



Résumé exécutif

La poursuite de la crise du Covid-19 en France et en Europe 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, sans évoquer l'inquiétante souffrance étudiante. 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.

La conviction de ce rapport repose sur trois piliers :

- La France compte – toutes formations confondues – 2,7 millions d'étudiants (2018) ; parce qu'il n'est pas acceptable qu'un étudiant sur cinq quitte l'enseignement supérieur sans en être diplômé – soit 75 000 jeunes par an – ni que seulement 30 % d'entre eux obtiennent leur licence en 3 ans – et 40 % en 4 ans – les étudiants doivent être réellement au cœur du dispositif, avec :

 - la mise en place, pour lutter contre les difficultés financières des étudiants, d'un système de prêts à remboursement contingent universellement accessible permettant de prendre en charge leurs droits de scolarité mais également des frais de vie ;
 - un enseignement de qualité garanti dans le cadre d'une loi de programmation qui engage l'État ;
 - 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 %).
- La France doit se mettre en situation de consacrer **5 % de son PIB** à l'enseignement supérieur et à la recherche : **2 % du PIB à l'enseignement supérieur** (contre 1,5 % aujourd'hui, financé à 77 % par l'État, ce qui est une particularité française) et **3 % à la recherche** (contre un peu plus de 2 % aujourd'hui).
- 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**.

1. La France doit se mettre en situation de consacrer **2 % du 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.

Le modèle économique de l'enseignement supérieur français, marqué par un sous-financement chronique, **n'est en effet plus soutenable.**

La France ne pourra pas disposer d'un système d'enseignement supérieur et de recherche en mesure de rivaliser avec les meilleurs mondiaux sans y consacrer des moyens au niveau de ces pays.

En retard sur le financement, à mi-chemin sur l'autonomie, notre pays ne se bat pas « à armes égales » avec les meilleurs acteurs étrangers. Alors que pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la dépense moyenne par étudiant s'est accrue de + 8 % entre 2010 et 2016, elle a baissé de - 5 % en France sur la même période¹.

Notre pays recule, dans la visibilité au sein des publications scientifiques internationales comme dans l'accueil d'étudiants internationaux, et peine à s'imposer dans les classements des universités qui font référence au niveau mondial. Si la France était 5^e en 2000 en nombre de publications scientifiques, elle pointait désormais à la 8^e place en 2016². 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 plus favorables.

La hausse du financement que nous appelons de nos vœux ne peut reposer seulement sur la puissance publique, qui voit ses moyens budgétaires d'autant plus contraints à la suite à la crise du Covid-19, mais elle ne saurait non plus se faire au détriment des étudiants.

Pour donner à l'enseignement supérieur français les moyens de rivaliser dans la compétition internationale, **l'augmentation du financement privé est nécessaire**, à travers une hausse modérée des frais d'inscription en licence et en master (hors doctorats) – dans le respect de la décision d'octobre 2019 du Conseil Constitutionnel. Mais **un tel financement n'est juste que s'il s'accompagne**

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6bcf6dc9-fr.pdf?expires=1590761686&id=id&accname=ocid35103460&checksum=1AE4F-F9D46D65D1FD0961A309FA88969>

² Les statistiques comprennent la production scientifique des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), comme par exemple le CNRS ou INRAE, et des universités.

du dispositif redistributif que constituent les prêts à remboursement contingentés au revenu, **d'une aide accrue à destination des étudiants en difficulté financière et d'un engagement durable de l'État** en faveur de l'enseignement supérieur, *a minima* en ne réduisant pas son niveau de financement actuel et en fixant par exemple une trajectoire de financement public pluriannuelle qu'il devra respecter.

Nous proposons la mise en place d'un dispositif de prêts à remboursement contingent (PARC).

Ce dispositif de prêts à remboursement contingent porté par la Caisse des Dépôts et Consignations ou par une structure publique *ad hoc*, permettrait l'introduction en France d'un dispositif puissant de soutien aux études supérieures et aux dépenses de vie des étudiants, tout en différant le moment du remboursement à celui de l'accès au marché du travail (rappelons que l'espérance de revenus futurs des diplômés de niveaux bac + 3 et + 5 est sans comparaison avec celle de ceux qui n'ont pas la chance d'accéder à l'enseignement supérieur). 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.

En matière de recherche, nous proposons :

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

2. L'autonomie doit être prolongée et la différenciation assumée comme un atout, tout en s'appuyant sur une évaluation plus systématique qui permette de valoriser la performance et de mieux prendre en compte les spécificités propres à chaque structure

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

Il s'agit de **donner aux universités l'ensemble des moyens 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, de recrutement des personnels.

Il apparaît sous-optimal de maintenir un égalitarisme de façade entre des établissements qui recouvrent des réalités territoriales très différentes, en matière d'envergure de la recherche comme de parcours pédagogiques. Au contraire, permettre à chaque établissement de définir pleinement ses ambitions et de se spécialiser serait une reconnaissance de leur autonomie et un gage de qualité. **Les stratégies différenciées doivent être soutenues par des modèles d'évaluations et de financements différenciés**, tenant compte des réalités de terrain de chaque établissement, et de leur ambition locale, nationale ou internationale.

En matière d'autonomie des établissements, nous proposons de l'élargir dans de nouveaux domaines :

- en permettant 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,
- en transférant les prérogatives des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) aux universités qui le demandent.

En matière d'évaluation, nous proposons :

- de repenser l'évaluation de la recherche et l'allocation des moyens en s'inspirant du système d'évaluation britannique (*Research Excellence Framework*, REF) ;
- de refonder l'allocation des moyens à la recherche en l'appuyant sur une évaluation renouvée, ouverte à des experts extérieurs et internationaux, et assumant la différenciation des stratégies ;
- de réformer la mission du Conseil national des universités (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).

3. Un modèle économique révisé va de pair avec une évolution de la gouvernance.

Un financement accru doit aller de pair avec des réformes structurelles, autour d'une ligne stratégique claire et d'une gouvernance solide.

Une réflexion sur la répartition des rôles entre administratifs et enseignants-chercheurs élus, mais aussi sur la place d'autres acteurs de la société civile au sein des conseils d'administration est nécessaire. Elle suppose de redéfinir les rapports entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et les universités, le ministère étant dorénavant chargé de fixer les grands objectifs assignés à ces dernières.

Nous proposons :

- de 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 ;
- de mettre en place des Sénats académiques réunissant les professeurs titulaires, s'occupant notamment du recrutement sur les postes ouverts par la présidence ;
- de donner au président un rôle décisionnel dans la nomination des doyens, sur proposition des conseils de faculté et avis du Sénat académique.

En matière de recherche, nous proposons :

- de créer, en complément de l'Agence Nationale de Recherche (ANR), 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 ;
- de redéfinir en conséquence les missions du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), dont la fonction serait renouvelée. Recentrer le Ministère sur ses fonctions stratégiques.

4. Une meilleure intégration entre enseignement supérieur et recherche est indispensable, afin de renforcer l'attractivité du secteur en France.

La complexité, spécifique à la France, d'un paysage fragmenté entre différentes administrations, entre universités, établissements indépendants (CNRS, CEA, INSERM...) et unités mixtes pose des problèmes de lisibilité et de gestion des carrières qui nuisent à une vraie intégration entre recherche et enseignement supérieur. Le vivier des doctorants qui s'amenuise est un marqueur du manque de continuum enseignement-recherche pour capter des talents. Les carrières de l'enseignement et de la recherche n'attirent plus suffisamment, et tendent à cloisonner les chercheurs soit côté enseignement, soit côté recherche. La nécessaire revalorisation des contrats doctoraux et des carrières scientifiques doit s'accompagner d'une incitation forte à l'investissement dans l'enseignement pour les chercheurs.

Nous proposons de 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 en totalité, ou en partie, aux universités expérimentatrices.

5. Les transformations en matière de ressources humaines et managériales sont cruciales pour opérer une vraie mutation du système.

Le statut des enseignants-chercheurs doit être revu en profondeur, tant dans leur recrutement, que dans la manière de gérer leurs carrières. Les établissements doivent notamment pouvoir jouer sur les rémunérations pour pouvoir se montrer attractifs. Les administrations des universités doivent continuer à se doter des moyens techniques et humains nécessaires à un pilotage performant : comptabilité analytique, contrôle de gestion, ressources humaines...

Nous proposons :

- d'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 ;
- de moderniser les systèmes d'information et la fonction de contrôle de gestion, en y intégrant une logique de coûts complets ;
- de 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 ;
- de renforcer les services de soutien, dont le rôle clé doit être mieux reconnu et valorisé.

L'ENSEMBLE DE NOS PROPOSITIONS

Ce rapport formule un certain nombre de propositions visant à approfondir l'existant. Il encourage aussi plusieurs transformations structurelles, qui ne doivent pas être imposées aux acteurs mais pensées en lien étroit avec ces derniers. La liste complète des propositions est disponible ci-dessous.

1^{er} axe : pour un nouveau modèle de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche

Développer fortement les aides financières aux étudiants qui en ont besoin et faire davantage contribuer les « gagnants » de l'enseignement supérieur

PROPOSITION 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.

PROPOSITION 2 Augmenter les aides financières à destination des étudiants modestes d'au-moins 250 M€.

En contrepartie de la hausse modérée 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).

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

Mieux financer la recherche

PROPOSITION 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.

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

2^e axe : pour des universités enfin autonomes

Redéfinir les rapports entre le ministère et les acteurs de terrain

PROPOSITION 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.

PROPOSITION 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.

PROPOSITION 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.

Renforcer la gouvernance des universités au regard des standards internationaux

PROPOSITION 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.

Approfondir le cadre actuel de l'autonomie

PROPOSITION 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.

PROPOSITION 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.

Moderniser le cadre de gestion

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

PROPOSITION 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.

Accompagner les propositions de la loi de programmation de la recherche sur le recrutement

PROPOSITION 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.

PROPOSITION 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).

3^e axe : pour une recherche forte

Repenser l'évaluation de la recherche et l'allocation des moyens en s'inspirant du Research Excellence Framework (REF) britannique

PROPOSITION 16 S'appuyer sur l'agence dédiée pour 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.

Renforcer les effectifs de soutien à la recherche

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

Clarifier les relations entre les organismes de recherche et les universités

PROPOSITION 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.