



## 1. L'essentiel

### Auteur :

Jean-Michel Catin,  
ancien directeur de la  
rédaction enseignement-  
recherche, AEF



- **La situation de l'enseignement supérieur et de la recherche en début de quinquennat est marquée par un décrochage de la France dans la compétition internationale, à la fois dans l'enseignement supérieur et dans la recherche.** Si la France était 5<sup>ème</sup> en 2000 en nombre de publications scientifiques, elle pointe désormais à la 7<sup>ème</sup> place en 2018 et n'est que 12<sup>ème</sup> sur les publications les plus citées, s'orientant de fait vers une spécialisation "milieu de gamme". La faible imbrication entre l'enseignement supérieur et la recherche pénalise également les grandes universités françaises dans les classements internationaux. **Les causes de ces difficultés sont connues mais multiples : un financement insuffisant, la complexité excessive du modèle français, qui oppose les acteurs (public / privé, universités / organismes de recherche / grandes écoles) au lieu d'ajouter les forces, un manque de vision stratégique à long terme sur les grandes priorités pour le supérieur.**
- Le modèle économique de l'enseignement supérieur français, marqué par un sous-financement chronique et un fonctionnement qui reste très centralisé autour du ministère de l'Enseignement supérieur (MESRI), n'est plus soutenable.
- **Face à un paysage universitaire marqué par des réformes inabouties – autonomie des universités inachevée, regroupements et rapprochements des universités et organismes de recherche non terminés, différenciation insuffisante des objectifs selon les structures, évaluation peu efficace, faible sélection des étudiants –, le Gouvernement a ciblé trois priorités : l'accès et la réussite des étudiants à l'enseignement supérieur ; l'approfondissement de l'autonomie des établissements et les politiques de site ; la recherche.**
- La loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020 visait justement à renforcer le financement de la recherche française et à donner une stratégie de long terme, en consacrant 25 Mds€ supplémentaires à la recherche publique entre 2021 et 2030. Néanmoins, la crise du Covid-19 a montré les limites de cette ambition : la LPR est trop centralisée sur la recherche et les grands organismes de recherche (CNRS, CEA...) au détriment de l'imbrication nécessaire entre enseignement supérieur et recherche, incarnée par les universités, dont la crise a souligné les faiblesses structurelles. En effet, **si elles ont fait preuve de réactivité et d'inventivité pour assurer une continuité pédagogique, la crise a fortement touché les**

étudiants, accroissant le décrochage scolaire et la précarité sociale. La généralisation du distanciel, sur longue durée, a fortement dégradé le suivi des étudiants, alors que les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les brevets de technicien supérieur (BTS), qui dépendent des lycées, restaient en présentiel avec un protocole sanitaire renforcé. Les universités manquent globalement des moyens financiers et opérationnels d'action nécessaires, que ce soit sur les montants et les modalités de leur financement ou la gestion de leurs ressources humaines.

- **Durant ce quinquennat, une première priorité a été donnée à l'entrée dans le supérieur et à la réussite étudiante, en particulier à l'université**, grâce à une meilleure adaptation des profils étudiants et de l'offre de formation.

1. Parcoursup et la loi "Orientation et Réussite des Étudiants" ([ORE, promulguée en mars 2018](#)), malgré les aléas de leur mise en place, ont profondément changé le modèle de l'orientation et notamment de l'accès dans les filières "saturées". Les jeunes et leurs familles se sont désormais accoutumés à l'idée de l'orientation "choisie" et non automatique.

2. Concernant la réussite étudiante, les universités ont multiplié les dispositifs d'accompagnement et de remise à niveau, avec des parcours individualisés. Tout ceci va dans le bon sens, même s'il est encore trop tôt pour en mesurer les effets durables sur la réussite, la crise sanitaire et les cours en distanciel étant généralement considérés comme des amplificateurs de décrochage scolaire.

**Le chantier majeur, lié aux premiers effets positifs de la loi ORE, demeure leur capacité à définir librement le profil de leurs étudiants.** L'absence de véritable sélection universitaire en France est d'ailleurs une exception en Europe : en Allemagne ou en Italie la sélection se fait pendant le secondaire, avec une orientation précoce vers des formations techniques (les "Realschule" et "Hauptschule" allemandes) ; au Royaume-Uni et en Espagne la sélection est "double", pendant l'enseignement secondaire puis à l'entrée de l'enseignement supérieur.

- **Ensuite, l'autonomie, les regroupements et les politiques de site ont également fait l'objet de mesures aux effets contrastés.** Le défi était d'assouplir les conditions des regroupements, notamment au niveau de leur gouvernance, tout en responsabilisant les établissements dans leurs choix. Les réformes engagées et poursuivies, bon an mal an par tous les gouvernements, depuis la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités de 2007 (dite "loi LRU") constituent un incontestable pas en avant, et ont permis de commencer à donner plus de pouvoirs aux universités et à dépasser les termes classiques de la confrontation universités-grandes écoles.

1. **L'autonomie** : avec la loi LRU du 10 août 2007, la gouvernance des établissements publics d'enseignement supérieur (les universités) a

évolué : celles-ci sont désormais autonomes sur le plan budgétaire, gèrent leurs ressources humaines, ont un président 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.

**2. Le rapprochement universités / organismes de recherche dans le cadre des politiques de site** : depuis la loi de programme pour la recherche de 2006, les Gouvernements s'efforcent de rapprocher universités, organismes de recherche et entreprises dans des structures de gouvernance communes, sur le modèle des "*comprehensive universities*", les grandes universités de recherche pluridisciplinaires britanniques et américaines. En 2018, la loi "*pour un État au service d'une société de confiance*" permet d'assouplir les règles en matière de regroupement d'établissements en autorisant l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche (par exemple l'Institut polytechnique de Paris, l'Université de Paris ou l'Université Côte d'Azur créés en 2019).

**Mais cette autonomisation progressive des universités se heurte au quotidien à l'incapacité de l'État à changer sa relation aux établissements supérieurs.** Ainsi, plutôt qu'une nouvelle étape de l'autonomie, appuyée sur une évaluation plus performante, c'est le choix de la déconcentration des services de l'État, sur le modèle de l'Éducation nationale et des rectorats, qui a été fait. La création des recteurs délégués à l'ESRI ou encore la mise en place d'un "dialogue stratégique de gestion" avec des moyens très limités, sont le symbole de cette persistance d'une tutelle bureaucratique du MESRI, et en réalité une régression.

**La France reste toujours très en retard en matière d'autonomie des universités, par rapport à ses voisins européens.** [L'Association européenne des universités \(EUA\)](#) classait en 2017 la France entre la 20<sup>ème</sup> et la 27<sup>ème</sup> place, sur 29, pour l'autonomie organisationnelle, financière, académique ou de gestion des ressources humaines : les modes de gouvernance, les ressources financières, l'organisation du recrutement et des carrières des enseignants-chercheurs, la sélection des étudiants restent encore largement centralisés entre les mains du ministère.

**La LPR aurait pu constituer une occasion unique pour approfondir le rapprochement entre les organismes de recherche et les universités, en facilitant les convergences locales,** par exemple avec la création d'un statut de professeur attaché pour les chercheurs, permettant de faire converger les enseignants-chercheurs et les chercheurs et d'imbriquer davantage recherche et enseignement. **Trop centralisée sur la recherche, la LPR "oublie" en effet largement le volet universitaire.**

- **L'enjeu du financement n'est pas réglé, même si la recherche a constitué (avec le régalién), une priorité budgétaire sur le quinquennat, que traduit la LPR.**

**S'agissant de la recherche**, le budget de l'agence nationale de la recherche, créée en 2005 pour financer des projets de recherche, est reparti à la hausse depuis 2016, après avoir baissé de près de 40 % entre 2010 et 2015. Alors que l'ANR a consacré, en 2018, 518 M€ aux appels à projets de recherche, soit 0,02 % du PIB, la LPR prévoit d'augmenter ses moyens de 1 Md€ supplémentaires d'ici 2030. **Ce niveau reste cependant très loin des meilleures pratiques européennes : en Allemagne, l'équivalent de l'ANR, la DFG (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*) a ainsi financé en 2018 la recherche allemande à hauteur de plus de 3 Mds€, soit environ 1 % du PIB.**

L'effort financier doit donc être encore approfondi **pour atteindre effectivement l'objectif de 3 % du PIB consacrés à la recherche**, que rappelle la LPR : [selon l'OCDE](#), en 2017, il n'était que de 2,2 % du PIB en France contre 2,4 % en moyenne dans l'OCDE et 3,1 % en Allemagne. Ce manque de moyens et le décrochage de la recherche française dans la compétition internationale s'est illustré à l'occasion de la crise sanitaire, l'université française n'ayant pas su contribuer efficacement au développement d'un vaccin, à l'encontre de ses voisines britanniques ou allemandes.

- **La question du financement des universités demeure irrésolue.** La France consacre trop peu de moyens à l'enseignement supérieur : seulement 1,4 % du PIB en 2016 [selon l'OCDE](#), contre 2,5 % pour les États-Unis ou 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. Par ailleurs, alors que 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. Le budget consacré par la France à l'enseignement supérieur n'a en effet pas suivi la hausse des effectifs très sensible depuis 2010 (+ 1,6 % en 2019 et + 21,3 % depuis 2009 – soit un quart d'étudiants en plus en dix ans), conduisant à une réduction de la dépense intérieure d'éducation (DIE) de l'enseignement supérieur par étudiant. L'université apparaît particulièrement défavorisée : [11 670 € par étudiant en 2017 contre 15 760 € en CPGE](#).
- **Le demi-échec de la réforme de l'augmentation des frais d'inscription des étudiants étrangers non-communautaires, mise en œuvre en 2019 et qui portait les droits d'inscription à 2 770 € en licence et 3 770 € en master (contre 170 € et 243 € pour des étudiants français et européens), que les universités ont largement refusé de mettre en œuvre malgré la validation juridique par le Conseil d'État, a conduit à un blocage préjudiciable, de nature idéologique, sur le modèle de financement des universités.** Le bilan est qu'il n'y a ni le nécessaire réengagement de l'État, ni une contribution revue à la hausse et modérée des étudiants.

**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, et sans donner à ses universités l'autonomie nécessaire.**

## 2. Les engagements pris

### 1. Engagements d'Emmanuel Macron durant la campagne

Les principaux extraits du programme du candidat en matière d'enseignement supérieur et de recherche étaient les suivants :

- "Nous renforcerons l'autonomie des universités. Elles pourront recruter leurs enseignants et définir leurs formations".
- "Nous ouvrirons 80 000 places dans les filières professionnalisantes".
- "Nous demanderons à chaque lycée professionnel et université de publier ses résultats (débouchés, salaires, etc.) sur les trois dernières années".
- "Nous construirons 80 000 logements pour les jeunes".
- "Nous ouvrirons les bibliothèques en soirée et le week-end".
- "Nous appliquerons strictement le principe de laïcité".
- "Nous organiserons pour les ministres du culte une formation universitaire à la laïcité, aux valeurs de la République et à la langue française. Nous développerons la connaissance des différentes religions à l'école en prévoyant un enseignement spécifique sur le fait religieux".
- "Nous n'étendrons pas l'interdiction du voile à l'université".

## 2. Engagements pris en cours de mandat

Ils se concentrent essentiellement sur trois lois et ordonnances, auxquelles il faut ajouter le volet ESR du Programme d'Investissements d'Avenir 4 (PIA 4). La "stratégie pour la transformation de l'action publique" ([Action publique 2022](#)) dévoilée par le gouvernement en octobre 2018, prévoit également de "renforcer l'autonomie de gestion des établissements", "simplifier le pilotage", "permettre aux opérateurs d'accroître leurs ressources propres" et de "réfléchir à une 'aide globale d'autonomie' à l'étudiant".

Enfin, une série de mesures (ou annonces) spécifiques ont été prises concernant :

- **les étudiants étrangers extracommunautaires**, avec une augmentation annoncée en novembre 2018<sup>1</sup> des droits d'inscription, portés à 2 770 € en licence et 3 770 € en master et en doctorat, ainsi qu'un triplement des bourses et exonérations pour ces mêmes étudiants, dans le cadre du plan gouvernemental intitulé "Bienvenue en France". Cette mesure, vivement contestée par les présidents d'université notamment, a été de fait reportée, la crise sanitaire rebattant les cartes (avant la pandémie, la France avait, selon l'Unesco, décroché d'un rang pour la deuxième année consécutive en se plaçant à la 6<sup>ème</sup> place des pays d'accueil, derrière l'Allemagne et la Russie) ;
- **la vie étudiante** : pour atteindre l'objectif gouvernemental de créer 80 000 nouveaux logements étudiants d'ici 2022, le gouvernement a annoncé miser notamment sur le développement de la colocation dans le logement social et sur le logement intergénérationnel, objectifs largement contrariés par la crise sanitaire ;
- **la diversité sociale**, avec un chantier autour de huit grandes écoles, et de l'ouverture sociale dans les grandes écoles.

<sup>1</sup> *Frais de scolarité annuels moyens (ou les plus courants) demandés aux ressortissants nationaux par les établissements d'enseignement public d'après l'OCDE :*

- *en licence (ordre de grandeur) : Espagne : 1500 euros, Italie : 1600 euros, Pays-Bas : 2000 euros, Canada : 4600 euros, Australie : 4200 euros, Etats-Unis 7400 euros*
- *en Master (ordre de grandeur) : Espagne : 2500 euros, Italie : 1800 euros, Pays-Bas : 2100 euros, Canada : 4600 euros, Australie : 7400 euros, Etats-Unis : 9200 euros*

## 3. Les réalisations au cours du quinquennat

### 1. La loi Orientation et Réussite des Étudiants (ORE)

Promulguée le 8 mars 2018, cette loi contient 16 articles. Ses principales dispositions concernent l'accès au premier cycle, l'enseignement modulaire, les expérimentations en santé, la sécurité sociale et la vie étudiante.

Ce texte aspire à réduire le taux d'échec en première année à l'université, avec une nouvelle procédure d'entrée dans l'enseignement supérieur, dans le cadre de la plateforme Parcoursup. Dans les filières en tension, où il y a davantage 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.

#### MESURE 1 : LA MISE EN PLACE DE PARCOURSUP

Dans son [rapport](#) relatif à la session 2020 de Parcoursup, le Comité Éthique et Scientifique de Parcoursup (CESP) tire un bilan plutôt positif et formule 12 propositions à propos de cette procédure. Si la plateforme est plébiscitée par les familles et les jeunes, malgré les critiques émises quant à son caractère "injuste" ([sondage Ipsos/MESRI](#) de septembre 2020), des évolutions sont nécessaires pour en améliorer la transparence et réduire les délais, notamment pour celles et ceux qui n'ont reçu aucune proposition.

**Efficacité : ce dispositif va dans le sens d'une plus grande diversité des profils (reprise d'études, réorientation) et d'une meilleure régulation, mais elle crée des inégalités territoriales dans l'offre de formation.**

La proportion de boursiers parmi les admis est passée de 20 % à 25 %. Parcoursup est devenu "un outil très précieux pour identifier les obstacles et les inégalités" et prendre rapidement des décisions de régulation, selon le CESP. Cependant de gros déséquilibres persistent autour des conditions de l'articulation entre la demande et l'offre de formation. C'est le cas :

- pour les places vacantes, qui représentent près de 13 % de la totalité de l'offre avec un remplissage des BTS et des CPGE très contrasté. De même, près d'un tiers des places des licences de lettres sont vacantes alors que les licences STAPS font le plein ;
- des déséquilibres territoriaux, dont l'Île-de-France est le symbole avec "une surreprésentation des formations 'd'élite' et une sous représentation de l'offre pour les bacheliers technologiques et professionnels".

**À court terme**, on relève à la fois un effet négatif, avec une complexité liée au nombre de formations et à la concomitance de la mise en place de la réforme du bac, et un effet positif, induit par la convergence de toutes les formations sur un système unique d'admission.

**À long terme**, on note un changement d'approche dans les universités, avec l'essor d'une "orientation choisie", grâce à une meilleure connaissance des candidats, un accompagnement personnalisé et même, selon la politique d'établissement, une sélection sur profil. Le bénéfice majeur de Parcoursup et de la loi ORE est la progression dans la société française de l'idée que le choix d'une filière, quelle qu'elle soit, n'est plus automatique mais répond à certains critères.

### MESURE 2 : LA RÉUSSITE EN LICENCE

**Promesse** : l'un des objectifs de la loi ORE est d'améliorer les taux de réussite en licence, par l'individualisation des parcours.

**Efficacité** : le recul manque sur les effets de Parcoursup, même si [une note d'analyse du MESRI](#) d'octobre 2020 sur les résultats en licence en 2019 souligne que les taux de réussite à l'université s'améliorent légèrement sur les sessions 2018 et 2019, à 42,2 % en 4 ans (soit + 0,3 points). L'écart est cependant très fort entre les bacheliers généraux (51,2 % de réussite) et les autres, les bacs pros restant statistiquement voués à l'échec avec moins de 5 % de réussite en licence même après 4 ans. La hausse du taux de passage en L2 résulterait potentiellement de deux effets : *"d'une part, un changement de structure de la population étudiante de L1 en termes sociodémographiques ou d'origines scolaires, et d'autre part le fruit des aménagements et efforts pédagogiques mis en place dans les établissements d'accueil en 2018-2019 dans le cadre de la loi ORE"*.

**Impact** : la loi ORE place au coeur des universités et de leurs départements le double enjeu de la définition de leurs pré-requis et de l'ampleur du chantier pédagogique et de l'accompagnement, autour d'une spécialisation progressive, avec de "nouveaux cursus universitaires" (NCU).

### MESURE 3 : LA RÉFORME DE LA PACES

En juillet 2019, la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, acte la suppression de la Première année commune aux études de santé (Paces).

**Promesse** : l'objectif est de mettre fin au *numerus clausus*, de diversifier les voies d'accès et d'augmenter le nombre de places en deuxième année. Les lycéens peuvent désormais choisir entre deux parcours : une licence avec une option accès santé (LAS) ou un parcours spécifique accès santé, avec une option d'une autre discipline (Pass).



**À court terme**, les chiffres marquent une nette augmentation du nombre de places par rapport à la décennie écoulée :

Année	Nombre de places
2010	7 403
2011	7 587
2012	7 821
2013	7 861
2014	7 843
2015	7 862
2016	7 987
2017	8 408
2018	8 552
2019	9 149
2020	9 361
2021	10 675

**À plus long terme**, si la complexité de la mise en place de cette réforme (rapport du Sénat, rapport de la Cour des comptes) limite son efficacité à court terme, elle pourrait permettre à long terme de résorber le déficit en médecins et personnels de santé comme de proposer aux étudiants une meilleure formation.

### AUTRES MESURES

**Le "grade" de licence réformé.** Outre les diplômes délivrés au nom de l'État, des diplômes d'établissement peuvent se voir accorder un grade de licence sous certaines conditions. L'idée reste, dans la suite du LMD, de faire converger l'ensemble du système, privé et public. Il vise aussi à permettre aux universités de desserrer l'étau des diplômes cadrés nationalement et de passer à une logique de compétences. À cette licence "bachelor" s'ajoute la réforme de la licence professionnelle et la possibilité d'un "bachelor universitaire de technologie", avec grade de licence, opéré par les IUT. Les effets d'une telle décision sont non mesurables pour le moment.

**L'accès en master d'université.** Un [décret](#) du 19 mai 2021 clarifie les conditions de la poursuite d'études en master, suite à l'instauration de la sélection en M1 en 2016 : les étudiants devront justifier de cinq demandes d'admission pour saisir le recteur, ces derniers devant formuler "*au moins trois propositions d'inscriptions*" aux étudiants. Cette mesure vient conforter un modèle sélectif utile pour réguler les flux à l'entrée des universités et des filières qu'elles proposent, tout en manifestant leur autonomie de décision.

**La création de campus connectés dans les villes moyennes.** Cette mesure vise à *"donner à toutes celles et ceux qui veulent réussir dans l'enseignement supérieur, au plus près de chez eux, les moyens de surmonter les barrières géographiques, urbaines et sociales qui créent des inégalités de destin"*. 89 campus connectés labellisés pourront accueillir jusqu'à 5 000 étudiants par an, sur les cinq prochaines années, répartis sur l'ensemble du territoire, selon le MESRI, avec une enveloppe de 25 M€ du PIA. L'ambition quantitative et budgétaire reste faible.

**L'instauration de la Contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) par la loi ORE en 2018 pour financer la vie étudiante et la suppression de la sécurité sociale étudiante.** La contribution de vie étudiante et de campus est une taxe affectée, payée par les étudiants avant leur inscription dans un établissement d'enseignement supérieur public (91 €, montant est indexé sur l'inflation). Le produit est ensuite reversé aux universités et aux Crous et vise à financer des actions de vie étudiante et de prévention. L'objectif de cette mesure est une amélioration de la prise en charge sociale, sanitaire, culturelle et sportive des étudiants (amélioration de conditions d'accueil, accès aux soins, pratique du sport, accès aux arts, etc...) diminution du coût pour les étudiants et une augmentation des ressources propres des universités pour des actions fléchées.

## 2. L'ordonnance du 12 décembre 2018

Cette ordonnance, qui fait suite à la loi "État au service d'une société de confiance", est "relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'ESR". Elle a été publiée au [Journal Officiel](#) du 13 décembre 2018.

### MESURE 1 : DE NOUVEAUX REGROUPEMENTS D'ÉTABLISSEMENTS

L'ordonnance permet l'expérimentation de nouvelles formes de regroupements, au sein d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), d'un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ils peuvent y conserver (ou non) leur personnalité morale, ce pendant tout ou partie de l'expérimentation, fixée au maximum à dix ans.

**Promesse :** l'ambition est de permettre à un établissement expérimental de déroger à de nombreuses dispositions (règle de majorité statutaire, limite d'âge, dispositions électorales, catégories de personnalités extérieures), afin qu'il déploie plus facilement ses stratégies.

**Efficacité :** 17 établissements expérimentaux ont été créés ou sont en projet, avec la ventilation qui suit.

Trois sont créés 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

Un vient d'être créé au 1<sup>er</sup> janvier 2021 :

- Université Clermont-Auvergne

Trois sont en projet :

- Nantes Université
- Université de Montpellier
- Université de Lille

**Impact immédiat :** les établissements qui le souhaitaient se sont saisis rapidement des nouvelles souplesses offertes. La convergence universités-grandes écoles en sort renforcée, avec quelques exemples emblématiques (PSL, Paris-Saclay). De même, la demande du MESRI adressée aux organismes de recherche de mettre en premier l'université dans les signatures scientifiques a eu des effets visibles sur les classements internationaux, qui prennent désormais en compte ces nouveaux établissements expérimentaux, plus visibles.

En 2020, 5 établissements français apparaissaient parmi les 100 meilleures universités mondiales selon le classement de Shanghai, contre 3 en 2019. Le classement thématique 2021 publié en mai montre la meilleure représentation des universités françaises, avec [41 établissements français classés dans au moins un top 100 et une première place en mathématiques pour l'Université Paris Saclay.](#)

## **MESURE 2 : LA CRÉATION DE RECTEURS/RICES DÉLÉGUÉS ET LANCEMENT DU "DIALOGUE STRATÉGIQUE ET DE GESTION"**

Portée avec Jean-Michel Blanquer, cette réforme vise à aligner le nombre d'académies sur le nombre de régions, passé à 13 depuis la loi Notre du 7 août 2015. Le volet "enseignement supérieur" comprend la création de 7 recteurs

délégués à l'ESRI, dans les régions qui ont une forte densité d'enseignement supérieur et de recherche, et une redéfinition du rôle du DRARI (ex DRRT) désormais auprès du recteur.

**Promesse :** il s'agit concrètement de déconcentrer le fonctionnement du MESRI, en confiant aux recteurs le pilotage du "dialogue stratégique et de gestion", dont les moyens sont de 15 M€ pour 80 établissements. Le faible montant moyen par établissement relativise d'emblée la portée de cette mesure.

**Efficacité :** celle-ci accentue la situation de "liberté conditionnelle" pour des acteurs corsetés et tend à favoriser les luttes de territoires entre recteurs, recteurs délégués et opérateurs censés être autonomes et évalués par le HCERES. La création de la fonction de recteurs délégués à l'Enseignement Supérieur, la Recherche et l'Innovation (ESRI) est une erreur. Quant au "dialogue stratégique et de gestion", non seulement son budget est insuffisant, mais il interpelle une nouvelle fois sur le rôle de l'administration centrale alors même que l'HCERES devrait être le véritable régulateur du système grâce à l'évaluation.

### 3. La loi de programmation de la recherche

Annoncée par Édouard Philippe, alors Premier ministre, le 1<sup>er</sup> février 2019, puis préparée par trois groupes de travail (financement, attractivité des métiers et carrières, innovation et recherche partenariale), dont les propositions ont été rendues en septembre 2019, la loi de la programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 a été promulguée le 24 décembre 2020.

Elle prévoit une hausse de 5 Mds€ du budget consacré à la recherche sur 10 ans, avec 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 Mds€. En cumul sur 10 ans, 25 Mds€ supplémentaires seraient injectés.

**Promesse :** les objectifs majeurs de la loi sont notamment :

- la hausse du budget de l'ANR (+ 1 Md€), celle du taux de succès aux appels à projets de 30 %, ainsi qu'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 de chargés de recherche et de 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" ;
- la suppression de la procédure de qualification par le CNU pour les maîtres de conférences qui postulent pour devenir professeurs ;
- une expérimentation de quatre ans pour le recrutement des maîtres de conférences (hors santé et disciplines à agrégation).

**Efficacité :** cette programmation constitue un premier pas intéressant, mais encore insuffisant. La situation dégradée depuis des années aurait nécessité un véritable "choc de confiance" que la programmation sur dix ans limite considérablement, puisque les montants prévus pour les années 2021 et 2022 demeurent très largement inférieurs à ceux programmés pour 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. Comme indiqué *supra*, les moyens de l'ANR ne sont qu'à peu près d'1/6<sup>ème</sup> de ceux de la DFG allemande.

La loi de programmation de la recherche permet également une avancée concrète sur le recrutement en créant une "tenure track" à la française, ou "chaire de professeur junior", ayant vocation à déboucher sur un recrutement pérenne de professeur ou de directeur de recherche.

## 4. Le lancement du Programme d'Investissements d'Avenir 4

Le [PIA 4](#) a été conçu comme l'un des outils du plan de relance post crise sanitaire. Il prévoit une implication de l'ESR dans ses deux axes :

- "l'innovation dirigée" : 4,5 Mds€ pour la recherche et l'innovation, y compris la R&D ;
- "l'innovation structurelle" : 4,25 Mds€ pour l'ESR.

Outre cette invention bureaucratique et sémantique de l'innovation "dirigée", la décision de confier aux seuls organismes de recherche le pilotage des "Programmes et équipements prioritaires de recherche" (PEPR) illustre une nouvelle fois l'approche centralisatrice du MESRI, à rebours de tous les pays comparables qui s'appuient sur leurs universités de recherche.

## 4. Focus sur la gestion de crise sanitaire

Les pouvoirs publics ont mis beaucoup de temps à prendre la mesure des effets de la crise sanitaire dans les universités, avec une gestion centralisée contradictoire avec l'engagement fort des universités et leurs alertes sur la situation de détresse d'une partie des étudiants.

Les différentes aides mises en œuvre, tardivement, pour accompagner les étudiants (262 M€) ont consisté, outre le ticket de Restau à 1€, en :

- une mensualité supplémentaire versée aux boursiers sur critères sociaux dont les concours ou examens terminaux ont eu lieu après le 30 juin 2020 ;
- une aide exceptionnelle de 150 € versée sous la forme d'une majoration de la mensualité de décembre des bourses sur critères sociaux ;
- une aide exceptionnelle de 200 € pour les étudiants ayant perdu leur emploi, leur stage gratifié et pour les étudiants ultramarins.

## 5. Les difficultés rencontrées au cours du quinquennat

Les difficultés touchent à deux domaines particuliers : le financement et l'autonomie/évaluation.

### 1. La hausse des effectifs à l'université n'a pas fait l'objet du financement adéquat

Selon [la dernière note de la DEPP-MENJS](#), le coût moyen par étudiant a atteint 11 530 € en 2019, en baisse pour la sixième année consécutive (-1,4 % en 2019 et -7,9 % depuis 2009), en raison d'une forte hausse des effectifs (+ 1,6 % en 2019 et + 21,3 % depuis 2009 – soit un quart d'étudiants en plus en dix ans). Cette dernière était prévisible et n'a pas suffisamment été prise en compte par le gouvernement en début de quinquennat. La note rappelle qu'en 2019, le coût varie de 10 110 euros par an pour un étudiant d'université à 14 270 euros pour un étudiant de STS et 15 710 euros pour un élève de CPGE. Elle constate ainsi "des différences sensibles, en particulier entre l'université et les formations dispensées en lycée".

## 2. La faiblesse de l'évaluation des universités, corollaire théorique de l'autonomie

Le processus d'autonomie instauré par la LRU a été freiné par l'absence d'une évaluation efficace, et la persistance voire l'aggravation d'une tutelle pesante, qu'illustre la création des recteurs délégués. Le ministère n'a pas su faire évoluer son rôle pour passer d'une tutelle budgétaire et opérationnelle intrusive à un rôle plus stratégique de pilotage d'acteurs autonomes. Un tel rôle se concentrerait en effet sur trois actions : la définition d'une stratégie nationale globale pour l'enseignement supérieur et la recherche, la fixation de grands objectifs assignés aux universités et aux organismes de recherche et leur évaluation.

Les ressources budgétaires dédiées aux universités restent principalement négociées de gré à gré et sont largement reconduites mécaniquement d'une année sur l'autre, sans prise en compte des évaluations menées, à la différence par exemple du Royaume-Uni où l'évaluation des universités et de la recherche est très développée, dans le cadre du "*Research Excellence Framework (REF)*", et a des conséquences sur les subventions publiques octroyées.

L'évaluation de la performance des établissements, qui devrait théoriquement échoir au Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES), reste en chantier, afin de la rendre plus transparente et plus efficace, alors qu'actuellement les indicateurs sont largement les mêmes pour des établissements de rang et d'ambition différents, que les évaluations restent très formelles et que la mise en œuvre des recommandations n'est pas suivie.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)