Innovation, Université Catholique de Lille
- **Claire Callender**, *Professor of Higher Education Policy at UCL, and Deputy Director*, UCL Centre for Global Higher Education
- **Vincent Carpentier**, *Reader in History of Education*, UCL
- **Alain Célérier**, alors président de l'Université de Limoges
- **Thomas Clay**, professeur des universités, ancien administrateur provisoire de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **Christine Clerici**, présidente, Université de Paris
- **Thierry Coulhon**, président, Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
- **Jean-Richard Cytermann**, alors chef du service de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Ministère de l'Éducation nationale
- **Chantal Dardelet**, directrice du pôle Égalité des chances, ESSEC Business School
- **Lorraine Dearden**, *Professor of Economics and Social Statistics*, Social Research Institute, University College London
- **Michel Dellacasagrande**, ancien directeur des affaires financières aux ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la recherche
- **Pierre Denise**, professeur de Physiologie Médicale, alors président de l'Université de Caen Normandie
- **Martine Depas**, *Partner*, Financière de Courcelles
- **Benoît Dintilhac**, directeur général des services adjoint, délégué au pôle pilotage et aide à la stratégie, Université de Bordeaux
- **Bernard Dizambourg**, alors président de la ComUE Université Paris-Est Créteil
- **Joël Drevet**, vice-président Patrimoine Immobilier, Université Clermont Auvergne
- **Xavier Duportet**, président-directeur général, Eligo Bioscience
- **Philippe Ellerkamp**, président, Avignon Université
- **Geneviève Fioraso**, ancienne ministre, présidente de l'Advisory Board de l'European Space Policy Institute (ESPI), Vienne

- **Christian Gollier**, directeur général, Toulouse School of Economics
- **Philippe Grassaud**, président, Eduservices
- **Hélène Jacquet**, vice-présidente Stratégie et développement, Université de Bordeaux
- **Jean-Pierre Korolitski**, alors Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Ministère de l'Éducation nationale
- **Linda Lawrence**, alors vice-présidente Ressources Humaines de l'Université Bordeaux-Montaigne et conseillère pour la MIPNES au sein de la DGESIP
- **Yves Lichtenberger**, professeur émérite, Université Paris-Est Marne-la-Vallée
- **Simon Marginson**, *Director ESRC/OSFRE Centre for Global Higher Education*, University of Oxford
- **Dr. Giulio Marini**, *Lecturer (Teaching) in Quantitative Social Science*, Social Research Institute (SRI-UCL), University College London
- **Tristan McCowan**, *Professor and Deputy Director*, UCL Center for Global Higher Education
- **Fabrice Melleray**, professeur de droit à l'École de droit, Sciences Po
- **Emmanuel Métais**, directeur général, EDHEC Business School
- **Marc-François Mignot Mahon**, président, Galileo Global Education
- **Jean-Marc Monteil**, chargé de mission sur le numérique dans l'Éducation nationale
- **Philippe Moretto**, vice-président Recherche, Université de Bordeaux
- **Christine Musselin**, directrice de recherche, Sciences Po, Centre de Sociologie des Organisations, CNRS
- **Rozen Noguellou**, alors professeur de droit public, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)
- **Joanne Pagéze**, vice-présidente Internationalisation, Université de Bordeaux
- **Antoine Petit**, président-directeur général, CNRS
- **Françoise Peyrard**, vice-présidente Formations en charge de la Commission Formation et Vie Universitaire du Conseil Académique, Université Clermont Auvergne
- **Jean-Baptiste Prévost**, ancien conseiller au cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ancien président de l'Unef

- **Charlyne Quercia**, directrice générale, Fondation Bordeaux Université
- **Gilles Roussel**, président de l'Université Gustave Eiffel, alors Président de la Conférence des Présidents d'Université
- **Anne-Catherine Rota**, consultant Research Intelligence France and European Commission, Elsevier
- **Sandrine Rui**, vice-présidente Formation, vie universitaire et citoyenne, Université de Bordeaux
- **Jean-Loup Salzmann**, ancien président, Conférence des Présidents d'Université
- **Henri Salha**, consultant indépendant
- **Peter Scott**, *Emeritus Professor of Higher Educational Studies*, UCL Institute of Education
- **Michael Shattock**, *Visiting Professor*, UCL Institute of Education
- **Bruno Sportisse**, président-directeur général, Inria
- **Jérôme Teillard**, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, chef de projet Réforme de l'accès à l'enseignement supérieur – Parcoursup
- **Denis Varaschin**, professeur des universités, Historien, alors président de l'Université Savoie Mont-Blanc
- **Philippe Vendrix**, directeur de recherche CNRS, alors président de l'Université de Tours

**Les opinions exprimées dans ce rapport  
n'engagent ni les personnes précédemment citées  
ni les institutions qu'elles représentent.**

# LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Filière santé : gagnons la course à l'innovation (mars 2021)
- Rééquilibrer le développement de nos territoires (mars 2021)
- China Trends n° 8 - L'armée chinoise en Asie : puissance et coercition
- Repenser la défense face aux crises du 21<sup>e</sup> siècle (février 2021)
- Les militants du djihad (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre? (janvier 2021)
- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020)
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance: répondre à l'urgence économique (novembre 2020)
- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Information Manipulations Around Covid-19: France Under Attack (juillet 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)

- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française »? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)

- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Breain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)

- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI<sup>e</sup> sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin  
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon?  
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)

- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...  
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets  
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012  
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...  
Comment financer la protection sociale (mai 2006)

- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

**[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)**



ABB FRANCE  
ABBVIE  
ACCENTURE  
ACCURACY  
ACTIVEO  
ADIT  
ADVANCY  
AIR FRANCE - KLM  
AIR LIQUIDE  
AIRBUS  
ALKEN ASSET MANAGEMENT  
ALLEN & OVERY  
ALLIANZ  
ALVAREZ & MARSAL FRANCE  
AMAZON  
AMBER CAPITAL  
AMUNDI  
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS  
ARCHERY STRATEGY CONSULTING  
ARCHIMED  
ARDIAN  
ASTORG  
ASTRAZENECA  
AUGUST DEBOUZY  
AVRIL  
AXA  
BAKER & MCKENZIE  
BEARINGPOINT  
BESSÉ  
BNP PARIBAS  
BOLLORÉ  
BOUYGUES  
BROUSSE VERGEZ  
BRUNSWICK  
CAISSE DES DÉPÔTS  
CANDRIAM  
CAPGEMINI  
CAPITAL GROUP  
CAREIT ASSET ET PROPERTY MANAGEMENT  
CARREFOUR

CASINO  
CHUBB  
CIS  
CISCO SYSTEMS FRANCE  
CLUB TOP 20  
CMA CGM  
CNP ASSURANCES  
COHEN AMIR-ASLANI  
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM  
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT  
CORRÈZE & ZAMBÈZE  
CRÉDIT AGRICOLE  
D'ANGELIN & CO.LTD  
DASSAULT SYSTÈMES  
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI  
DENTSU AEGIS NETWORK  
DOCTOLIB  
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII  
ECL GROUP  
EDENRED  
EDF  
EDHEC BUSINESS SCHOOL  
EDWARDS LIFESCIENCES  
ELSAN  
ENEDIS  
ENGIE  
EQUANCY  
ESL & NETWORK  
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT  
EUROGROUP CONSULTING  
FIVES  
FONCIA GROUPE  
FONCIÈRE INEA  
GALILEO GLOBAL EDUCATION  
GETLINK  
GIDE LOYRETTE NOUËL  
GOOGLE  
GRAS SAVOYE  
GROUPAMA  
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD



GROUPE M6  
GROUPE ORANGE  
HAMEUR ET CIE  
HENNER  
HSBC CONTINENTAL EUROPE  
IBM FRANCE  
IFPASS  
ING BANK FRANCE  
INKARN  
INSTITUT MÉRIEUX  
INTERNATIONAL SOS  
INTERPARFUMS  
IONIS EDUCATION GROUP  
ISRP  
IZIWORK  
JEANTET ASSOCIÉS  
JOLT CAPITAL  
KANTAR  
KATALYSE  
KEARNEY  
KEDGE BUSINESS SCHOOL  
KKR  
KPMG S.A.  
LA BANQUE POSTALE  
LA COMPAGNIE FRUITIÈRE  
LINEDATA SERVICES  
LINKEDIN  
LIR  
LIVANOVA  
L'ORÉAL  
LOXAM  
LVMH - MOÛT-HENNESSY - LOUIS VUITTON  
M.CHARRAIRE  
MACSF  
MALAKOFF HUMANIS  
MAREMMA  
MAZARS  
MCKINSEY & COMPANY FRANCE  
MÉDIA-PARTICIPATIONS  
MEDIOBANCA

MERCER  
MERIDIAM  
MICHELIN  
MICROSOFT FRANCE  
MITSUBISHI FRANCE S.A.S  
MOELIS & COMPANY  
NATIXIS  
NEHS  
NESTLÉ  
NEXITY  
ODDO BHF  
ONDRA PARTNERS  
ONEPOINT  
ONET  
OPTIGESTION  
ORANO  
ORTEC GROUP  
OWKIN  
PAI PARTNERS  
PERGAMON  
PWC FRANCE & MAGHREB  
PRODWARE  
PRUDENTIA CAPITAL  
RAISE  
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ  
RANDSTAD  
RATP  
RELX GROUP  
RENAULT  
REXEL  
RICOL LASTEYRIE CORPORATE FINANCE  
RIVOLIER  
ROCHE  
ROLAND BERGER  
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL  
SAFRAN  
SANOFI  
SAP FRANCE  
SCHNEIDER ELECTRIC  
SERVIER



SGS  
SIA PARTNERS  
SIACI SAINT HONORÉ  
SIEMENS  
SIEMENS ENERGY  
SIER CONSTRUCTEUR  
SNCF  
SNCF RÉSEAU  
SODEXO  
SPVIE  
STAN  
SUEZ  
SYSTEMIS  
TALAN  
TECNET PARTICIPATIONS SARL  
TEREGA

THE BOSTON CONSULTING GROUP  
TILDER  
TOTALENERGIES  
UBS FRANCE  
VEOLIA  
VERLINGUE  
VINCI  
VIVENDI  
WAKAM  
WAVESTONE  
WAZE  
WENDEL  
WILLIS TOWERS WATSON  
WORDAPPEAL



#### COMITÉ DIRECTEUR

##### PRÉSIDENT

**Henri de Castries**

##### MEMBRES

**David Azéma** Associé, Perella Weinberg Partners

**Emmanuelle Barbara** Senior Partner, August Debouzy

**Marguerite Bérard** Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas

**Jean-Pierre Clamadieu** Président du Conseil d'Administration, Engie

**Marwan Lahoud** Associé, Tikehau Capital

**Fleur Pellerin** Fondatrice et CEO, Korelya Capital

**Natalie Rastoin** Présidente, Polytane, Senior Advisor, WPP

**René Ricol** Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

**Jean-Dominique Senard** Président, Renault

**Arnaud Vaissié** Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

**Natacha Valla** Économiste, Doyenne de l'École de Management et d'Innovation à Sciences Po

**Florence Verzelen** Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

**Philippe Wahl** Président-directeur général, Groupe La Poste

##### PRÉSIDENT D'HONNEUR

**Claude Bébéar** Fondateur et Président d'honneur, AXA

Photo de couverture © smolaw, www.shutterstock.com

**Imprimé en France**  
**Dépôt légal : avril 2021**  
**ISSN : 1771-6764**

# INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

## Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir !

La poursuite de la crise du Covid-19 en France et en Europe met les universités à rude épreuve. La vision et l'ambition pour l'enseignement supérieur et la recherche doivent donc être d'autant plus fortes et permettre de lutter contre les difficultés structurelles des universités que la pandémie a rendu sans doute plus visibles encore.

Si les dernières réformes, telles que la loi Orientation et Réussite des Étudiants et la loi de programmation de la recherche ont permis des évolutions intéressantes, la transformation de notre système d'ESR reste à accomplir, au bénéfice de nos étudiants. Lutte contre leurs difficultés financières, à travers un système de prêts à remboursement contingent universellement accessible permettant de prendre en charge leurs droits de scolarité mais également des frais de vie, augmentation de l'aide sociale pour ceux qui en ont vraiment besoin, enseignement de qualité garanti dans le cadre d'une loi de programmation qui engage l'État, le présent rapport formule des propositions concrètes pour répondre aux enjeux de la situation étudiante.

Qualité de la formation, employabilité, excellence de la recherche sont nos priorités et pour y parvenir, la France doit se mettre en situation de consacrer 5% de son PIB à l'enseignement supérieur et à la recherche (contre 3,5% aujourd'hui) et engager les réformes structurelles nécessaires autour d'une ligne stratégique claire et d'une gouvernance solide.

*L'Institut Montaigne a publié à plusieurs reprises sur le thème de l'ESR : Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (Philippe Wahl, 2006), Université : pour une nouvelle ambition (Jean-Marc Schlenker, 2015). Le rapport est-il celui de la dernière chance? Il pointe en toute état de cause l'urgence de passer à l'action et de réagir collectivement pour redonner du souffle à l'ESR Français.*

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité  
en vous abonnant à notre newsletter sur :  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

**Institut Montaigne**  
59, rue La Boétie - 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

**10€**  
**ISSN 1771-6764**  
**AVRIL 2021**