



Le Cercle  
des économistes

Cahier n° 5 • Avril 2004

**Réformer l'Enseignement supérieur et la Recherche**  
**UN PACTE**  
**POUR UNE NOUVELLE UNIVERSITÉ**

Sous la direction d'Élie COHEN

avec Patrick ARTUS, Agnès BÉNASSY, Jean-Paul BETBÉZE,  
Jean-Pierre BOISIVON, Christian DE BOISSIEU, Pierre CAHUC,  
Michel DIDIER, Henri GUILLAUME, Marc GUILLAUME,  
Jean-Hervé LORENZI, Charles-Albert MICHALET,  
Jean-Paul POLLIN, Dominique ROUX, Daniel VITRY

[www.lecerclledeséconomistes.asso.fr](http://www.lecerclledeséconomistes.asso.fr)

Les cahiers

## **Les Cahiers du Cercle des économistes**

- n° 1 - *Déflation : quel danger ? quelles protections ?*, mars 2003
- n° 2 - *Le gouvernement d'entreprise n'est pas du seul ressort du Conseil d'Administration*, mai 2003
- n° 3 - *Les obstacles à la croissance européenne*, juin 2003
- n° 4 - « 5+5 », *les enjeux d'une association renforcée*, décembre 2003
- n° 5 - *Un pacte pour une Nouvelle Université*, avril 2004

### **En préparation**

- n° 6 - *La réforme du système de santé en France*
- n° 7 - *Réformer l'État*
- n° 8 - *Nouvelles technologies et évolution industrielle*

## **Le Cercle des économistes**

Créé à l'initiative de Jean-Hervé Lorenzi, Professeur à l'Université Paris-Dauphine, le Cercle des économistes est unique. Il regroupe 30 économistes qui sont tous universitaires et exercent (ou ont exercé) des fonctions dans le secteur privé ou public. Sa vocation n'est pas de produire des propositions communes car la diversité des approches de ses membres est très grande. Une conviction les rassemble : l'importance d'un débat ouvert, accessible au plus grand nombre, respectueux des positions politiques mais attentif aux faits et à la rigueur des analyses.

## SOMMAIRE

<b>Un pacte pour une Nouvelle Université .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>8</b>
<b>I. Les enjeux d'une nouvelle crise universitaire .....</b>	<b>11</b>
1. Renforcer le système d'enseignement supérieur et de recherche pour gagner des marges de croissance .....	12
2. Renforcer le système d'enseignement supérieur et de recherche pour soutenir des stratégies offensives de spécialisations internationales.....	17
3. Investir dans la qualification .....	45
4. L'enjeu de l'attractivité.....	53
<b>II. Des pistes pour un diagnostic .....</b>	<b>67</b>
1. La crise de la recherche .....	67
2. Une crise des missions de l'enseignement supérieur .....	72
3. Une crise des modes de gouvernement et de régulation de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	81
4. Une crise de financement.....	85
5. Synthèse du diagnostic .....	88
<b>III. Les issues à la crise : dix mesures pour un sursaut de l'université française .....</b>	<b>93</b>



---

**REFORMER L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR**

**ET LA RECHERCHE :**

**UN PACTE POUR UNE  
NOUVELLE UNIVERSITE**

---

**LE PACTE POUR UNE « NOUVELLE  
UNIVERSITE »**

L'Enseignement supérieur et la Recherche oscillent dans notre pays entre crise latente et crise ouverte. Les enseignants chercheurs dénoncent à la fois la déperdition et l'insuffisance des moyens, un gaspillage de leur temps et de leur effort, une perte de considération de la part de la société civile. L'opinion observe que l'effort financier global qu'elle consent n'est pas très différent de celui des autres grands pays européens, que le système d'Enseignement supérieur et de Recherche tend à se replier sur lui-même et s'adapte trop lentement, que les réformes successives l'ont alourdi sans vraiment le réformer, enfin que les résultats attendus en termes de gains de productivité et d'innovation pour la Nation sont insuffisants.

Une réforme profonde s'impose aujourd'hui. Elle ne résultera pas spontanément d'aménagements marginaux successifs, mais d'une reconstruction d'ensemble dans une vision cohérente et adaptée aux tendances profondes de nos système productif et social.

Nous proposons pour cela un Pacte entre la Nation et une « Nouvelle Université » replacée au centre de notre système d'enseignement et de Recherche.

## **Préambule**

Le constat est préoccupant.

Malgré l'effort et les qualités de personnalités éminentes, *la France perd du terrain dans les domaines de l'innovation et de la Recherche*. Elle a peu participé à la révolution des nouvelles technologies et de l'information. Elle risque de rester en marge de celles des biotechnologies. Un sentiment de résignation peu propice à la réussite et à l'élan créateur, s'est répandu chez les enseignants chercheurs avec des moments périodiques de vives protestations. C'est aujourd'hui l'idée même du progrès par la connaissance qui paraît remise en cause.

*Or il y va de notre croissance et de notre niveau de vie futur*. L'investissement en éducation et en Recherche constitue l'un des principaux moteurs du progrès économique et social. L'Enseignement supérieur et la Recherche ne sont pas un domaine à part de la société française. Ils constituent un bien collectif pour le progrès de la Nation. À ce titre, *l'Enseignement supérieur et la Recherche ne sont pas l'affaire des seuls enseignants et chercheurs, mais l'affaire de la Nation toute entière. C'est à elle qu'il revient de fixer les missions, les objectifs et les moyens*.

Notre système actuel d'Enseignement supérieur et de Recherche résulte d'une longue histoire au cours de laquelle se sont créés, à des moments différents, des universités classiques mais aussi des Grandes Écoles, des grands établissements, des grands centres de Recherche. Cette multiplication d'organisations juxtaposées et verticalisées (des statuts différents tous décidés par l'État) ne correspond plus aux besoins de notre société. Il convient aujourd'hui *de réunifier la conception, la gouvernance et*

*l'organisation de notre système d'Enseignement supérieur et de Recherche.* Plusieurs raisons le justifient. La première est d'ordre économique. La plupart des études économiques montrent qu'il est très difficile de distinguer dans les effets sur la productivité et la croissance économique ce qui peut être dû à l'enseignement et ce qui relève de la Recherche. C'est l'ensemble qui constitue un tout continu et cohérent.

La deuxième raison est d'ordre historique. Dans une phase de rattrapage technologique et dans une économie relativement planifiée (ou au moins prévisible), ce qui correspondait *grosso modo* au modèle de croissance des « Trente glorieuses », l'Enseignement supérieur pouvait apparaître comme une sorte de fin du secondaire, avec des enseignements structurés, stables et organisés en fonction de diplômes. Dans la phase actuelle qui se développe à partir des années soixante-dix, d'une économie plus imprévisible, très concurrentielle à l'échelle mondiale, plus différenciée, *le modèle de recherche et d'innovation doit être en interaction plus directe avec la réalité (le modèle « interactif » prend le pas sur le système « linéaire » traditionnel) et l'Enseignement supérieur doit être en interaction plus directe avec la Recherche.* La limite devient floue entre l'acquisition de connaissances existantes et l'acquisition-création de connaissances nouvelles.

Le réalisme commande de prendre en compte une troisième raison qui est la raison des ressources financières. Toute entreprise sait bien que lorsque la croissance des moyens est limitée, il est indispensable d'exploiter toutes les synergies et de rechercher les économies d'échelle. *Une meilleure mise en œuvre des ressources des établissements universitaires, des Grandes Écoles et de la Recherche est désormais nécessaire.*

Enfin, *la dernière raison est la politique de décentralisation dans laquelle la France s'est engagée il y a vingt ans. Le concept de pôles d'entraînement devient un concept fort de la croissance économique.* Or, au niveau régional, c'est autour des universités que, comme partout dans le monde, peuvent s'organiser l'enseignement et la Recherche et les moyens qui y sont consacrés.

***Pour l'ensemble de ces raisons, un Pacte nouveau doit être conclu entre la Nation et l'Enseignement supérieur et la Recherche.*** Les dispositions de ce Pacte pourraient être les suivantes :

## **Les termes du Pacte entre la Nation et Nouvelle Université**

**Article 1** – Considérant la situation actuelle et les enjeux pour notre avenir, la Nation est prête à consentir un effort nouveau et prolongé pour l'Enseignement supérieur et la Recherche en France.

**Article 2** – Cet effort est conditionné à une réforme en profondeur de notre système d'enseignement et de Recherche qui sera rapidement réorganisé par regroupement d'universités actuelles, de Grandes Écoles et des moyens de recherche, qui dépendent aujourd'hui des organismes de recherche eux-mêmes.

**Article 3** – L'effort de la nation sera partagé entre l'ensemble des Français, les étudiants, les régions et les entreprises. Ce partage pourrait s'inspirer de la règle des quatre quarts. Globalement, l'objectif serait d'accroître les ressources des Nouvelles Universités de 4 à 6 % du PIB (niveau américain). Les deux points supplémentaires seraient répartis entre l'État, les étudiants, les régions et les entreprises.

**Article 4** – Une Nouvelle Université est un ensemble de moyens et de ressources autonomes. Elle choisit ses statuts, son organisation, ses enseignements et ses recherches sous le contrôle et la supervision de deux autorités indépendantes : une Autorité de Régulation des Universités et un Fonds National pour la Recherche Scientifique. L'Autorité de Régulation des Universités définit les règles de base et en contrôle l'application. Le Fonds National pour la Recherche Scientifique définit les priorités de la Recherche et répartit les crédits en fonction des propositions des Nouvelles Universités et des orientations retenues.



**Article 5** – Chaque Français a droit à l'Enseignement supérieur. Il choisit les enseignements qu'il souhaite recevoir. En contrepartie, chaque université définit les règles d'accès aux enseignements qu'elle dispense et sélectionne les étudiants qu'elle accueille.

**Article 6** – Les enseignants chercheurs sont nommés par les Nouvelles Universités et reçoivent une rémunération qui tient compte de manière significative de leur effort et de leurs résultats en matière d'enseignement et de Recherche.

**Article 7** – Les Nouvelles Universités sont des lieux de vie, d'acquisition des connaissances, de recherche et de création dont les moyens, notamment les bibliothèques, sont au niveau des organisations publiques et des entreprises actuelles. Les enseignants chercheurs et les personnels disposent de bureaux, de moyens d'information et de fonctionnement conformes aux standards du 21<sup>e</sup> siècle. Les locaux sont construits et entretenus selon les normes courantes. Les Nouvelles Universités sont ouvertes et accessibles tout au long de l'année.

**Article 8** – L'organisation des enseignements est conçue de façon à s'intégrer dans le système européen des 3-5-8.

**Article 9** – La France proposera à ses partenaires européens d'amorcer la constitution d'un Système Européen d'Universités. Dans un délai de trois ans chaque pays apportera à ce réseau une à trois universités d'excellence et les ressources correspondantes. Ces Nouvelles Universités européennes échapperont à la juridiction des États membres. Elles relèveront d'une Autorité Européenne et ont vocation à s'aligner sur les meilleurs standards mondiaux.

## INTRODUCTION

Une fois de plus, la question de la réforme du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche est revenue au premier plan de l'actualité politique et sociale en France.

À l'automne 2003, des projets de réforme des universités annoncés et soumis à une concertation minutieuse ont dû être retirés à la hâte, face à des réactions protestataires. En février 2004, c'est un vaste mouvement de protestation principalement orienté vers des revendications sur les moyens alloués à la Recherche qui prend le relais. Il conduit à focaliser le débat sur des enjeux budgétaires ce qui met au rancart, probablement pour quelques temps, les questions majeures et pourtant urgentes soulevées par l'architecture et la gouvernance du système français de Recherche.

Le scénario de la réforme annoncée, concertée et élaborée pour être finalement différée, suspendue ou reportée a été tant de fois joué et rejoué que l'on peut se borner à réagir à ce nouveau sursis par l'ironie ou le détachement désabusé. Mais on ne peut manquer de penser que ce nouveau recul marque une inacceptable résignation face à des risques de blocage qui revêtent désormais une gravité dramatique. Bref, on a le sentiment que ce n'est pas seulement **un report de plus**, mais certainement **un report de trop**.

Parce que les réformes trop longtemps différées laissent s'accumuler des problèmes non résolus qui finissent par composer un noyau explosif. Mais surtout parce que des changements internes ou internationaux d'une ampleur sans précédent rendaient la réforme urgente et rendent son report dévastateur.

De cette ouverture trop vite refermée naissent des polémiques et un débat qui n'excluent pas la confusion ou les raccourcis réducteurs. Selon un enchaînement quasi uniforme lorsqu'une crise universitaire se précise, **la question des moyens** est ainsi revenue au premier plan. Ainsi, la « une » des *Échos* du 28 janvier 2004 est barrée par une accroche explicite : « Les universités européennes en

quête d'argent ». Bien sûr, la question des moyens doit en effet être posée. Bien sûr, la nécessité d'un réinvestissement des pays européens et de la France au premier chef dans la Recherche et la formation supérieure revêt un caractère d'évidence. Mais les urgences majeures qui attendent l'Enseignement supérieur français ne sont pas d'abord budgétaires. Il est même probable qu'une augmentation significative des budgets, pour nécessaire qu'elle soit, serait une source de mésallocation de ressources si elle n'était précédée par des changements bien plus complexes et également indispensables.

Car les déterminants majeurs de la crise et les moyens pour en sortir se rapportent surtout à des caractères structurels que la pénurie de moyens vient éventuellement aggraver mais qui ne s'y réduisent pas.

S'il y a des poches de misère universitaire, si les conditions de fonctionnement sont généralement spartiates et si la pénurie de ressources est souvent décourageante, la crise universitaire n'est pas d'abord ni surtout une crise de moyens.

Cette crise traduit avant tout des interrogations inquiètes et un doute profond sur **les missions** et **les modes de gouvernement** des institutions d'Enseignement supérieur et de Recherche. Elle signale un grippage et peut-être même une rupture des **mécanismes d'orientation et de régulation** qui permettent l'adaptation du système à des contraintes et à des demandes sociales inédites. Elle naît aussi de l'épuisement des **instruments d'incitation** qui assurent la mobilisation des universitaires, en les mettant en mouvement comme ensemble d'individus attachés à des missions essentielles et jaloux de leur indépendance, mais aussi comme corps social travaillé par des tensions et des rivalités permanentes, mais aussi soudé par des solidarités et des convergences dont on sous-estime trop souvent la vigueur. Bref, c'est **la crise d'un modèle** de développement universitaire qu'il s'agit de comprendre, d'assumer et d'affronter. Il s'agit encore – et plus précisément – de reconnaître et de traiter les symptômes d'une rupture déjà engagée entre un modèle ancien en voie d'épuisement et un modèle nouveau qui tarde

à s'affirmer, qui peine à conquérir son assise sociale ou institutionnelle et sa légitimité.

La perception et l'évidence d'une situation de crise naissent aussi d'une **dramatisation des enjeux** et de **la montée d'urgences** qui deviennent manifestes si on se rappelle quelques évolutions majeures qui affectent l'Enseignement supérieur français et son environnement européen et international. Ces évolutions ont trait à la démographie étudiante, à la contraction ou à la stagnation des ressources disponibles pour l'Enseignement supérieur et la Recherche. Mais elles concernent aussi le contexte international dans lequel les enjeux universitaires trouvent désormais toutes leurs résonances.

## **I. LES ENJEUX D'UNE NOUVELLE CRISE UNIVERSITAIRE**

Pendant longtemps, les débats sur l'avenir de l'Enseignement supérieur et de la Recherche se sont enlisés car ils restaient dominés par un affrontement sans perspective entre des projets de rationalisation étroitement utilitaristes et des revendications corporatistes ou catégorielles portées alternativement par des groupes d'étudiants, d'enseignants ou de chercheurs.

Mais la compréhension des opportunités et des exigences d'une économie et d'une société de la connaissance fait voler en éclats ce cadre d'analyse car elle permet d'établir deux propositions d'importance majeure qui déplacent radicalement la problématique.

Le renforcement de l'investissement dans la Recherche et dans la formation des cadres et des personnels qualifiés répond à une nécessité impérieuse et non aux besoins d'arrangements circonstanciels. Il ne trouve pas sa justification dans la recherche d'une paix sociale qui serait acquise au prix de l'acceptation résignée de revendications corporatistes non maîtrisées. Il s'impose au contraire pour des raisons offensives et parce qu'il constitue un facteur fondamental de la croissance soutenue et de la compétitivité dans les économies contemporaines. La mobilisation efficace de ressources nouvelles dans la formation supérieure et la Recherche doit alors être perçue comme un moyen fondamental pour dégager des marges de croissance supplémentaires.

Dans une économie de la connaissance, c'est la conception même du travail qualifié qui se trouve transformée. Elle fait apparaître des gisements nouveaux de création de richesse, de croissance, d'innovation et d'emplois à forte valeur ajoutée pour peu que des investissements suffisamment ambitieux et convenablement orientés permettent d'accumuler du capital cognitif et d'élargir la compétence et la créativité des personnes employées.

## **1. Renforcer le système d'Enseignement supérieur et de Recherche pour gagner des marges de croissance**

Les travaux sur le rendement de l'investissement dans l'éducation ont été conduits dans deux directions. Des études microéconomiques portent sur l'éducation. Elles ont cherché à estimer à partir d'échantillons d'individus le retour monétaire en termes de revenus personnels de l'éducation reçue. Des études plus longues doivent normalement conduire à un niveau de revenu supérieur. Les travaux macroéconomiques portent sur l'enseignement et sur la Recherche. Ces travaux ont tenté d'apprécier par des comparaisons internationales la relation éventuelle entre le niveau d'éducation ou l'effort de Recherche dans un pays et son taux de croissance économique.

**Du point de vue d'abord de l'étude du rendement économique de l'éducation.** On imagine facilement qu'il existe un lien entre les deux approches. Si une éducation plus complète rend les individus plus productifs et mieux rémunérés, on peut s'attendre, à l'échelle nationale, qu'un effort d'investissement dans l'éducation conduise à des gains de productivité plus importants. Les deux approches sont donc complémentaires mais elles ne se recouvrent pas. On peut en effet imaginer qu'aux retombées individuelles de l'éducation s'ajoutent des retombées collectives qui ne sont pas incluses dans les rémunérations individuelles parce qu'elles se traduisent par une efficacité globale de l'économie plus grande.

Le point de départ des recherches microéconomiques sur le rendement de l'éducation est l'équation posée par Mincer dès 1974. Le modèle de Mincer propose une relation entre le salaire individuel et la « quantité d'éducation reçue ». Celle-ci est généralement mesurée par sa durée. L'équation peut être affinée en ajoutant notamment comme autre variable explicative la durée de l'expérience professionnelle après l'éducation initiale, considérée comme une forme d'éducation « sur le tas ». En estimant économétriquement cette relation dans un grand nombre de pays, on obtient des résultats

qui vont de 0,05 à 0,15 pour l'élasticité de la rémunération (donc de la productivité individuelle) par rapport à la durée d'éducation. Cela signifie qu'une année d'étude supplémentaire « rapporterait » en moyenne une hausse de rémunération de 10 %. Dix années d'études supplémentaires (en gros la différence entre le brevet élémentaire et un doctorat) conduiraient à un écart de rémunération de 1 à 3.

Beaucoup de débats ont porté sur l'interprétation à donner à ces résultats empiriques. Il est conforme à l'intuition qu'une éducation plus longue rende les individus plus efficaces et donc mieux rémunérés. Mais on peut aussi envisager qu'une meilleure rémunération résulte aussi d'une plus grande capacité individuelle (l'inné plutôt que l'acquis) et que ce soit cette plus grande capacité individuelle qui ait précisément permis d'aller plus loin dans le système éducatif. La corrélation entre la durée d'éducation et le niveau de rémunération serait alors indirecte et non causale. Le filtre de l'enseignement jouerait un rôle de « signalement » des individus qui bénéficient au départ de meilleures capacités.

Ce débat n'est pas tranché et il est important pour la problématique de notre cahier dans la mesure où il surgit régulièrement à propos du rôle des diplômés et des Grandes Écoles. Si ces dernières permettent d'augmenter le capital humain de leurs élèves, alors leur utilité est incontestable. Si leur fonction est de sélectionner des « meilleurs » qui auraient été meilleurs partout, alors leur utilité est plus discutable. Comme souvent la vérité n'est pas dans les extrêmes. Il est clair que le rôle de signal existe dans le système éducatif mais que l'éducation développe une aptitude à l'activité professionnelle qui permet d'obtenir une meilleure rémunération individuelle.

Cette observation doit être conservée à l'esprit car elle est importante dans un autre débat qui est le débat sur « qui doit payer l'Enseignement supérieur ? ». Le premier bénéficiaire de l'Enseignement supérieur est l'étudiant lui-même qui bénéficiera la vie durant d'un revenu personnel supérieur. Une péréquation trop forte du coût de l'Enseignement supérieur (avec un système de droit uniforme et modeste) procure à certaines personnes qui ont bénéficié

d'études longues des avantages financiers tout en reportant les coûts sur les autres (qui n'ont peut-être pas bénéficié d'études longues).

Une question vient de ce que le rendement social de l'éducation peut être différent de son rendement individuel. Un avantage social supplémentaire au-delà de la somme des avantages individuels attribués par le marché au travers des niveaux de rémunération, peut résulter par exemple du fait qu'un niveau d'éducation supérieur faciliterait l'intégration du progrès technique de façon générale dans la société (intégration qui bénéficie non seulement à l'individu mieux formé mais aussi à tous les autres). Ou bien encore si un niveau d'Éducation supérieure améliore les relations sociales de façon générale et permet une plus grande efficacité collective. Cet aspect mérite aussi d'être médité dans la définition des programmes et des investissements éducatifs souvent tournés vers une transmission de savoirs individuels et pas assez vers un « apprentissage social » qui augmenterait l'efficacité de l'investissement éducatif.

Ces différences entre rendement individuel et rendement social de l'éducation invitent à se tourner vers les recherches plus macroéconomiques afin de prendre en compte l'ensemble des effets de l'investissement en éducation. L'estimation de relations à partir de données agrégées internationales peut capturer des effets qui échappent aux recherches microéconomiques. C'est l'objet des modèles de croissance macroéconomique.

Le modèle de base de la croissance économique (modèle de Solow) n'attribue aucun rôle explicite au capital humain. La croissance économique dépend du taux d'accroissement de la quantité de travail, de la quantité de capital physique et du rythme du progrès technique. C'est au travers de ce dernier terme que sont susceptibles d'intervenir les niveaux d'éducation et de Recherche dans un pays. Les modèles de croissance endogène explicitent le capital humain comme variable explicative, autonome, à côté des autres variables classiques.

Le capital humain intervient selon les modèles soit par son rythme d'accumulation, soit par son niveau (le stock déjà accumulé).



Les deux hypothèses traduisent des idées un peu différentes. L'augmentation du capital humain traduit un développement du nombre de personnes formées ou de la durée de la formation. C'est une variable qui joue un rôle important dans des pays en phase de développement ou de rattrapage. Les pays développés sont plutôt caractérisés par une durée de l'éducation relativement stabilisée à un niveau élevé.

L'étude économétrique conduite selon ce schéma par Philippe Aghion et Élie Cohen, à la fois récente et très complète, montre que les deux variables jouent un rôle dans la croissance économique ; l'augmentation du nombre d'années d'études (effet d'accumulation) et le nombre d'années d'études lui-même (effet de niveau). Le « rendement macroéconomique » de l'éducation serait selon cette étude très significatif. Une année d'étude supplémentaire pour l'ensemble d'une génération entraînerait une hausse du PIB de 5 % après cinq ans, et de 8 % après dix ans. Les résultats sont du même ordre de grandeur que ceux des études microéconomiques.

D'autres travaux confirment une corrélation positive entre l'effort d'enseignement et la croissance économique :

- Selon Griliches (1997), l'élévation du niveau de formation aurait représenté un tiers des gains de productivité globale des facteurs, une fois pris en compte l'effet des accroissements de quantités de capital et de travail.
- Maddison étudie l'effet de la qualité de la main-d'œuvre sur la croissance en distinguant trois niveaux de formation au sein de la population active (primaire, secondaire, supérieur). Il estime que l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre a entraîné un supplément de croissance de 0,1 à 0,5 point de croissance annuelle selon les pays entre 1950 et 1984.
- Baissanini et Scarpetta (2001) ont calculé par régressions économétriques l'effet de l'éducation sur la période 1971-1988 pour vingt-et-un pays membres de l'OCDE. En retenant la méthode d'estimation qui paraît la plus fondée, l'estimation conduit à une élasticité de 0,6 pour la production par tête en cas d'accroissement du nombre d'années d'études. La durée moyenne d'études étant en

chiffre rond de l'ordre de dix ans, cela signifie qu'une année d'étude supplémentaire en moyenne, dans une économie, augmente à terme la production par tête de 6 %.

Si l'on admet que ce résultat est obtenu en une trentaine d'années, le taux de croissance annuel est accru de deux dixièmes de point par an pendant trente ans.

En résumé, les analyses, conduisent dans l'ensemble à établir un lien entre enseignement et niveau de vie. Mais il est probable que ces analyses ne prennent en compte qu'une partie des effets.

Beaucoup de travaux considèrent en effet que le stock de capital humain est déterminé par des facteurs exogènes, par exemple par la quantité des moyens (notamment financiers) affectés à l'Enseignement supérieur. Cette hypothèse est largement vraie mais elle est réductrice dans la mesure où elle néglige un facteur qu'aucun enseignant n'ignore, qui est l'effort individuel réalisé par chaque étudiant pour acquérir des connaissances. L'appréciation du rendement de l'investissement en éducation supérieure devrait donc inclure une appréciation du système des incitations à l'effort qui découlent des modalités d'organisation du système d'enseignement. Des questions comme la sélection à l'entrée ou encore en cours d'études, ou le mode de rémunération des enseignants, ou bien la tarification des services d'Enseignement supérieur ne peuvent pas être traitées correctement sans se référer à l'efficacité du système d'incitations.

Il faut peut-être aussi envisager que la « qualité » de l'enseignement peut changer avec le contexte économique. La quantité de connaissances acquises en une heure de temps augmente avec le développement de l'économie. En quelques minutes, un étudiant de 2004 peut avoir accès à une masse considérable d'informations, ou bien peut se livrer à un très grand nombre de calculs, toutes choses qui demandaient plusieurs jours voire plusieurs semaines à un étudiant de 1960. Le montant des moyens financiers affectés à l'enseignement ne représente donc pas complètement l'accroissement du capital humain qui en résulte.

Celui-ci dépend aussi par exemple de l'état de la diffusion des nouvelles technologies dans le pays.

En ce qui concerne la relation entre Recherche et croissance économique, les analyses sont encore plus probantes. Par exemple, dans des travaux récents, l'OCDE a pris en compte les principales composantes du progrès technologique, la R&D des entreprises, la R&D publique et la R&D des autres pays. L'analyse est conduite au niveau macroéconomique pour seize pays de l'OCDE sur la période 1980-1988 à partir de données annuelles. Les études économétriques concluent à une corrélation statistique positive entre l'investissement en R&D des entreprises et la production par tête, l'élasticité allant, selon les études, de 10 à 30 %.

Enfin, il faut souligner que la plupart des observations et des analyses confirment l'idée, au demeurant intuitive, qu'il existe de fortes interactions entre l'Enseignement supérieur et la Recherche. D'une part, un effort plus important pour l'Enseignement supérieur prépare mieux les chercheurs à leur activité de recherche. D'autre part, il est vraisemblable qu'une population dont le niveau d'enseignement est plus élevé sera plus apte à accueillir et à mettre en œuvre les innovations techniques issues de la recherche. Il devient de plus en plus difficile d'isoler les effets des investissements en enseignement (supérieur notamment) et en Recherche sur la croissance économique.

## **2. Renforcer le système d'Enseignement supérieur et de Recherche pour soutenir des stratégies offensives de spécialisation internationale**

On sait que deux des insuffisances de l'Europe par rapport aux États-Unis sont la faiblesse des dépenses d'éducation supérieure et celles des dépenses privées de Recherche et Développement. Ces deux insuffisances sont malheureuses. D'une part, une croissance rapide des services sophistiqués et de l'industrie haut de gamme est nécessaire pour éviter une baisse de la production par tête et de la

croissance potentielle ; il existe en effet plusieurs mécanismes (développement des secteurs protégés, hausse des taux d'emploi) qui vont réduire la production par tête, et qu'il faut compenser. D'autre part, la résistance à l'accroissement de la concurrence internationale nécessite un effort d'innovation et de différenciation de produits. Un pays ne fabriquant que des produits non différenciés ne peut que perdre des parts de marché face aux pays émergents.

### ■ Deux handicaps de l'Europe

On sait maintenant que, dans les comparaisons États-Unis – Europe (à l'exception des pays Nordiques), apparaissent clairement deux écarts : celui qui concerne les dépenses d'éducation supérieure, celui qui concerne les dépenses de R&D privées.

Le tableau 1 montre que les pays d'Europe Continentale font un effort financier en faveur de l'éducation primaire et secondaire, mais quand on fait une comparaison avec les États-Unis, pas de l'éducation supérieure.

**Tableau 1**  
**Dépenses d'éducation par étudiant (2000, en \$)**

	Primaire	Secondaire	Tertiaire
<b>États-Unis</b>	6 995	8 855	20 358
<b>Royaume-Uni</b>	3 877	5 991	9 657
<b>Allemagne</b>	4 198	6 826	10 898
<b>France</b>	4 486	7 636	8 373
<b>Espagne</b>	3 941	5 185	6 666
<b>Italie</b>	5 973	7 218	8 065
<b>Japon</b>	5 507	6 266	10 914
<b>Suède</b>	6 336	6 339	15 097

*Source : OCDE, "Regards sur l'Éducation", 2003, p 216-218.*

Le tableau 1 bis montre, de manière cohérente, que la proportion de diplômés de l'éducation supérieure est nettement plus élevée aux États-Unis qu'en Europe.

**Tableau 1 bis**  
**Pourcentage de la population âgée de 25 à 34 ans**  
**titulaire d'un diplôme de fin d'études tertiaires BAC +3 à 5 ans et plus**

<b>Hommes et Femmes</b>	<b>2001</b>
États-Unis	30
Royaume-Uni	21
Japon	24
Allemagne	14
France	18
Espagne	24
Italie	12
Suède	20

*Source : OCDE, "Regards sur l'Education", 2003 ; p60.*

Les tableaux 2 et 3 montrent un second handicap qui concerne les dépenses de Recherche et Développement, totales mais surtout privées, dans les entreprises européennes, par rapport à celles des États-Unis, de la Suède ou du Japon.

**Tableau 2**  
**Dépenses intérieures brutes de R-D (en % du PIB)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>États-Unis</b>	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7
<b>Royaume-Uni</b>	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8
<b>Allemagne</b>	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5
<b>France</b>	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
<b>Espagne</b>	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,9
<b>Italie</b>	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	-
<b>Japon</b>	-	-	-	3,0	2,8	2,9	3,0	3,0	-
<b>Suède</b>	-	-	-	3,5	-	3,7	-	3,8	-

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et technologie*, 2000, p 49

**Tableau 3**  
**Dépenses intérieures brutes de R-D : entreprises (en % du PIB)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>États-Unis</b>	1,80	1,87	1,91	1,94	2	1,88
<b>Royaume-Uni</b>	1,3	1,25	1,20	1,20	1,27	1,26
<b>Allemagne</b>	1,5	1,49	1,54	1,57	1,69	1,72
<b>France</b>	1,41	1,41	1,39	1,35	1,38	1,37
<b>Espagne</b>	0,39	0,40	0,40	0,47	0,46	0,48
<b>Italie</b>	0,53	0,54	0,52	0,52	0,56	-
<b>Japon</b>	1,94	2,01	2,09	2,17	2,15	2,16
<b>Suède</b>	3,46	-	3,68	3,75	3,8	-

Sources : Eurostat, OCDE (JP,US) Thème 9- juin 2001, p3.

Ceci est confirmé par l'analyse du nombre de chercheurs en entreprise (tableau 4), bien plus élevé (par rapport à la population) aux États-Unis, au Japon et en Suède qu'en Allemagne et surtout qu'en France.

**Tableau 4**  
**Nombre de chercheurs par secteur d'emploi (pour 10 000 emplois)**

<b>Secteur des entreprises</b>					
	<b>1981</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2001</b>
<b>États-Unis</b>	45,0	54,9	58,1	59,0	66,6
<b>Royaume-Uni</b>	28,8	29,5	28,7	28,8	31,6
<b>Allemagne</b>	27,2	32,9	38,2	32,9	37,7
<b>France</b>	14,8	18,1	23,0	26,3	28,7
<b>Japon</b>	33,8	42,3	51,9	57,6	62,3
<b>Suède</b>	22,1	25,9	27,2	43,4	52,1

*Source : Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2002 (tableau 25, page 356)*

Cette situation est dommageable en raison de deux développements :

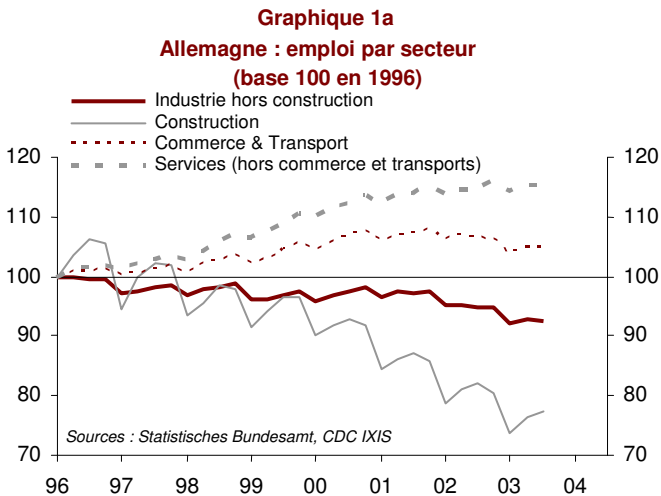
- la baisse mécanique de la production par tête qui résulte du développement des secteurs protégés de la concurrence internationale (construction, services aux particuliers, distribution) et de la hausse nécessaire des taux d'emploi (ratio de l'emploi à la population en âge de travailler) ;
- l'intensification de la concurrence en provenance des pays émergents, qui nécessite une amélioration de la spécialisation internationale et un accroissement de la différenciation de produits.

## ■ Compenser la baisse de la production par tête

### ***La déformation de la structure des emplois***

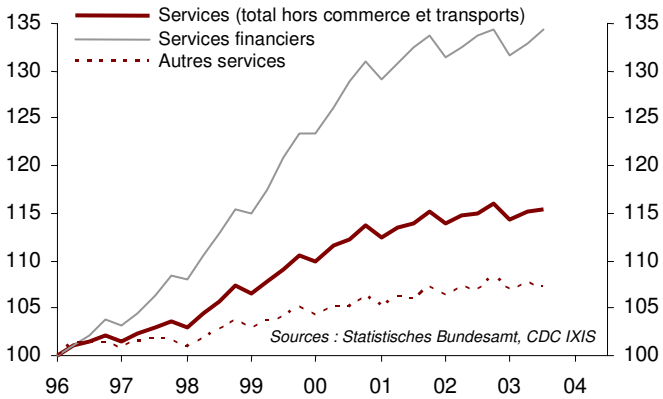
Dans les pays européens, à des degrés divers, la structure de l'emploi se déforme vers les emplois des secteurs abrités de la concurrence internationale (construction, distribution, services aux particuliers), aussi vers les services aux entreprises qui sont le plus souvent concurrencés.

Les services créent des emplois : les services financiers et le commerce (en Allemagne, en France, en Espagne, en Italie) ; la construction (en France, en Espagne, en Italie). Or, dans les secteurs protégés, la productivité par tête est faible, et, de plus, elle recule souvent avec l'accroissement de l'emploi non qualifié (graphiques 1a, 1a bis, 1b, 1b bis, 1c, 1c bis, 1d).

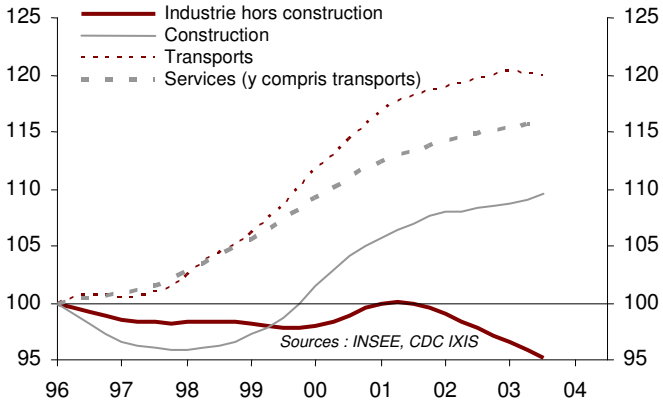




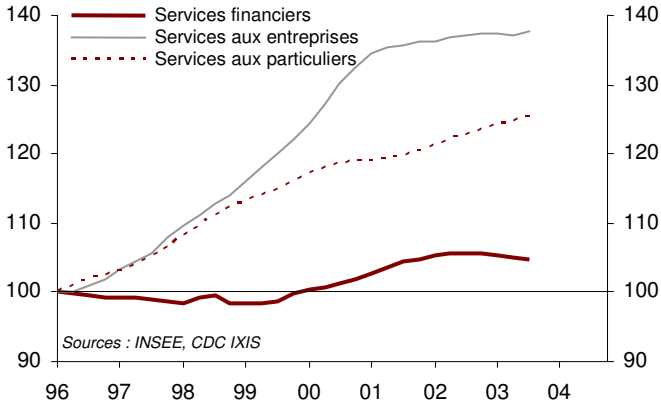
**Graphique 1a bis**  
**Allemagne : emploi par secteur**  
**(base 100 en 1996)**



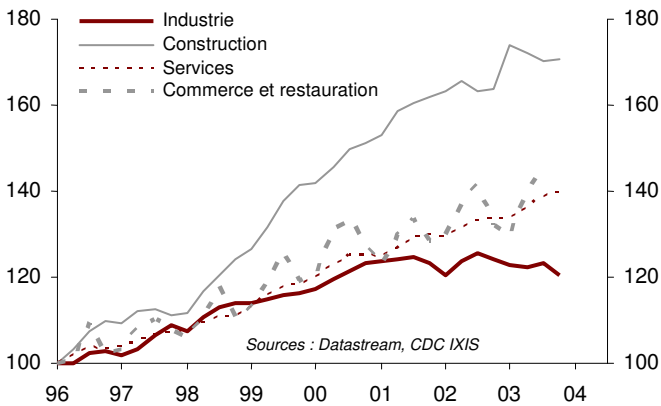
**Graphique 1b**  
**France : emploi par secteur**  
**(base 100 en 1996)**



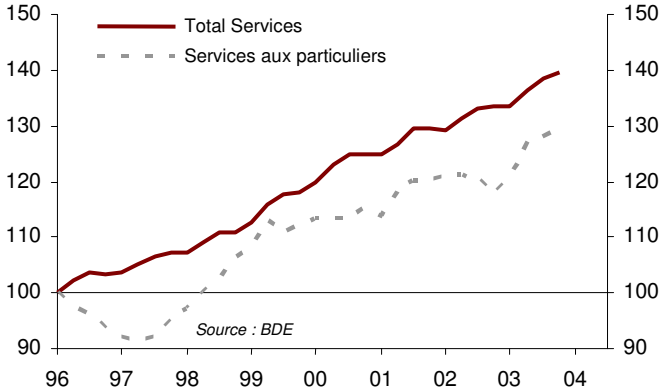
**Graphique 1b bis**  
**France : emploi par secteur**  
**(base 100 en 1996)**



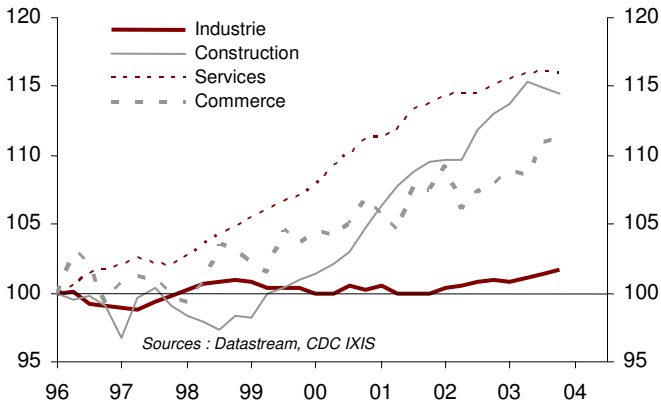
**Graphique 1c**  
**Espagne : emploi par secteur**  
**(base 100 en 1996)**



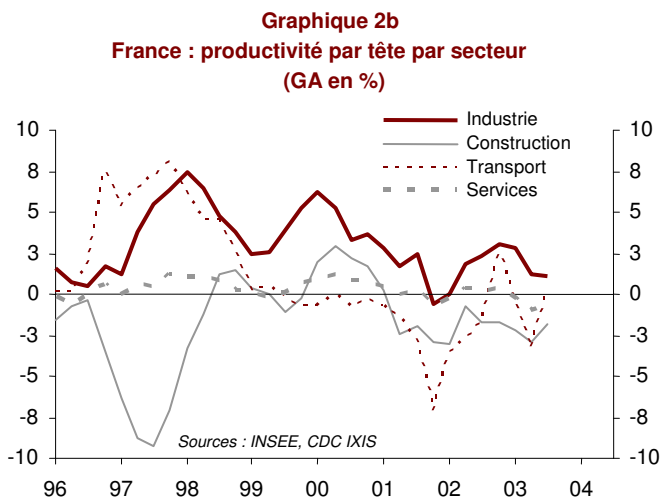
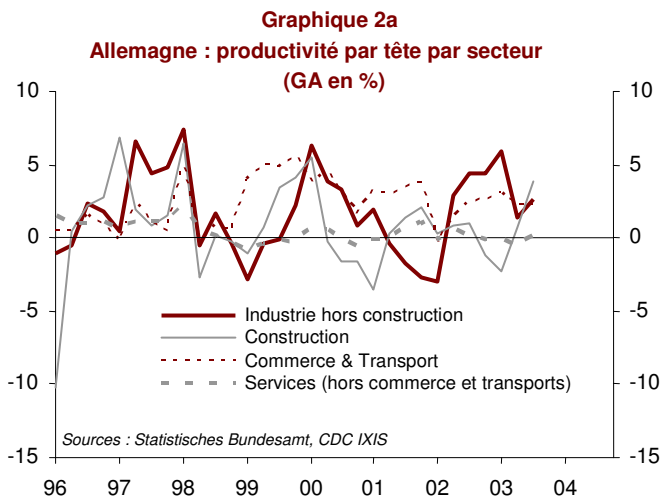
**Graphique 1c bis**  
**Espagne : emploi par secteur**  
**(base 100 en 1996)**



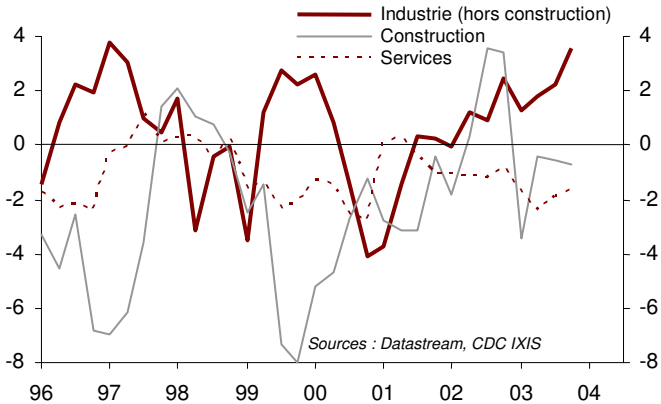
**Graphique 1d**  
**Italie : emploi par secteur**  
**(base 100 en 1996)**



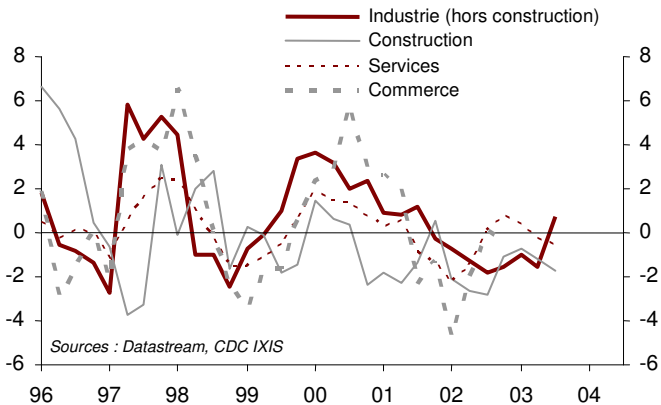
On voit une stagnation de la productivité dans les services et la construction en Allemagne, un recul en France, en Espagne et en Italie (graphiques 2a à 2d).



**Graphique 2c**  
**Espagne : productivité par tête par secteur**  
**(GA en %)**



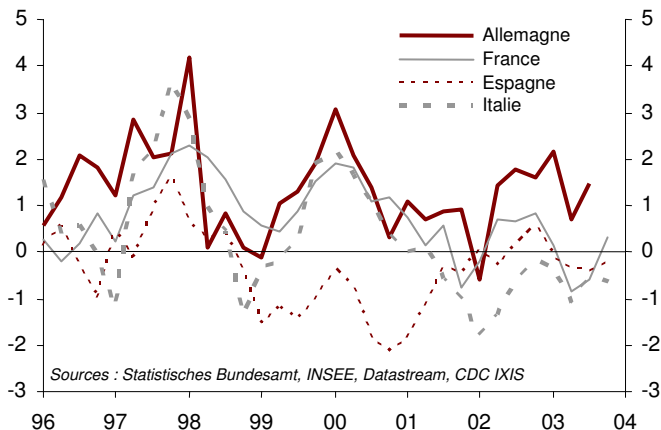
**Graphique 2d**  
**Italie : productivité par tête par secteur**  
**(GA en %)**



La déformation de la structure des emplois vers les emplois non industriels est donc un facteur de réduction et de freinage de la

production par tête. Seule l'Allemagne connaît dans la période récente une progression de la productivité par tête (graphique 3).

**Graphique 3**  
**Productivité par tête (GA en %)**



Cette déformation vers les secteurs protégés de la structure des emplois peut résulter de divers facteurs, variant d'ailleurs selon les pays :

- stimulation de la demande, par les politiques économiques, dans un contexte où la demande de produits industriels est de plus en plus satisfaite par des importations en provenance des pays émergents, et où donc seule la production domestique de services est stimulée ;
- baisse des taux d'intérêt qui stimule l'activité de construction dans les pays où l'investissement logement et la demande de crédits hypothécaires sont très sensibles aux taux d'intérêt (Espagne en particulier), mais aussi en Italie (graphiques 4 et 5) ;
- politiques de l'emploi (baisse des charges...) qui ont systématiquement favorisé la création d'emplois pour les moins qualifiés.

La déformation de la structure de l'emploi vers les secteurs à faible production par tête, si elle n'est pas corrigée, déprime donc la production par tête d'ensemble des pays.

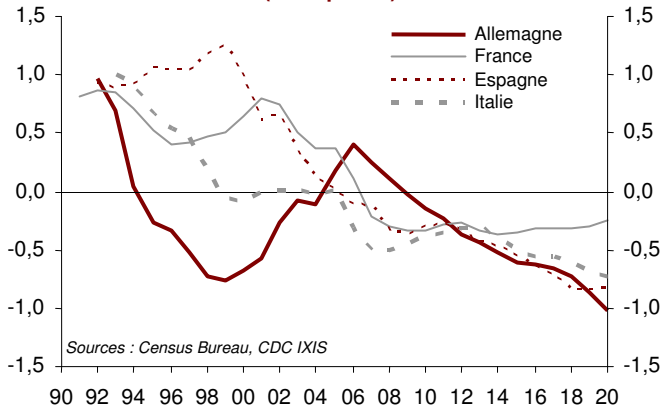
### ***La nécessaire remontée des taux d'emploi***

On sait que le vieillissement démographique va provoquer, dans un futur très proche, une baisse de la population en âge de travailler (graphique 6).

Pour compenser ce recul, dès que le chômage sera revenu au voisinage du chômage structurel, il faudra accroître les taux d'emploi, ce qui prendra la forme :

- de la hausse du taux de participation et du taux d'emploi pour les salariés de plus de 55 ans (tableau 5), qui est particulièrement faible en Europe Continentale par rapport aux pays anglo-saxons, au Japon ou à la Suède ;
- d'une réduction du chômage structurel, et en particulier du chômage de longue durée et du chômage des salariés peu qualifiés, qui sont très élevés en Europe Continentale, particulièrement en France (tableaux 6 et 7).

**Graphique 6**  
**Population de 20 à 60 ans**  
**(en % par an)**



**Tableau 5**  
**Taux d'activité pour la population âgée de 55 à 64 ans**

Hommes et Femmes	1990	1999	2000	2001	2002
États-Unis	55,9	59,3	59,2	60,4	61,9
Royaume-Uni	53,0	52,1	52,8	54,0	55,2
Japon	64,7	67,1	66,5	65,8	65,4
Allemagne	39,8	43,7	43,0	43,0	43,0
France	38,1	37,5	37,3	38,8	37,2
Espagne	40,0	38,8	40,9	41,9	42,7
Italie	22,3	19,0	19,2	19,4	19,4
Suède	70,5	68,6	69,4	70,4	71,7

Source : OCDE, *Perspective de l'Emploi*, 2003, p338-341



**Tableau 6**  
**Taux de chômage de longue durée (en % du chômage total)**

	12 mois et plus				
	1990	1999	2000	2001	2002
<b>États-Unis</b>	5,5	6,8	6,0	6,1	8,5
<b>Royaume-Uni</b>	34,4	29,6	28,0	27,8	23,1
<b>Suède</b>	12,1	30,1	26,4	22,3	21,0
<b>Allemagne</b>	46,8	51,7	51,5	50,4	47,9
<b>France</b>	38,1	40,4	42,6	37,6	33,8

*Source : OCDE, Perspectives de l'Emploi, 2003, p359.*

**Tableau 7**  
**Taux de chômage par niveau de qualification**

en % de la popul ation	France			Allemagne			Italie			Espagne		
	Prim aire	Secon daire	Supé rieur	Prim aire	Secon daire	Supé rieur	Prim aire	Secon daire	Supé rieur	Prim aire	Secon daire	Supé rieur
<b>1994</b>	14,7	10,5	6,8	13,9	8,8	5,4	13,9	8,8	5,4	21,3	19,4	15,0
<b>1996</b>	14,8	9,7	6,7	14,2	8,9	5,2	14,2	8,9	5,2	20,1	17,4	14,3
<b>1998</b>	14,9	9,5	6,6	16,6	10,8	5,6	16,6	10,8	5,6	17,0	15,3	13,1
<b>2000</b>	13,9	7,9	5,1	13,7	7,8	4,0	15,8	8,8	4,9	13,7	11,0	9,5
<b>2001</b>	11,9	6,9	4,8	13,5	8,2	4,2	9,1	6,8	5,3	10,2	8,4	6,9

*Source : OCDE, Tableau D, perspective pour l'emploi 2003*

La remontée du taux d'emplois, par ces deux pistes, ramènera sur le marché du travail des salariés moins qualifiés que la moyenne, et aboutira donc à une baisse de la production par tête moyenne.

La production par tête pourrait donc être déprimée :

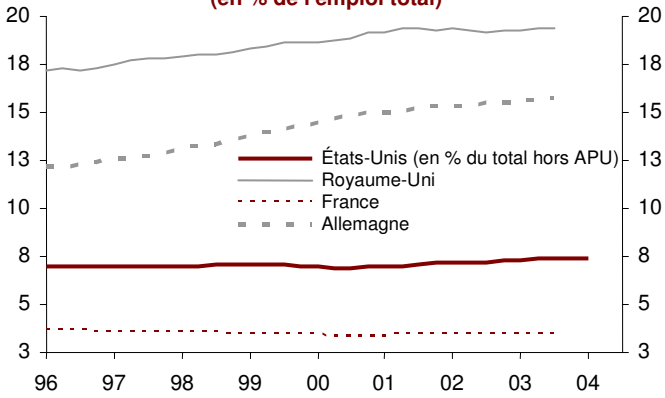
- par le développement des secteurs où la productivité est faible ou ne progresse pas (et même recule) ;
- par la hausse des taux d'emploi.

Pour éviter la baisse de la production par tête, qui entraînerait avec le vieillissement une baisse encore plus forte de la production par habitant, il faut donc nécessairement développer des activités où la productivité est élevée et croît rapidement :

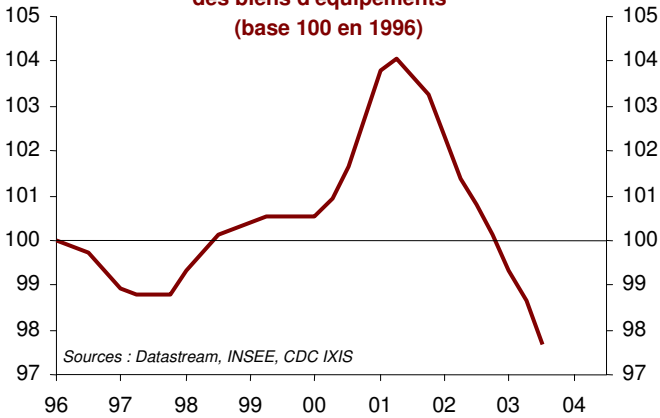
- services sophistiqués (financiers, juridiques...), ce qui est le cas dans les pays anglo-saxons et en Allemagne ; pas en France (graphique 7) ;
- industrie et services des nouvelles technologies ; seule l'Italie, dans la période récente, crée des emplois dans les biens (graphiques 8a à 8d) qui incluent la IT ;
- industrie de haut de gamme (biens d'équipement, matériel de transport).

L'industrie des nouvelles technologies croît très peu dans la zone euro par rapport aux États-Unis par exemple (graphique 9).

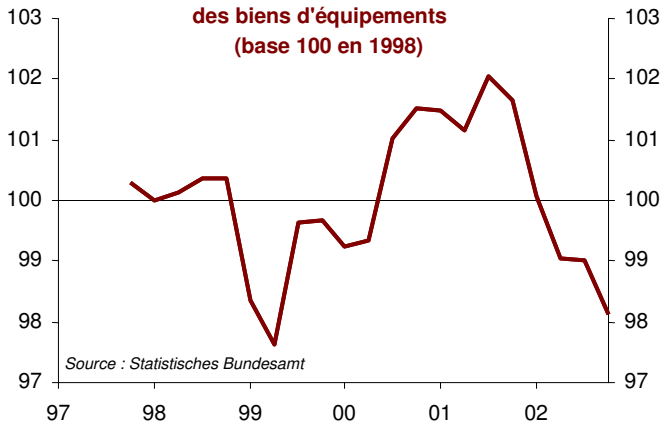
**Graphique 7**  
**Emploi Services Financiers**  
**(en % de l'emploi total)**



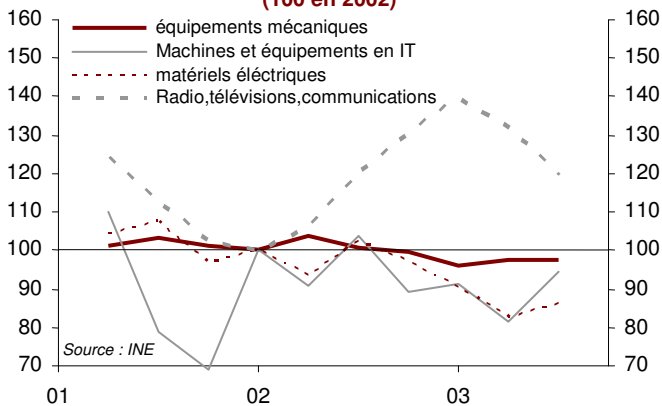
**Graphique 8a**  
**France : Emploi dans le secteur**  
**des biens d'équipements**  
**(base 100 en 1996)**



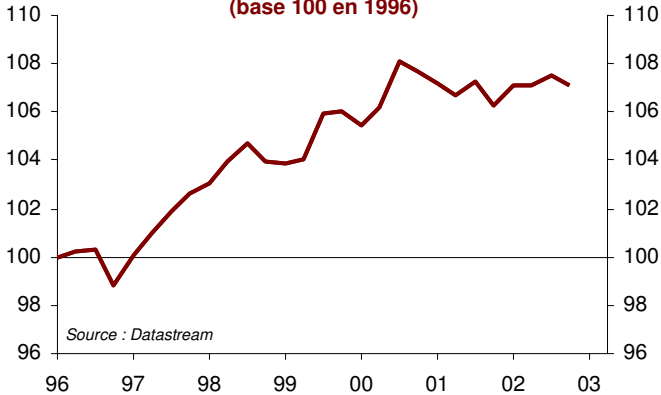
**Graphique 8b**  
**Allemagne: Emploi dans le secteur**  
**des biens d'équipements**  
**(base 100 en 1998)**



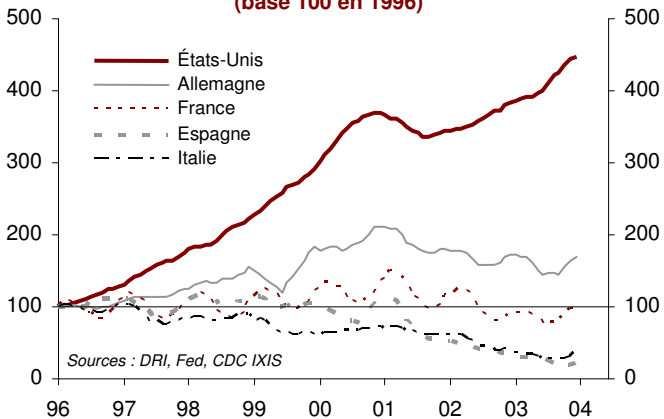
**Graphique 8c**  
**Espagne: Emploi en biens d'équipements**  
**(100 en 2002)**



**Graphique 8d**  
**Italie : Emploi dans le secteur**  
**des biens d'équipements mécaniques**  
**(base 100 en 1996)**



**Graphique 9**  
**Production Industrielle en IT**  
**(base 100 en 1996)**



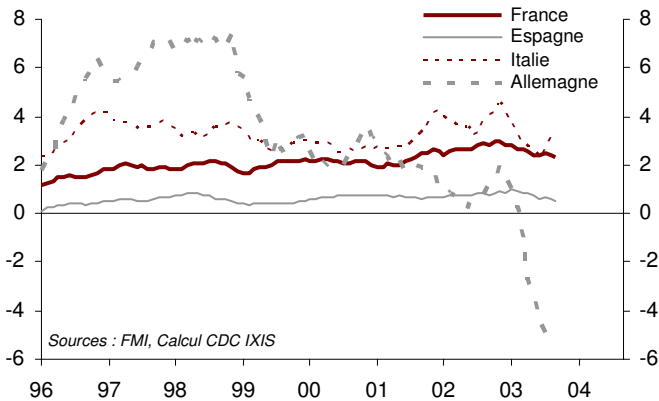
Ce développement des emplois productifs ne peut naturellement pas se faire sans innovation, recherche ou salariés qualifiés.

## ■ Résister à la concurrence des pays émergents

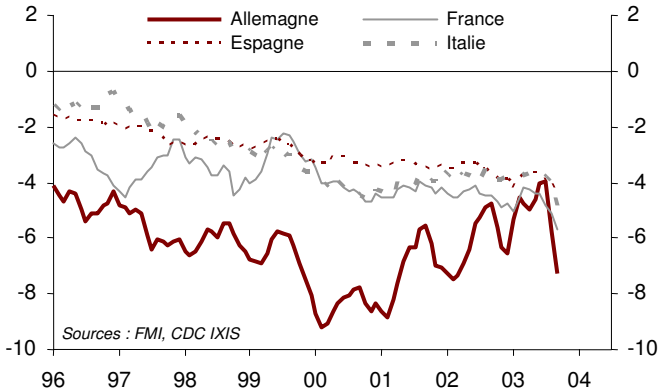
La période récente a été marquée par l'intensification de la concurrence en provenance des pays émergents, qui a entraîné dans beaucoup de pays une dégradation des échanges extérieurs avec les pays émergents et une accélération de la désindustrialisation.

Les balances commerciales des pays de la zone euro sont, au total, à peu près équilibrées vis-à-vis des PECO (graphique 10), mais déficitaires vis-à-vis de la Chine et à un moindre degré, des autres émergents d'Asie (graphiques 11 et 12).

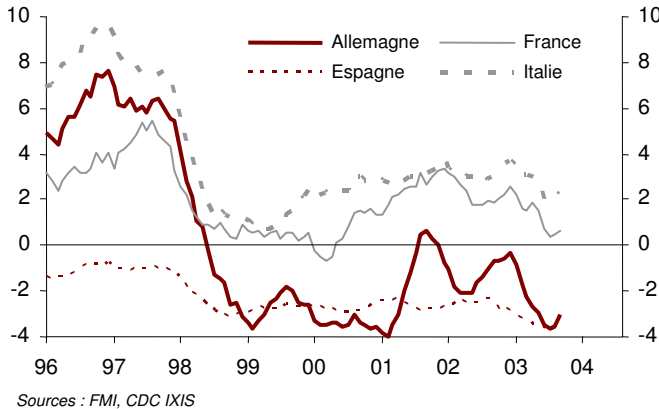
**Graphique 10**  
**Balance commerciale avec les PECO**  
(Mds de \$ par an)



**Graphique 11**  
**Balance commerciale avec la Chine**  
**(Mds de \$ par an)**



**Graphique 12**  
**Balance commerciale avec les Autres pays**  
**émergents d'Asie (Mds de \$ par an)**



Pour résister à cette concurrence, la seule solution est une spécialisation internationale efficace et la différenciation de produits.

Il est en effet tout à fait vain de lutter contre la concurrence des pays émergents avec des produits non-différenciés en raison de l'écart de coût salarial avec ces pays (tableau 8).

**Tableau 8**  
**Coût horaire salarial de la main d'œuvre dans l'industrie manufacturière**

	1990	1995	2000	2001
<b>États-Unis</b>	14,9	17,2	19,7	20,3
<b>Europe</b>	17,2	21,8	18,5	18,4
<b>Allemagne</b>	-	30,3	23,0	22,9
<b>France</b>	15,5	19,4	15,7	15,9
<b>Italie</b>	17,5	16,2	14,0	13,8
<b>Espagne</b>	11,4	12,8	10,8	10,9
<b>Pologne</b>	-	2,8	4,1	-
<b>Hongrie</b>	-	2,6	3,4	-
<b>Rép Tchèque</b>	-	2,2	3,0	-
<b>Japon</b>	12,8	23,8	22,0	19,6
<b>Hong Kong*</b>	3,2	4,9	5,6	6,0
<b>Chine</b>	-	-	0,50	0,42
<b>Corée</b>	3,7	7,3	8,5	8,1
<b>Taiwan</b>	3,9	5,9	5,9	5,7
<b>Inde</b>			0,3	0,3
<b>Bresil</b>	-	-	3,6	3,0
<b>Mexique</b>	1,6	1,7	2,1	2,3

(\*)Hong Kong Special Administrative Region of China

Source : US Department of Labor, BLS, Sept 2002

Parmi les grands pays de la zone euro, seule l'Allemagne présente aujourd'hui :

– les signes d'une spécialisation internationale claire avec d'importants excédents commerciaux pour les biens d'équipement et le matériel de transport (tableaux 9a, 9b, 9c, 9d) ;



– des parts de marché appréciables et stables (non en baisse) dans les pays émergents et dans le Commerce mondial, avec une forte progression des exportations (graphiques 13, 14, 15, 16, 17).

**Tableau 9a**  
**Allemagne : structure de la balance commerciale par produits**  
 (% du PIB)

	1986	1990	2001	2002
<b>1: agro alimentaire</b>	-1,04	-0,85	-0,46	-0,45
<b>2: biens intermédiaires</b>	-0,80	-0,66	-0,38	-0,33
<b>3: énergie</b>	-1,83	-1,42	-1,84	-1,60
<b>4: biens de consommation</b>	2,34	1,17	0,84	1,71
<b>5: biens d'équipement et matériel de transport</b>	6,68	5,20	6,03	6,68
<b>Total</b>	<b>5,35</b>	<b>3,44</b>	<b>4,20</b>	<b>6,01</b>

Source : Statistiques mensuelles du Commerce extérieur de l'OCDE

**Tableau 9b**  
**France : structure de la balance commerciale par produits**  
 (% du PIB)

	1986	1990	2001	2002
<b>1: agro alimentaire</b>	0,55	0,80	0,94	0,95
<b>2: biens intermédiaires</b>	-0,27	-0,20	-0,23	-0,20
<b>3: énergie</b>	-1,81	-1,43	-1,59	-1,46
<b>4: biens de consommation</b>	-0,21	-0,90	-0,73	-0,65
<b>5: biens d'équipement et matériel de transport</b>	0,47	-0,09	1,32	1,29
<b>Total</b>	<b>-1,27</b>	<b>-1,81</b>	<b>-0,28</b>	<b>-0,06</b>

Source : Statistiques mensuelles du Commerce extérieur de l'OCDE

**Tableau 9c**  
**Espagne : structure de la balance commerciale par produits**  
**( % du PIB)**

	1986	1990	2001	2002
<b>1: agro alimentaire</b>	0,05	-0,25	0,30	0,16
<b>2: biens intermédiaires</b>	-0,94	-0,59	-0,51	-0,42
<b>3: énergie</b>	-2,06	-1,46	-2,37	-2,18
<b>4: biens de consommation</b>	0,44	-1,68	-1,98	-2,00
<b>5: biens d'équipement et matériel de transport</b>	-0,77	-2,32	-1,84	-1,69
<b>Total</b>	-3,29	-6,29	-6,40	-6,12

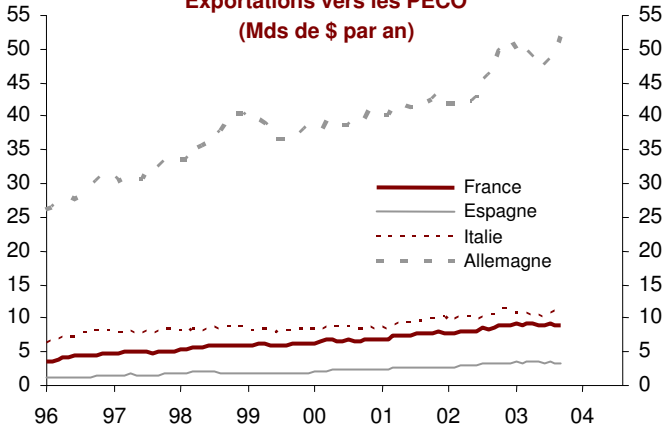
*Source : Statistiques mensuelles du Commerce extérieur de l'OCDE*

**Tableau 9d**  
**Italie : structure de la balance commerciale par produits**  
**( % du PIB)**

	1990	1996	2000	2001	2002
<b>1: agro alimentaire</b>	-0,91	-0,04	-0,47	-0,37	-0,35
<b>2: biens intermédiaires</b>	-1,16	-0,08	-1,01	-0,94	-0,83
<b>3: énergie</b>	-1,39	-0,10	-1,62	-1,55	-1,47
<b>4: biens de consommation</b>	1,58	0,29	2,06	2,34	2,22
<b>5: biens d'équipement et matériel de transport</b>	0,83	0,23	1,18	1,29	1,12
<b>Total</b>	-1,05	0,30	0,12	0,75	0,70

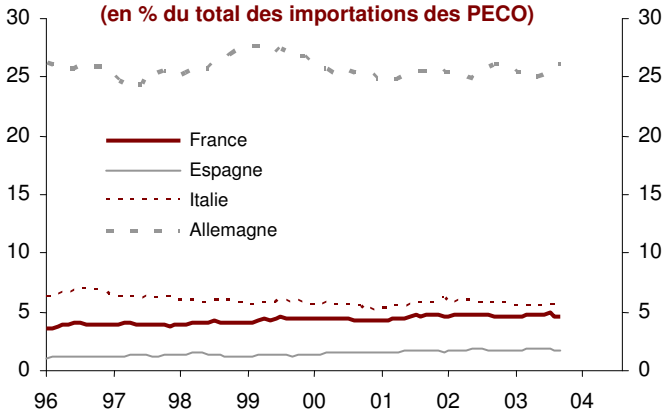
*Source : Statistiques mensuelles du Commerce extérieur de l'OCDE*

**Graphique 13**  
**Exportations vers les PECO**  
**(Mds de \$ par an)**



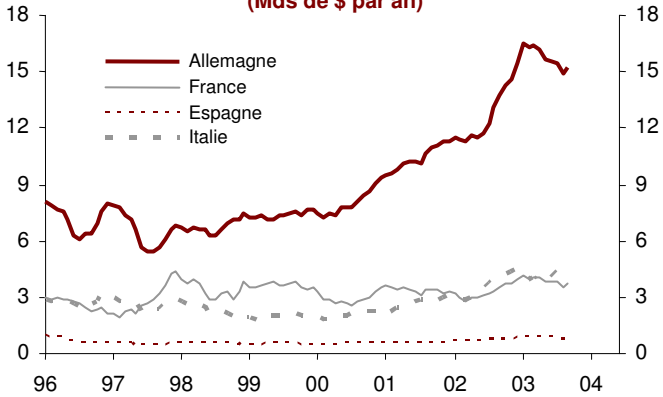
Sources : FMI, Calcul CDC IXIS

**Graphique 14**  
**Exportations vers les PECO**  
**(en % du total des importations des PECO)**



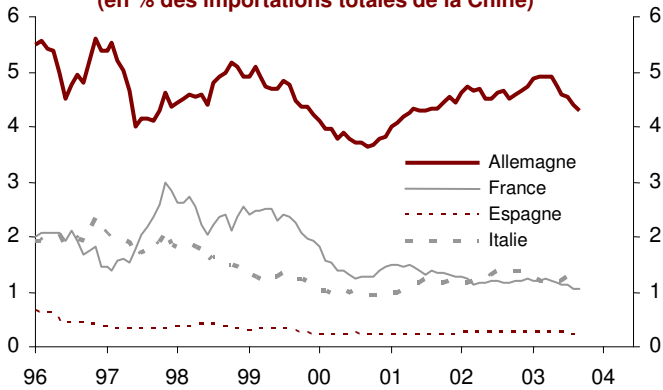
Sources : FMI, Calcul CDC IXIS

**Graphique 15**  
**Exportations vers la Chine**  
**(Mds de \$ par an)**



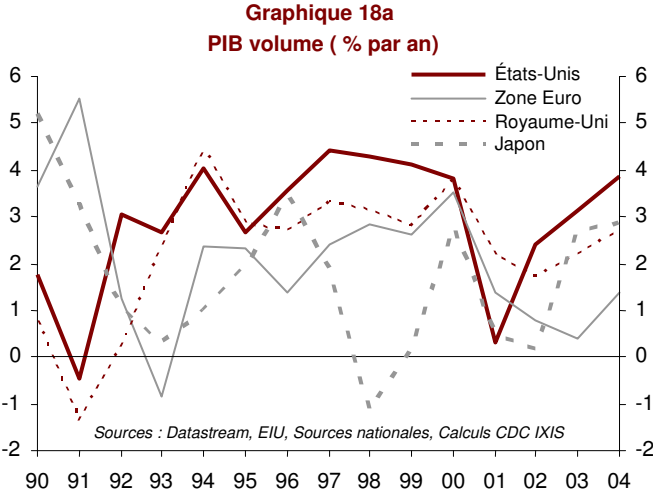
Sources : DRI, CDC IXIS

**Graphique 16**  
**Exportations vers la Chine**  
**(en % des importations totales de la Chine)**

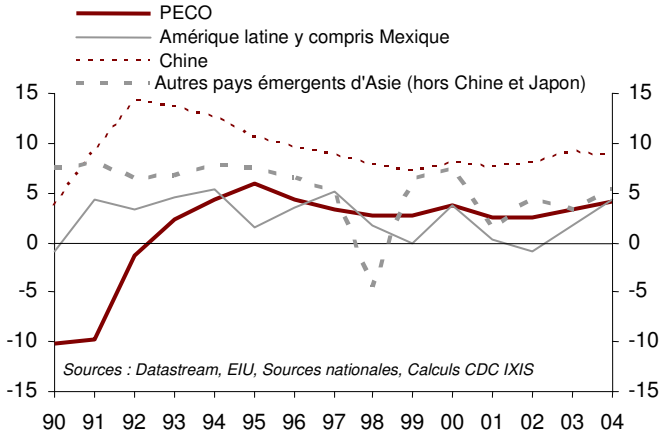


Sources : DRI, CDC IXIS

La stratégie allemande (et japonaise) de différenciation de produits et d'intégration commerciale avec les pays émergents est la seule envisageable compte tenu des écarts de croissance à long terme entre l'Europe et les zones en croissance rapide (graphiques 18a/18b) : le marché intérieur européen ne peut pas suffire à soutenir une croissance suffisante des entreprises.



**Graphique 18b**  
**PIB volume (% par an)**



Mais la différenciation de produits nécessite l'innovation, la qualité, une main-d'œuvre très qualifiée, d'où, à nouveau, l'importance de l'Éducation supérieure et de la Recherche.

### ■ Éviter le piège de la perte de sophistication

Il est facile, aujourd'hui, pour les pays européens de tomber dans le piège de la perte de sophistication, puisque l'accroissement de la concurrence internationale, les politiques de l'emploi et les politiques de demande poussent au développement des secteurs protégés (construction, distribution, services aux particuliers).

Les pays qui tomberont dans ce piège verront stagner ou reculer leur production par tête, et perdront inexorablement des parts de marché par rapport aux pays émergents.

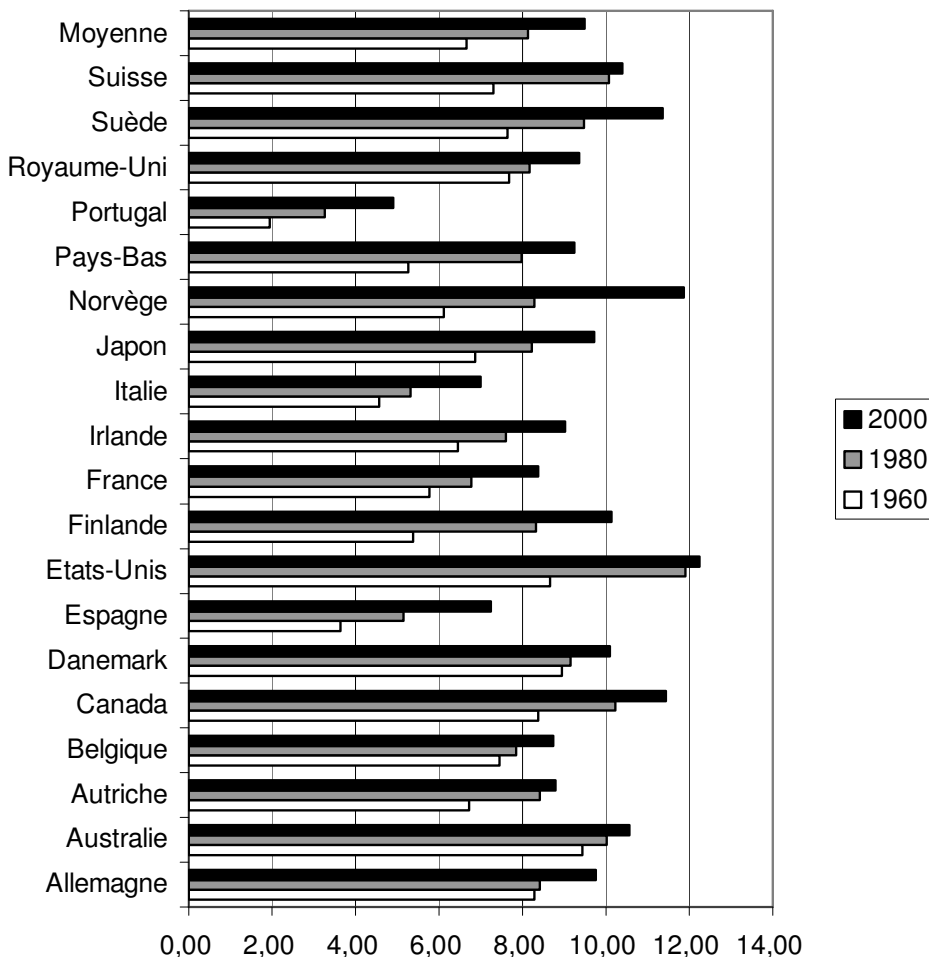
Mais la sophistication, la différenciation de produits exigent des ressources importantes en travail qualifié, en innovations (de produits, de processus), d'où l'importance de l'Éducation supérieure et de la Recherche.

### 3. Investir dans la qualification

Depuis deux décennies la France a produit un important effort pour accroître la durée moyenne des études. L'espérance de durée de scolarisation (qui correspond à la somme des taux de scolarisation par âge) était de 19,1 années en 2000 contre 17,2 années en 1985. La progression a été particulièrement forte dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, avec des gains de l'ordre de 0,2 année d'une rentrée scolaire à l'autre. Cet effort est justifié par la faiblesse relative de la durée des études en France, lorsque celle-ci est comparée aux principaux pays de l'OCDE. Ceci est illustré par la Figure 1, qui montre que l'ensemble de la population âgée de plus de 25 ans a encore une durée des études nettement inférieure à la moyenne de 19 pays de l'OCDE en 2000. À cette date, seuls le Portugal, l'Espagne et l'Italie ont une durée moyenne des études plus faible que la France. De ce point de vue, l'objectif d'allongement des études peut sembler pleinement justifié et semble devoir être poursuivi.

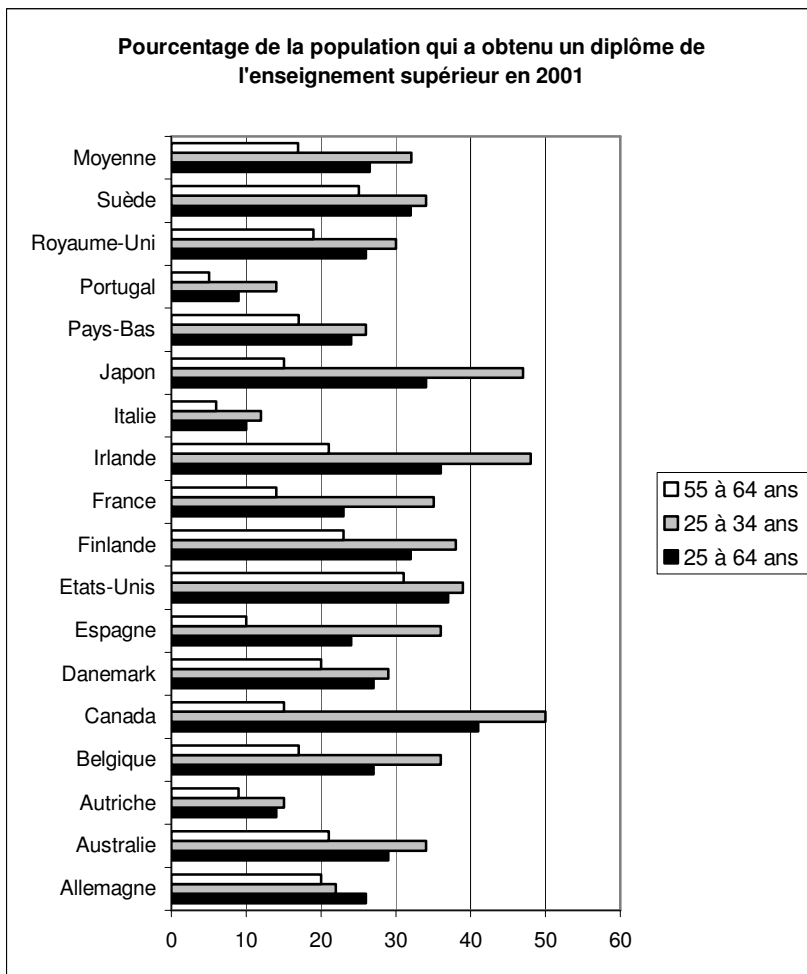
L'allongement de la durée des études, qui a été marqué jusqu'au milieu des années 1990 et s'est stabilisé depuis, s'est accompli grâce à un accroissement significatif du nombre de bacheliers et à une augmentation du nombre d'étudiants dans l'Enseignement supérieur, qui est passé de 1,17 million en 1980 à 2,13 millions en 2000. Le graphique 19 met en évidence la très forte croissance du nombre de diplômés du Supérieur en France. Il apparaît en effet que 23 % des personnes âgées de 25 à 64 ans ont un diplôme du Supérieur en France en 2001 contre 27 % pour la moyenne de 17 pays de l'OCDE. En revanche, pour la classe d'âge de 25 à 34 ans, la France a de meilleures performances que la moyenne : il y a 35 % de diplômés du Supérieur en France contre 32 % pour la moyenne des pays.

### Nombre moyen d'années d'étude de la population âgée de plus de 25 ans



Graphique 19. Source : OCDE.



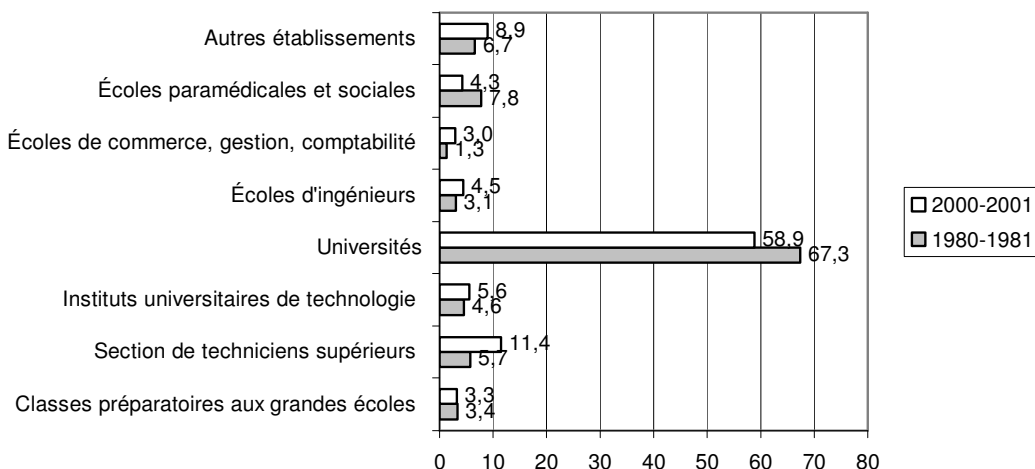


**Graphique 20.** Source : OCDE.

Cette forte poussée de l'Enseignement supérieur correspond à un accroissement important des effectifs d'étudiants à l'Université, dans la mesure où cette dernière représente la proportion la plus importante d'étudiants de l'Enseignement supérieur. Le graphique 21

montre que la part de l'Université a malgré tout diminué entre 1980 et 2000, puisqu'elle est passée de 67 % à 59 %. Outre les écoles de commerce, de gestion et de comptabilité, ce sont les filières techniques courtes, dont les effectifs ont triplé au cours des années 1980 et qui se sont stabilisés depuis, dont la croissance a été la plus marquée.

### Composition des effectifs de l'enseignement supérieur (en %)



**Graphique 21.** Source : *Éducation et redistribution*, Rapport du CERC, 2003, Tableau 9.

Comme le suggère le graphique 21, la forte poussée de l'Enseignement supérieur reflète des situations très disparates.

Tout d'abord, bien que la moitié des 750 000 jeunes qui entrent dans la vie active chaque année aient poursuivi des études supérieures, 90 000 d'entre eux ont quitté l'Enseignement supérieur sans y obtenir de diplôme. Ainsi, un quart des bacheliers entrant dans l'Enseignement supérieur en sort sans diplôme. Cette situation est préoccupante pour deux raisons. Tout d'abord, dans certaines

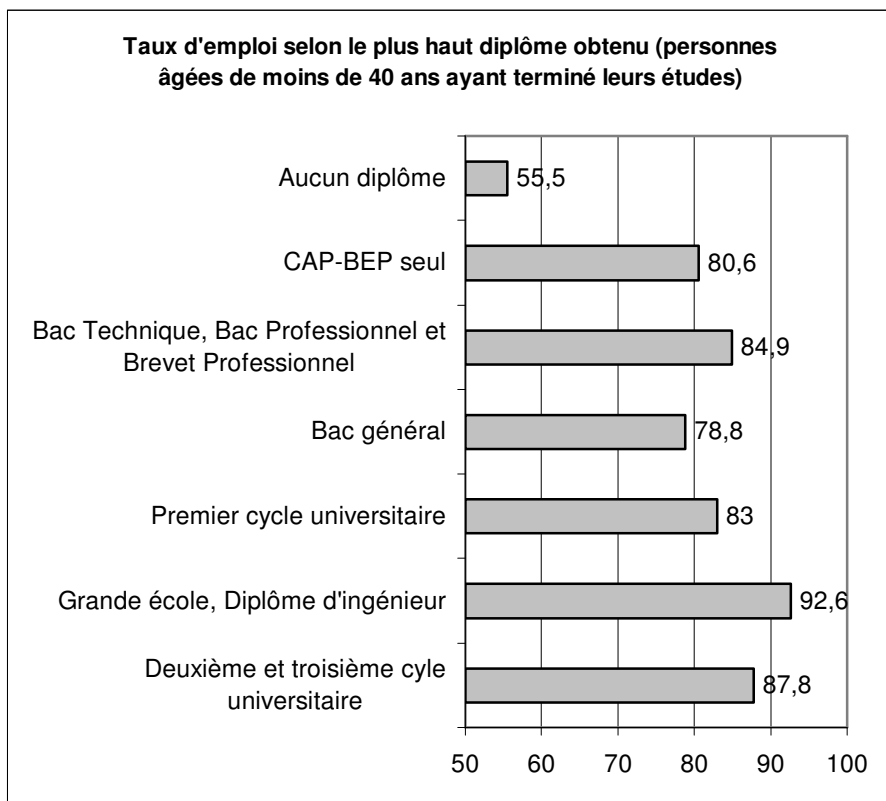
filiales, une forte proportion d'étudiants passe plusieurs années à suivre des études sans obtenir de diplôme. Ainsi, 55 % des jeunes sortis non diplômés de DEUG ont passé plus de deux ans dans l'Enseignement supérieur, et 30 % plus de 4 ans. Seuls 20 % y ont passé une année. Ensuite, les conditions d'insertion professionnelle des jeunes qui arrêtent leurs études supérieures sans obtenir de diplôme sont nettement moins bonnes que celles des diplômés du Supérieur. En fait, il apparaît que les non diplômés sortant d'IUT, et dans une moindre mesure de BTS, tirent quelques bénéfices à avoir poursuivi des études. En revanche, les non diplômés sortant de DEUG ont des conditions d'insertion beaucoup plus proches de celles des bacheliers ou des titulaires de CAP ou de BEP que des diplômés de l'Enseignement supérieur<sup>1</sup>.

Ainsi, pour une partie importante des étudiants qui poursuivent leurs études au-delà du baccalauréat, l'Enseignement supérieur n'offre pas de possibilité d'améliorer l'insertion sur le marché du travail. Cette situation n'est pas très surprenante au regard de l'effet modéré des diplômes de premier cycle universitaire sur l'insertion en emploi et l'amélioration des perspectives de gains sur le marché du travail. La figure 4 montre que le taux d'emploi des diplômés d'un premier cycle universitaire est à peine plus élevé que celui des titulaires de CAP et de BEP, et même moins élevé que celui des titulaires d'un baccalauréat professionnel. L'idée selon laquelle le développement d'un Enseignement supérieur général de masse, à moindre coût, constituerait un moyen efficace pour accroître l'emploi ne semble donc pas résister à l'épreuve des faits. Il apparaît en effet que l'obtention d'un diplôme de l'enseignement technique à un niveau CAP ou BEP améliore considérablement les perspectives d'insertion dans l'emploi, puisque le taux d'emploi passe de 55,5 % pour les personnes sans aucun diplôme à 80,6 % pour les titulaires d'un CAP ou BEP. Ensuite, l'obtention d'un diplôme du premier cycle universitaire n'améliore que marginalement le taux d'emploi. La Figure 4 suggère qu'il semble préférable de favoriser les filiales

---

1. Voir : Gwenaëlle Thomas, « Les jeunes qui sortent sans diplôme de l'enseignement supérieur », CEREQ, Bref n°200, 2003.

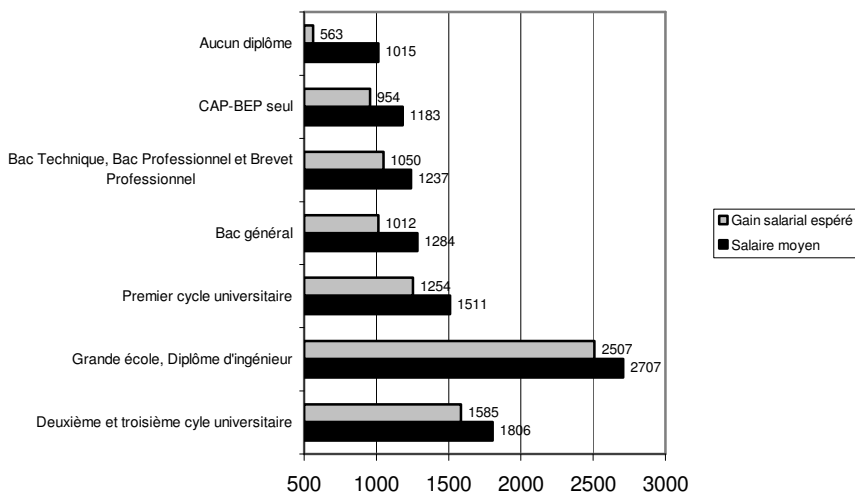
professionnelles plutôt que les premiers cycles universitaires généraux pour accroître l'emploi, puisque les taux d'emploi des filières techniques, dont la durée est plus courte que celle des premiers cycles universitaires, sont plus élevés. En revanche, il apparaît que les diplômes universitaires de deuxième et troisième cycles, et surtout les diplômes de Grandes Écoles et d'ingénieurs améliorent significativement les taux d'emploi par rapport aux études techniques secondaires.



**Graphique 22.** Source : INSEE, Enquête emploi, 2002. Le taux d'emploi de chaque catégorie de population est égal au nombre de personnes en emploi divisé par le volume de la population concernée.

L'examen des gains salariaux en fonction des diplômes confirme ces conclusions. La figure 5 montre que les enseignements technique et secondaire améliorent significativement les gains salariaux espérés par rapport aux personnes qui ont fini leur scolarité sans obtenir de diplôme. Les diplômes des enseignements technique et secondaire procurent à leurs titulaires des gains espérés supérieurs d'environ 500 euros par mois par rapport aux personnes sans aucun diplôme, ce qui correspond presque à une multiplication par deux des gains salariaux. Les diplômes de premier cycle universitaire améliorent les gains de 200 euros supplémentaires, ce qui correspond à un accroissement de 20 % par rapport aux titulaires de diplômes d'enseignement secondaire et/ou technique court. Ceci n'est pas négligeable, mais reste très faible en comparaison aux gains espérés procurés par les diplômes d'ingénieur et de Grandes Écoles, qui augmentent le gain espéré de 150 %, en moyenne, par rapport aux titulaires de diplômes d'enseignement secondaire et/ou technique court. La figure 5 met bien en évidence la profonde rupture entre d'une part l'Université, qui améliore, en moyenne, modestement les perspectives d'insertion sur le marché du travail pour ceux qui réussissent à obtenir un diplôme et, d'autre part, les Grandes Écoles et les écoles d'ingénieur.

**Salaire moyen et gain salarial espéré selon le plus haut diplôme obtenu (personnes âgées de moins de 40 ans ayant terminé leurs études)**



**Graphique 23.** Source : INSEE, Enquête Emploi, 2002. Le gain salarial espéré est égal au taux d'emploi multiplié par le salaire moyen (salaire net mensuel en euros).

Dans l'ensemble, l'importance du taux d'échec dans les premiers cycles universitaires et la relative modestie des gains salariaux espérés associés aux diplômes universitaires souligne bien les limites du système actuel. Il apparaît que les filières autres que les Grandes Écoles et les écoles d'ingénieurs accueillent, souvent pendant plusieurs années, un quart des étudiants entrant dans les études supérieures sans leur permettre d'obtenir de diplôme et d'améliorer significativement leurs perspectives futures sur le marché du travail. Ce phénomène est particulièrement marqué dans l'Enseignement supérieur général. Cette situation conduit bien évidemment à un gaspillage auquel il est urgent de remédier :

chaque année, un volume important d'années d'études universitaires coûtent (modérément) à la collectivité, mais aussi aux étudiants sans qu'aucun gain en soit retiré. Quant aux étudiants qui obtiennent des diplômes universitaires, leurs perspectives de carrière sont très nettement inférieures à celles des diplômés de Grandes Écoles. Ce constat indique que les formations actuelles qui ne reposent pas sur une sélection et/ou un investissement importants sont peu valorisées sur le marché du travail. L'investissement dans la qualification dans une économie ou la connaissance devient un enjeu majeur doit donc viser un objectif de qualité qui n'est pas atteint, aujourd'hui, dans de nombreuses filières de l'Enseignement supérieur en France.

#### **4. L'enjeu de l'attractivité**

L'état et les performances du système d'Enseignement supérieur et Recherche influent de façon déterminante sur l'attractivité et sur la compétitivité du territoire, par son efficacité intrinsèque comme par son positionnement dans les comparaisons internationales. Or les établissements français conservent un positionnement européen et international parfois défavorable et au mieux incertain. Cette fragilité limite à l'évidence leur rayonnement et leur capacité d'influence dans les réseaux internationaux de coopération académique. Mais surtout, elle leur interdit d'exercer l'influence qui devrait être la leur sur les performances globales de l'économie nationale.

L'attractivité de la France est un thème majeur de la politique gouvernementale, couvrant tant les domaines économique qu'universitaire. Dans son discours de La Baule du 27 juin dernier, le Premier Ministre a indiqué qu'il fallait que la France devienne le premier pays européen pour l'accueil des étudiants étrangers de deuxième et troisième cycles dans les disciplines scientifiques technologiques et managériales.

La France est déjà une terre d'accueil très ouverte pour 230 000 étudiants étrangers, ce qui représente 12 à 13 % environ de

l'effectif total des étudiants. Parmi les pays d'Europe, la France vient au deuxième rang pour l'accueil des étudiants étrangers, derrière la Grande-Bretagne. Après une phase de décroissance importante de 1993 à 1998, les effectifs étudiants étrangers sont en hausse sensible depuis 1998. Ils se répartissent à peu près également par cycle, ce qui n'est pas du tout le cas des étudiants français puisque la moitié est inscrite en premier cycle. Les étudiants étrangers forment le quart des effectifs étudiants en 3<sup>o</sup> cycle.

Au-delà de ces moyennes, il faut constater des différences considérables selon les disciplines. 30 % des étudiants étrangers vont dans les sciences de l'ingénieur, la technologie ou la médecine, 26 % en droit, sciences politiques, économiques et de gestion, 25 % en lettres et sciences humaines et sociales. Les pays d'origine de ces étudiants sont le produit de notre histoire. La moitié est originaire du continent africain. Le Maghreb, à lui tout seul, fournit 30 % de l'effectif total des étudiants étrangers, un peu plus que l'Europe (26 %). Les étudiants originaires du continent américain ne représentent que 7 % de l'effectif total. Enfin, on constate une très forte croissance du nombre d'étudiants chinois, mais à partir d'effectifs très faibles.

Lorsqu'on cherche à déceler les raisons d'un tel attrait de la France, il faut bien reconnaître qu'on ne dispose pas, ou pas encore, d'études relatives aux motivations des étudiants étrangers. Certains, on espère le plus grand nombre, sont attirés par la qualité des études supérieures qu'ils peuvent poursuivre. D'autres, cependant, ont vu leur accès facilité dans les établissements qui voyaient les effectifs des nationaux baisser fortement, en particulier en 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> cycle, ou ne peuvent plus aller dans leurs universités nationales car celles-ci déperissent, ou encore cherchent à bénéficier de la quasi gratuité des études supérieures et d'aides sociales diverses, ou bien n'ont pas été retenus dans leurs universités nationales pratiquant une sélection à l'entrée. Quoiqu'il en soit des motivations, il conviendrait que les universités aient la main sur le recrutement de ces étudiants pour s'assurer de faire venir les meilleurs ou ceux dont le potentiel scientifique correspond le plus aux priorités de l'Université. Cela signifie concrètement que les universités devraient avoir la décision



finale en matière de bourse accordée, ce qui n'est pas le cas actuellement ; elles ne sont en effet même pas consultées.

Enfin, il conviendrait de se préoccuper de ce que deviennent les étudiants étrangers venus faire leurs études en France : rentrent-ils dans leur pays d'origine pour le faire bénéficier de leurs connaissances, restent-ils en France où ils apportent leur capacité de travail, ou partent-ils aux USA après avoir été très bien formés aux frais du contribuable français ?

### ■ **Un positionnement européen et international encore mal assuré**

La perception d'une situation difficile voire d'une crise du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche s'enracine dans une série de faits et de signaux qui traduisent une certaine usure et parfois même une réelle dégradation de son positionnement international.

Il serait certainement unilatéral de nier l'importance et les résultats d'initiatives prises par les responsables des établissements et de leur tutelle pour améliorer l'image du système à l'étranger, surtout par la refonte de la structure des programmes et de la gamme des diplômes. De même, certains succès ou résultats encourageants ne doivent pas être passés sous silence, notamment en matière de mobilité des étudiants.

Mais des faits et des signaux préoccupants demeurent. Ils concernent :

- les retours obtenus par le système français à l'occasion d'évaluations formelles ou informelles réalisées par des organismes internationaux ou par des institutions étrangères et qui traduisent une perte de visibilité voire une détérioration de l'image de l'Enseignement supérieur français à l'étranger ;
- l'érosion des positions occupées dans les domaines les plus compétitifs de l'Enseignement supérieur et Recherche ;

- la lente dégradation des conditions d'accès au marché du travail par les diplômés de l'Enseignement supérieur français dans les professions les plus qualifiées, ou plus précisément dans celles pour lesquelles il existe un véritable marché international du travail ;
- la perte de maîtrise sur les flux de mobilité des enseignants chercheurs qui traduisent une véritable menace d'exode des cerveaux.

### ***Une image internationale plus floue et peut-être dégradée***

Au mois de janvier 2004, l'Université Jiaotong de Shanghai publiait son premier classement mondial des universités. Ce classement établit une liste des 500 meilleures universités de tous pays, des 100 meilleures universités américaines, des 100 meilleures européennes et des 100 meilleurs établissements de la zone Asie-Pacifique.

Le score qui sous-tend ce classement est attribué sur la base de cinq critères équi-pondérés :

- le nombre de lauréats du Prix Nobel,
- le nombre de chercheurs fréquemment cités dans 21 domaines scientifiques,
- le nombre d'articles publiés dans les revues *Nature* et *Science*,
- le nombre d'articles mentionnés dans le « Science Citation Index » et dans le « Social Science Citation Index »,
- l'effectif scientifique de l'établissement (critère qui permet de formuler les indicateurs précédents par rapport au nombre des chercheurs à temps plein).

L'application de la méthode retenue par les auteurs conduit à observer une prédominance écrasante des universités nord-américaines (36 universités parmi les 50 premières) et britanniques (5 parmi les 50 premières). La première université britannique cotée est cinquième (Cambridge) et la deuxième est neuvième (Oxford). La première université japonaise est 19<sup>e</sup>, la première allemande est 48<sup>e</sup>.

Mais sur les 21 établissements français mentionnés, les deux premiers se classent respectivement au 65<sup>e</sup> et au 72<sup>e</sup> rang.

Bien entendu, la méthodologie mise en œuvre explique en partie la contre-performance relative de l'Enseignement supérieur et de la Recherche français, notamment par la sous-représentation systématique des établissements orientés vers les sciences sociales. Mais, quelles que soient les réserves méthodologiques suscitées par des études de ce type, le classement de l'Université Jiaotong fournit une nouvelle illustration d'une certaine usure de l'image des universités françaises et d'une perte indiscutable de visibilité et de rayonnement.

L'incompréhension profonde des observateurs étrangers, même les plus directement liés aux réalités académiques, à l'égard des normes et des signaux qualitatifs émis par le système français est reflétée par le classement décevant obtenu par les institutions considérées comme les plus éminentes d'après les critères de jugement en France même. Si l'École Normale Supérieure se situe dans l'intervalle entre le 102<sup>e</sup> et le 151<sup>e</sup> rang, si le Collège de France se classe dans l'intervalle 152<sup>e</sup>-200<sup>e</sup>, si l'École Polytechnique se situe dans l'intervalle 251<sup>e</sup>-300<sup>e</sup>, c'est peut-être parce que les critères utilisés par l'étude sont mal ajustés par rapport aux structures et aux pratiques d'un système dont ces établissements sont d'indiscutables fleurons. Mais c'est aussi et sûrement parce que le système français d'Enseignement supérieur et de Recherche s'avère impuissant à émettre des signaux lisibles ou perceptibles à l'étranger sur le marquage des formes d'excellence qu'il maintient en son sein et qu'il consacre selon des rites, des signes et une hiérarchisation spontanément compris par l'opinion française éclairée.

En bref, l'image d'excellence et le prestige international que l'Enseignement supérieur et de Recherche français ont longtemps portés ne se sont certes pas dissipés. Mais de multiples expériences vécues comme les résultats des tests de notoriété et des classements confirment que les signes et les critères de l'excellence à la Française sont de plus en plus mal compris à l'étranger. Cette perte de lisibilité est un signe indiscutable de la dégradation

progressive de leur positionnement dans une confrontation internationale de plus en plus sévère des standards de l'excellence académique.

Enfin, l'étude permet de tirer deux autres leçons importantes sur les facteurs qui déterminent l'image internationale des établissements français d'Enseignement supérieur.

La première porte sur les conséquences de l'éparpillement des universités. Si l'on se souvient que les deux universités citées, Paris 6 Pierre et Marie Curie et Paris 11 Paris Sud sont toutes les deux issues de la Faculté des Sciences de Jussieu en 1972, on peut très bien imaginer que ces deux universités aient conservé une unité, des liens forts, tout en se ménageant une grande indépendance en fonction des localisations, et s'étaient appelées par exemple Université de Paris, site Pierre et Marie Curie et site de Paris Sud. Cette université parisienne aurait été classée neuvième dans l'étude chinoise, deuxième université européenne. Les réseaux permettraient de créer des ensembles très forts et visibles sur le plan international, sans pour autant ni revenir aux facultés d'antan, ni faire perdre de l'indépendance à leurs composants.

La deuxième porte sur le poids de la recherche et des publications dans l'appréciation de l'étranger sur nos universités. La séparation de l'Enseignement supérieur et de la Recherche est très dommageable pour nos universités. D'autre part, imaginer que la règle générale d'évolution des carrières devrait encore moins qu'aujourd'hui dépendre de la recherche n'est pas raisonnable si l'on ne veut pas voir nos universités disparaître dans les queues du classement. Il serait plus efficace de prévoir des promotions plus nombreuses reposant des activités administratives avérées, sans en faire un critère de tous les cas.

***Un effort d'adaptation et de lisibilité aux effets encore incertains dans un espace européen de l'Enseignement supérieur en voie de réorganisation***

La perte de visibilité et de rayonnement international qui atteint l'ensemble du système français d'Enseignement supérieur et de

Recherche peut sembler d'autant plus injustifiée – et peut être même d'autant plus « injuste » – que les responsables universitaires de tous niveaux semblent précisément mobilisés dans un effort collectif qui vise à redresser le prestige international de leurs institutions et leur rang dans les réseaux de coopération académique internationale.

Pour ne citer qu'un exemple de cette mobilisation, la plupart des universités et des Grandes Écoles françaises sont, dans la situation présente, mobilisées par l'application de la réforme du « LMD » (pour Licence, Mastère et Doctorat), dans un dispositif qui vise d'abord et avant tout à améliorer la lisibilité de l'offre française de formation en l'alignant sur des standards internationaux de découpage des cursus et de collation des diplômes et des grades académiques.

En matière d'harmonisation des systèmes, l'impulsion donnée à la Sorbonne par quatre pays européens précurseurs a conduit à déployer une stratégie volontariste de création d'un espace européen de l'Enseignement supérieur et d'un espace européen de la Recherche, l'un et l'autre dépassant de beaucoup les frontières de l'Union européenne. Depuis la réunion de Berlin en effet, en septembre 2003, l'espace européen de l'Enseignement supérieur intègre une quarantaine de membres ; d'autres pays frapperont encore à la porte dans les années à venir. L'Union européenne a ainsi bien compris qu'elle avait un pouvoir attractif très fort sur ses voisins. Le système européen ne préexiste pas, il est en construction à travers le processus de La Sorbonne-Bologne. D'ici 2006, toutes les universités françaises auront peu ou prou adopté le dispositif LMD. Les autres pays européens seront aussi, pour la plupart, très fortement engagés dans le nouveau système, sauf peut-être les britanniques qui ont un peu de retard.

Toutefois, le dispositif LMD ne dispensera pas d'un certain effort de compréhension dans la mesure où il intégrera tout un ensemble de mentions et autres domaines, beaucoup ayant développé les plus grands efforts pour conserver le maximum de spécificités. En outre, le système ancien n'est pas appelé à

disparaître systématiquement au fur et à mesure de la mise en place du nouveau !

### ***Des résultats encourageants mais fragiles dans les mouvements de mobilité étudiante***

La performance du système français d'Enseignement supérieur en matière de mobilité internationale avait connu, au cours de la décennie 1990, une franche dégradation. Le recul brutal des effectifs d'étudiants étrangers accueillis en France fournissait le symptôme le plus éloquent d'une perte d'attractivité ou d'une insuffisante capacité d'adaptation aux évolutions des attentes des étudiants internationaux à la recherche de formations supérieures de haut niveau. En l'occurrence, le constat de ce recul a donné lieu à une réaction très énergique et très rapide des autorités universitaires et des pouvoirs publics dans le sens d'une relance des capacités d'accueil.

Le redressement observé est dû à la mise en œuvre conjointe de trois lignes d'action, engagées avec détermination. La simplification des procédures administratives relatives à l'attribution de visas d'entrée sur le territoire et de titres de séjour pour les étudiants et les chercheurs a permis d'établir un cadre dont les principes s'avèrent favorables et spécifiquement adaptés à la mobilité universitaire. Le renforcement de la politique d'information conduite à l'étranger sur les ressources offertes par l'Enseignement supérieur français a sans doute permis de contrecarrer la perte de lisibilité ou de visibilité enregistrée au cours de la période précédente. Enfin, la mobilisation des établissements et de tout le réseau des organisations contribuant à la gestion de la mobilité a également contribué à une amélioration des performances du système.

En bref, les réalisations en matière d'accueil d'étudiants étrangers marquent une très forte progression des flux et des effectifs depuis 1998. Si on concentre l'analyse sur les universités pour lesquelles on dispose des informations les plus précises en longue période, trois phases marquent ainsi l'évolution de la mobilité entrante au cours des 30 dernières années :

- La croissance a été continue de 1975 à 1992, avec par exemple 110 763 étudiants étrangers inscrits en 1980 et 136 306 en 1990.
- La période 1993-1997 marque une sévère contraction des effectifs qui reviennent à 122 111 inscrits en fin de période.
- À compter de 1998, une très rapide remontée des effectifs intervient qui conduit à recenser plus de 160 000 inscrits au titre de l'année 2001-2002.

Au cours de cette période, la proportion d'étudiants étrangers dans les universités a d'abord connu une réduction continue d'un plus haut observé en 1985 (13,6 % de) à son niveau le plus faible en 1997 (8,5), avant de rebondir à 11,4 % en 2001 et à plus de 12 % à la rentrée 2003.

Si on élargit l'observation à l'ensemble des établissements d'Enseignement supérieur, ce sont plus de 230 000 étudiants étrangers qui poursuivent leurs études dans les différents programmes post-baccalauréat proposés en France.

De cette série d'observations, trois conclusions positives peuvent être dérivées :

- En la circonstance, le système d'Enseignement supérieur et de Recherche a fait la preuve de sa capacité de réaction et d'adaptation rapide face à une tendance préoccupante puisqu'il a su mettre en œuvre, dans des délais réduits, des modes efficaces de résolution de difficultés majeures.
- En outre, les réactions observées traduisent la prévalence de stratégies coopératives et une forte convergence des responsables français, ce qui suggère une capacité de mobilisation satisfaisante.
- Enfin, les résultats obtenus, dès lors que des mesures appropriées ont été adoptées et mises en œuvre, prouvent que la mobilisation énergique des acteurs du système recueille un écho favorable de la part des partenaires internationaux et, en l'occurrence, de la part d'étudiants étrangers qu'il s'agissait d'atteindre. Ce fait témoigne à lui seul d'une bonne résistance des positions de l'Enseignement supérieur et Recherche français à l'international, pour peu que ses

responsables manifestent leurs capacités d'écoute à l'égard de leurs interlocuteurs extérieurs et leur adaptabilité.

### ***Une situation franchement préoccupante pour la mobilité des enseignants et des chercheurs***

Si les résultats obtenus sont significatifs malgré leur fragilité, l'évolution demeure franchement préoccupante en matière de mobilité internationale des chercheurs et enseignants chercheurs. Trois tendances en témoignent :

- Un nombre croissant de jeunes chercheurs ou enseignants qui, dans le cours ou dans la continuité d'un cursus essentiellement réalisé en France, poursuivent des études doctorales ou post-doctorales dans les établissements de certains pays hautement compétitifs préfèrent y engager leur carrière car ils y bénéficient de conditions plus favorables pour la poursuite de leurs travaux comme pour le début de leur parcours professionnel. Dans ces cas, le système français d'Enseignement supérieur et de Recherche se trouve cantonné dans un rôle de préformation dont la qualité est d'ailleurs largement reconnu, mais se voit mis hors course dans la phase d'attribution des qualifications terminales qui assurent l'insertion professionnelle des jeunes universitaires.
- La création d'un véritable marché international des enseignants et des chercheurs constitue déjà un fait patent. Les établissements de certains pays hautement compétitifs effectuent déjà une prospection méthodique parmi les personnels académiques confirmés qui se voient proposer des poursuites de carrière inscrites dans des cadres contractuels plus flexibles et plus personnalisés et qui sont souvent plus rémunératrices, plus valorisantes.
- Même si elle est trop marginale et trop personnalisée pour qu'on puisse la présenter véritablement comme une tendance structurante, il faut enfin mentionner la politique de certains établissements qui recrutent des universitaires français prestigieux atteints par l'âge de la retraite pour leur permettre de poursuivre une activité scientifique que leur vitalité intellectuelle permet à l'évidence, du moins lorsque les conditions administratives s'y prêtent.



### **■ De nouvelles échéances et de nouveaux défis en perspective**

Au fond, les signaux relatifs au positionnement présent de l'Enseignement supérieur français sont assez disparates pour fournir une vision contrastée de la situation du système. Si le système a indiscutablement perdu en lisibilité et en rayonnement, s'il présente des handicaps en matière de préparation à l'emploi scientifique ou aux fonctions exécutives, il conserve malgré tout des performances honorables en matière de mobilité étudiante et s'est engagé dans une dynamique d'adaptation pédagogique qui devrait améliorer sa visibilité. Au vu des informations actuelles, un diagnostic modéré s'impose... Il sera modérément optimiste si la confiance prévaut dans les efforts déployés par les responsables universitaires et leurs tutelles, mais modérément pessimiste si les doutes sur la compétitivité du système français l'emportent.

Mais un effort d'anticipation conduit à discerner des menaces et des risques d'affaiblissement qui apparaissent bien plus prégnants que les courants porteurs et les facteurs de renforcement.

Si l'observation du présent justifie tout au plus une certaine préoccupation, les essais d'anticipation ont de quoi nourrir des inquiétudes bien plus vives.

### ***La montée de nouveaux standards et de nouvelles procédures d'assurance-qualité***

Les responsables de l'Enseignement supérieur et de la Recherche soulignent à juste titre l'ampleur de l'effort d'adaptation dans lequel ils se sont engagés dans une perspective d'harmonisation européenne et de lisibilité internationale. Cet effort porte principalement aujourd'hui sur les structures des programmes et sur les maquettes et la gamme des diplômes délivrés.

Mais, à supposer que les initiatives en cours produisent les effets attendus, leur succès n'épuiserait pas la question de la lisibilité internationale. En effet, dans les institutions internationales les plus compétitives et dans les réseaux formels ou informels qui les relient,

le débat a déjà commencé à se déplacer vers d'autres enjeux. Les nouveaux fronts qui mobilisent l'énergie réformatrice des responsables concernés portent sur des questions qui débordent largement le découpage temporel des cursus et des diplômes. Ils concernent essentiellement la question des standards de qualité dans l'Enseignement supérieur et Recherche.

On peut considérer que les efforts d'adaptation qui seront déployés par les universités internationales les plus compétitives concerneront la formulation de standards de qualité et d'excellence, la recherche d'indicateurs pertinents, la mise en place de procédures de contrôle et d'attestation de la qualité, la conception de dispositifs opératoires d'enquête et d'évaluation sur la qualité des programmes et des institutions et des réseaux d'accréditation des établissements et des diplômes. Dans cette perspective, les travaux en cours suggèrent une ligne d'évolution assez claire. C'est l'obtention d'une accréditation flatteuse et l'appartenance, grâce à cette consécration, à des réseaux d'excellence qui constituera le facteur déterminant du positionnement international des établissements d'Enseignement supérieur et Recherche. Les orientations qui semblent devoir s'imposer en la matière relèvent d'une problématique générale largement décalée par rapport à la tradition académique de l'appareil français d'Enseignement supérieur et Recherche.

Une fois encore, mais plus radicalement sans doute que dans le passé, les établissements universitaires français risquent de s'engager dans ce qui s'annonce comme une véritable bataille avec un handicap majeur par rapport aux règles du jeu. Sans céder à la tentation de la paranoïa, on peut en effet prévoir que le corps de règles, de critères d'évaluation et de procédures qui conduiront à la hiérarchisation implicite ou explicite des établissements se trouveront en convergence avec les bonnes pratiques de certains systèmes universitaires étrangers, mais en profond décalage par rapport aux meilleures pratiques françaises.

### ***La diffusion des nouvelles pratiques d'accréditation***

Le positionnement de chaque établissement d'Enseignement supérieur et de Recherche par rapport au système français d'évaluation et de contrôle de la qualité repose sur la mise en œuvre de critères explicites ou implicites ancrés dans l'histoire institutionnelle et idéologique de l'Université française, mais aussi de la société dans son ensemble.

De cette histoire est issu un système de marquage qui comporte les principaux éléments suivants :

– La dichotomie entre universités et Grandes Écoles conduit à faire émerger deux dispositifs distincts de certification de la qualité. Au dualisme institutionnel se superpose donc une dualité des codes de l'excellence académique.

– Pour les Grandes Écoles, une hiérarchisation marquée est affichée. Mais elle ne résulte pas d'une procédure formelle d'évaluation qui classerait les établissements par référence à une métrique explicite et homogène. En fait, la position de chaque institution sur l'échelle de l'excellence tient d'abord à son rang dans la hiérarchie des concours. Plus précisément, cette position résulte des choix opérés par les meilleurs candidats aux concours d'admission. La conquête de l'excellence s'effectue davantage sur le champ de bataille des classes préparatoires et des procédures de sélection à l'entrée que dans les scores obtenus à l'occasion de procédures d'évaluation institutionnelle ou d'assurance qualité.

– Pour les universités, la différenciation des niveaux est reconnue et officiellement affichée lorsqu'il s'agit des activités de recherche. En revanche, elle est méthodiquement niée et parfois contrebattue en matière d'enseignement. En termes formels, « toutes les universités françaises sont égales en dignité et en droit ». En conséquence, tous les diplômes qu'elles délivrent au même niveau « ont la même valeur ». Or, malgré cette dénégation, la différenciation voire la hiérarchisation des filières et des programmes d'enseignement est attestée par de multiples signaux ; cependant, les codes et les hiérarchies qu'ils permettent d'établir restent le plus souvent opaques. Dans la plupart des cas, les indications sur le niveau réel

des formations supérieures sont parfaitement connues de la tutelle qui dispose de procédures d'expertise et de revue méthodique des programmes, jadis dans le cadre de procédures périodiques d'habilitation, aujourd'hui dans le cadre de la préparation et de la négociation des établissements ; mais ces indications sont confidentielles. Dans d'autres cas, les signaux restent informels ; c'est pourquoi il faut attendre les publications de classements, d'ailleurs contestables, établis par des journalistes ou des évaluateurs auto-proclamés pour délivrer au grand public des indications que l'opinion universitaire avertie connaît parfaitement sans jamais oser les afficher.

Il est clair que cette pratique française de l'évaluation officielle à caractère confidentiel ou de l'évaluation implicite, opaque et dépourvue d'effets est désormais menacée. La diffusion de pratiques d'accréditation et d'évaluation explicites et transparentes est devenue une réalité dans des programmes à forte compétitivité internationale. Elle s'étendra à l'ensemble de l'offre d'Enseignement supérieur.

### ***D'autres forces de changement***

Enfin, le changement s'imposera également du fait de la prégnance de forces diverses qui tendent toutes à une plus forte exposition à l'émulation internationale :

- Le développement de l'enseignement à distance et des nouvelles formes de délocalisation des programmes contraindra les établissements de tous les pays à réagir à l'implantation d'antennes établies par les universités internationales les plus offensives.
- Le renforcement de la compétition sur certains segments de l'offre de formation est inévitable. Il se trouve déjà sensible sur les formations proposées aux cadres exécutifs. Mais il devrait gagner inévitablement d'autres segments dans les filières de formation les plus prestigieuses et les plus exigeantes.
- Enfin, la structure démographique de l'encadrement scientifique et pédagogique impose des stratégies de renouvellement à moyen-long terme et créera également une compétition croissante sur le marché du travail des personnels scientifiques.

## **II. DES PISTES POUR UN DIAGNOSTIC**

Au cours de l'année 2003-2004 et à quelque mois d'intervalle, le système français d'ESR est entré en convulsion sur l'initiative d'acteurs différents et sur ses deux aspects majeurs de son organisation et de ses missions, l'enseignement d'abord, la Recherche ensuite. Dans les deux cas, c'est le concept de crise qui se trouve mis en avant, aussi bien par les porteurs de la protestation que par les responsables institutionnels qui se trouvent précisément mis en cause par ces mouvements ou par les observateurs qui en suivent les développements.

### **1. La crise de la Recherche**

#### **■ La reconnaissance d'une légitimité inentamée de la Recherche**

La crise que le monde de la Recherche traverse depuis plusieurs mois constitue l'occasion d'une mise au point et d'une confirmation. Elle montre en effet que ce qui est en cause ne renvoie ni à un déficit de légitimité qui serait perçu par l'opinion publique, ni à un sentiment de méconnaissance nourri par la communauté scientifique. Alors que les réactions de l'opinion sur certains effets pervers induits par les avancées de la science et de la technologie (les manipulations génétiques, les effets de certaines pollutions, les effets destructeurs de certaines armes incorporant de la haute technologie) auraient pu laisser prévoir un doute de l'opinion publique sur la légitimité ou sur l'utilité sociale de la Recherche, les mouvements en cours ne laissent percevoir aucune perte de légitimité. Au contraire, un large consensus se porte sur la reconnaissance de l'importance de l'activité de Recherche.

Cette reconnaissance s'exprime d'abord au travers de la réaffirmation unanimement partagée de l'importance que revêt la

Recherche pour le développement économique et social. Un pays avancé ne peut tout à la fois revendiquer un rôle de premier plan dans la concurrence mondiale qui se joue sur le terrain d'une économie de la connaissance et relâcher l'effort collectif qu'il consacre à la Recherche. Parce que ses avancées assurent le renouvellement à moyen et long terme de l'offre de biens et de services, des technologies et des méthodes de production et de communication, la Recherche transforme le cadre et le contenu des activités économiques. Elle conditionne ainsi le développement d'activités compétitives et d'emplois qualifiés et durables.

De même, l'adhésion de la communauté scientifique et de l'opinion à l'idée d'une légitimité et d'une utilité manifestes de la Recherche ne s'embarrasse pas d'une alternative entre la Recherche fondamentale et la Recherche appliquée qui est clairement perçue comme stérile dans une économie fondée sur le développement et l'application systématique de la connaissance.

Enfin, la crise actuelle replace les thèmes relatifs à la Recherche scientifique et technologique au centre d'un vaste débat public qui déborde largement le périmètre de la communauté scientifique pour apparaître comme l'affaire de la Nation tout entière. Elle enracine ainsi l'idée selon laquelle un véritable pacte lie les chercheurs et la communauté nationale. En contrepartie des missions et des buts qui lui sont assignés, la communauté scientifique se trouve fondée à revendiquer les ressources nécessaires à la conduite de ses projets.

### ■ Une crise de financement ?

Si l'on en juge d'après leurs interventions les plus visibles, de nombreux chercheurs mettent avant tout l'accent sur la pénurie de ressources et sur la revendication de moyens supplémentaires. Des crédits et des postes.

Plusieurs observations expliquent l'ampleur de la mobilisation suscitée autour de ce thème, au-delà des réflexes corporatistes qu'il est toujours tentant d'évoquer.

– Le retard pris par l'Europe en matière de financement global de la R&D se confirme en longue période. Manifeste en volume ou en valeur, il s'est également gravement creusé en pourcentage du PIB. À cet égard, la perception d'un retard pris par l'Europe en matière de développement et d'application des avancées scientifiques et d'innovation renvoie à une donnée statistique établie.

– En Europe, les difficultés budgétaires rencontrées par la France ont conduit au ralentissement de la croissance des ressources allouées à la R&D et à une gestion plus sévère des crédits mis en place.

La perception de restrictions en matière de crédits et d'emplois s'appuie donc sur des observations effectives. Mais la réduction du problème à une simple question de ressources risque d'occulter des enjeux majeurs qui ont trait aux structures de Recherche du système français et à ses modes de régulation.

En d'autres termes, il faudra sans doute augmenter les moyens pour sortir de la crise en cours. À cet égard, la mise en place d'une loi de programmation pluri-annuelle est nécessaire car elle seule permettra d'inscrire la progression des budgets de Recherche dans un cadre cohérent et prévisible, au-delà des difficultés périodiques de l'ajustement des budgets publics.

Mais, l'augmentation des moyens resterait stérile si les réformes de structure n'étaient pas engagées dans le même mouvement afin d'améliorer la régulation du système qui souffre autant de sa pauvreté que de ses incohérences.

### ■ Une crise des modes d'organisation et de pilotage

Au-delà d'une question de moyens, la situation présente révèle surtout une crise des modes d'organisation et de pilotage du système français d'ESR.

L'organisation du système français de Recherche fait d'abord ressortir la place prépondérante occupée par le *financement* public de la R&D, mais aussi le rôle prépondérant d'institutions publiques, placées sous la tutelle directe de l'État, dans *la conduite des travaux*

*et des projets*. Corrélativement, elle illustre la faiblesse des structures de Recherche privées, mises en place par les entreprises, notamment industrielles, ou par des groupements de droit privé.

L'organisation du système français de Recherche traduit aussi les effets pervers induits par la division de l'appareil public entre les laboratoires des universités et des écoles d'une part, les grands organismes scientifiques et technologiques d'autre part.

Bien sûr, la dualité institutionnelle n'interdit ni les coopérations, ni l'existence de multiples passerelles entre les deux sous-ensembles. Bien plus, une large part de la production scientifique des grands organismes s'effectue dans le cadre de laboratoires appartenant aux établissements d'Enseignement supérieur et bénéficiant de formules diverses d'association avec les organismes. Mais cette séparation coupe de nombreux chercheurs permanents d'une activité d'enseignement de haut niveau. Elle les prive de la possibilité de susciter de nouvelles vocations scientifiques. Elle limite leur contribution à la formation et au recrutement des chercheurs de demain à l'occasion d'enseignements ou d'encadrement de travaux. À l'inverse, les enseignants chercheurs des universités se trouvent placés dans des conditions moins favorables pour conduire leur activité scientifique ; il ne faut donc pas s'étonner si leur activité est souvent dominée par les charges d'enseignement, rompant l'équilibre entre leurs missions éducatives et la Recherche. Les carrières des chercheurs et des enseignants du supérieur devraient donc évoluer vers une combinaison flexible mais effective entre activités de Recherche et d'activités éducatives.

En outre, la dualité entre grands organismes et universités comporte des effets pervers sur le pilotage des institutions elles-mêmes. D'un côté, les universités conduisent une part importante de l'activité de recherche dans leurs laboratoires propres ou dans des unités co-pilotées par les grands organismes. Mais elles perdent une certaine maîtrise sur leur projet d'établissement dans la mesure où elles ne sont pas réellement en mesure de formuler et de conduire un véritable projet scientifique autonome et cohérent avec leurs programmes de formation, dès lors qu'elles sont conduites à accepter



de s'inscrire dans le cadre des choix de pilotages et des priorités arrêtées par les organismes avec lesquelles elles négocient une association. Cette perte de maîtrise peut affecter aussi bien la structuration interne des équipes de Recherche que leurs priorités thématiques ou les articulations entre laboratoires et écoles doctorales. De l'autre côté, les grands organismes sont conduits à cumuler la réalisation de travaux de Recherche avec des missions d'évaluation scientifique et d'allocation des financements. Ce cumul de responsabilités les expose à des risques de conflits d'intérêts dans leurs relations avec leurs différents partenaires. Elle rend également plus difficiles certains des arbitrages internes qui leur sont nécessaires, par exemple entre laboratoires ou entités qui leur sont rattachées.

En outre, le mode de financement de la Recherche et de répartition des fonds entre composantes ou laboratoires est largement dominé par la nécessité d'assurer le fonctionnement et la continuité des structures. Même si des évaluations périodiques peuvent conduire à des redistributions des moyens, on constate que le système conserve une grande inertie et que la traduction des conclusions des évaluations sur la répartition des crédits ou des emplois exige des délais d'exécution souvent longs, surtout lorsqu'elle requiert des mouvements de personnel.

Dans ces conditions, la nécessité d'opérer sinon un basculement brutal, du moins un glissement significatif du financement des structures vers un financement de projets finalisés et évalués permettrait sans doute une mobilisation plus efficace du système.

## **2. Une crise des missions de l'Enseignement supérieur**

Au-delà de la question des moyens et de l'infinie diversité des discours catégoriels, les symptômes présents d'une crise universitaire révèlent d'abord les incohérences et les contradictions des demandes sociales adressées au système éducatif en général et à l'Enseignement supérieur en particulier.

### **■ La diversité des missions assignées à l'Enseignement supérieur**

De tout temps, l'appareil éducatif a été sollicité et parfois sommé de répondre à de multiples exigences sociales. Mais jamais sans doute les missions qui lui sont assignées n'ont été énoncées avec tant de diversité et d'ambition. C'est dire que l'Enseignement supérieur se trouve aujourd'hui confronté à des demandes complexes, parfois passablement contradictoires, qui mettent sa capacité de réponse à l'épreuve.

Dans l'élargissement des missions assignées à l'Enseignement supérieur, deux tendances récentes doivent être relevées :

- Les interventions relatives à la production et à la diffusion de la connaissance ont toujours été inscrites parmi les demandes sociales traditionnelles adressées à l'Enseignement supérieur, mais la différenciation des formes et des niveaux d'intervention prescrits est de plus en plus fine, détaillée et explicite.
- Les parties prenantes qui sont investies (ou qui s'investissent elles-mêmes) d'une certaine responsabilité et d'une certaine légitimité dans la formulation de la demande sociale multiplient les exigences qui portent sur des services à la communauté et qui dépassent le seul champ de la production et de la diffusion de la connaissance. L'Enseignement supérieur se trouve ainsi sommé d'intervenir dans des processus de régulation civique, de prise en charge d'individus ou de groupes, voire dans des formes de travail social ou de

remédiation qui débordent largement son rapport traditionnel à la Recherche et à la formation.

### **Une liste non limitative des missions assignées à l'Enseignement supérieur**

#### Recherche

- Production des connaissances
- Valorisation des connaissances
- Diffusion des connaissances

#### Formation initiale

- Formation générale, scientifique, culturelle et civique
- Formation professionnelle et préparation à l'insertion durable sur le marché de l'emploi qualifié
- Formation continue et *Lifelong learning*

#### Services à la communauté

- Animation intellectuelle et culturelle
- Activation des sites
- Transferts de technologies et de connaissances
- Mise à la disposition de documentation scientifique et technique (rôle des bibliothèques universitaires)

#### Missions sociales et sociétales

- Contribution au renforcement de la cohésion sociale
- Contribution au renforcement, à la constitution et à la reproduction de l'identité nationale mais aussi de la diversité culturelle et linguistique
- Contribution au renforcement, à la constitution et à la préservation de valeurs sociales, morales et culturelles
- Contribution à la mobilité sociale
- Contribution à la traduction concrète de l'égalité des chances

Cet élargissement et la formulation de plus en plus fine des demandes sociales adressées à l'Enseignement supérieur

comportent certainement un aspect positif. Mais ils sont également porteurs de contradictions qui peuvent s'accuser jusqu'à devenir explosives.

D'une part, il est sans doute naturel et fondamentalement positif que des institutions vouées à la production et à la diffusion du savoir soient perçues comme des lieux privilégiés d'émergence et d'affirmation d'une société de la connaissance. En revanche, la formulation de missions de plus en plus explicites et spécialisées conduit à soulever des questions de cohérence et de compatibilité entre des interventions qui tendent à se différencier plus nettement.

Par ailleurs, l'agrégation de multiples services à la communauté au bloc d'objectifs cognitifs qui constituent le cœur même de la vocation universitaire aggrave la question de la cohérence des missions. Elle peut être d'autant plus déstructurante que les interventions exigées traduisent souvent la défaillance d'autres mécanismes institutionnels de prise en charge assignant ainsi aux universités un rôle d'intervenant social en dernier ressort. Dans certains cas, l'intervention des institutions d'Enseignement supérieur se trouve requise dans des domaines de responsabilité traditionnellement confiés à d'autres institutions qui, en l'occurrence, se sont avérées défailtantes. Dans d'autres cas, il s'agit d'affronter des problématiques nouvelles, nées de mutations structurelles des économies et des sociétés contemporaines, et dont la prise en charge suscite un enthousiasme modéré parmi les institutions qui pourraient en porter la responsabilité.

### **■ Le rôle de l'Enseignement supérieur dans les processus de reproduction sociale**

Enfin, le débat actuel sur l'Enseignement supérieur et la Recherche illustre un glissement remarquable qui affecte les conceptions relatives au rôle des institutions universitaires dans les mécanismes de reproduction. Ce glissement illustre les ambivalences des idéologies de la reproduction.

Pendant longtemps, le rôle des universités dans les mécanismes de reproduction a été l'objet d'une sévère critique centrée qui mettait en cause leur participation aux processus de reproduction des hiérarchies, des inégalités ou des pouvoirs. Ainsi, la mise en avant de la mission de reproduction sociale de l'université a pu être brandie comme une arme contre l'institution ; elle a longtemps fait grief. En mettant unilatéralement l'accent sur la fonction des universités dans la reproduction des hiérarchies et des inégalités sociales cette approche a imposé une vision étroitement fonctionnelle de l'Enseignement supérieur, réduit à un simple rôle de légitimation et de protection des pouvoirs établis. Cette vision a justifié une des attaques les plus redoutables que l'institution universitaire ait subi car elle tendait à justifier une critique radicale et illimitée d'une université rapportée à un statut instrumental. C'est la légitimité même de l'Université qui se trouvait remise en doute par une approche qui s'interdisait de percevoir l'autonomie relative de l'Enseignement supérieur, sa capacité à déplacer les champs de compétence, à susciter de la mobilité *malgré tout* et à renouveler les conditions de la reproduction.

Cependant, malgré la durable prégnance de cette approche, la problématique dominante s'est indiscutablement déplacée, au cours des dernières années, d'une logique de la reproduction comme grief à une logique de la reproduction comme garantie du lien social et de la cohésion sociale. En effet, il a bien fallu reconnaître que la mission de reproduction sociale assumée par l'Université place aussi cette dernière dans une position de garant de la cohésion sociale. Il a bien fallu admettre que les établissements d'Enseignement supérieur ne se réduisent pas à leur fonctionnel de répartition hiérarchique des individus qui les traversent mais qu'ils constituent aussi des lieux d'émergence et de diffusion des valeurs intellectuelles et morales qui fondent la coexistence entre catégories sociales de plus en plus différenciées au sein de sociétés démocratiques contemporaines, plurielles et mobiles.

## ■ La compatibilité entre les missions poursuivies par les établissements : de la polyvalence du système à la différenciation des établissements

Reconnaître la diversité des missions assumées par les établissements d'Enseignement supérieur, c'est aussi admettre que ces derniers sont, un jour ou l'autre, confrontés à des tensions et à des contradictions qui naissent inévitablement de la disparité des missions qui leur sont assignées.

D'où une série de questions centrales mais trop souvent occultées :

- Comment organiser la prise en charge de ces missions disparates et partiellement contradictoires assignées par le corps social, tout en maintenant la cohésion ou au moins la cohérence du système d'Enseignement supérieur ?
- Faut-il entériner la disparité effective des portefeuilles d'activité et accepter la différenciation des profils des établissements ?
- Faut-il au contraire refuser de consacrer et d'accentuer la différenciation des profils des établissements en maintenant le principe de leur homogénéité formelle ?

De fait, la résolution des contradictions entre les missions assignées à l'Enseignement supérieur peut être recherchée à deux niveaux distincts, mais avec des conditions d'ajustement inégalement maîtrisables.

En principe, la poursuite de missions et de finalités contradictoires peut être gérée et maîtrisée *au niveau du système considéré en termes globaux* compte tenu de son échelle et de la diversité des institutions qui le composent.

En revanche, elle est génératrice de tensions vives et virtuellement explosives *au niveau de chaque établissement* considéré individuellement.

Dès lors, la prise en compte de cette différence d'échelle entre le niveau global du système et le niveau individuel de chaque

établissement conduit à identifier deux modèles fondamentaux de gestion de la diversité des missions assignées à l'Enseignement supérieur.

– **Un modèle différentaliste** conduit à répartir les grandes missions entre des établissements relativement focalisés sur certaines d'entre elles et à organiser la division du travail mais aussi la coordination entre des institutions au profil précisément typé. Les tensions et les contradictions nées de la disparité des missions se trouvent alors réduites au sein de chaque établissement qui peut se polariser sur la gestion d'un portefeuille d'activités relativement homogènes. C'est dans **l'espace inter-établissements**, dans la coordination entre les institutions qui composent le système que se gèrent les contradictions entre les missions et que se prennent les arbitrages fondamentaux. Un tel modèle renforce la maîtrise que les responsables d'établissement peuvent exercer sur la formulation et la mise en œuvre de leur projet ; il permet plus de cohérence dans l'action et la mobilisation des acteurs ; enfin, il assure généralement une meilleure réactivité lorsque des sollicitations nouvelles ou des changements inopinés de l'environnement exigent des révisions stratégiques ou des virages tactiques. En revanche ce modèle est générateur d'une culture institutionnelle plus homogène et plus uniforme ; il ne permet pas la mobilisation de profils de compétences largement diversifiés sur des projets complexes et peut déboucher sur des solutions institutionnelles plus efficaces mais aussi plus rigides.

– **Un modèle intégrateur** postule l'homogénéité de principe des établissements. Chacun d'entre eux est alors investi de l'ensemble des missions assignées à l'Enseignement supérieur et doit gérer, **en interne**, les contradictions qui résultent de la nécessité d'un ajustement ou d'un compromis entre ces missions.

Rapporté à ces deux modèles, le système français d'Enseignement supérieur présente l'originalité de combiner les deux modes de régulation. Il n'est donc pas surprenant qu'il accumule, en conséquence, l'ensemble des contradictions qui se rattachent à l'un et à l'autre.

Du fait de la dualité entre Grandes Écoles et universités, les premières se voient assigner un profil spécialisé et les secondes un profil de service universel. Mais les unes et les autres en subissent une limitation de leur espace stratégique.

À court terme, les écoles bénéficient de leur orientation vers la formation des cadres supérieurs de l'économie et, dans une large mesure, du secteur public. Cette orientation leur permet de s'adresser à un public d'étudiants qui sont en principe de haut niveau, sévèrement sélectionnés sur concours et dont le parcours justifie une concentration favorable de ressources financières et d'encadrement. Leur spécialisation leur permet également de traiter des effectifs réduits dans le cadre d'organisations dont la taille favorise la cohésion et la réactivité. En revanche, la plupart de ces établissements ont du mal à atteindre la taille critique dans leurs activités les plus avancées de Recherche et de formation et bénéficient de structures d'appui scientifiques qui manquent de diversité et de profondeur.

Quant aux universités, elles restent tiraillées entre les exigences contradictoires de fonctions trop disparates. D'un côté, elles doivent assumer la montée des effectifs dans des filières de formation de base à accès non régulé et qui requièrent aussi bien des structures de prise en charge sociale et psychologique que des ressources d'encadrement et d'appui pédagogique. D'un autre côté, elles entretiennent des pôles d'excellence dans certains domaines de recherche et de formation mais ont du mal à justifier l'orientation prioritaire de ressources humaines, logistiques et financières vers des filières perçues comme ésotériques ou élitaires. Bien sûr, la plupart de responsables universitaires ont acquis une réelle virtuosité dans la négociation et le maintien de tels arbitrages. Mais ils s'épuisent dans des négociations sans fin qui se résolvent toujours par une cote mal taillée entre les missions relevant d'une fonction de formation de masse et de proximité et les missions qui relèvent d'une activité de pointe, dans des domaines hautement avancés de la Recherche ou de l'éducation. Contrairement à ce que suggère l'argumentation politiquement correcte qui est communément admise au sujet de l'extrême diversité des responsabilités prises en charge



par les universités, il n'y a pas beaucoup de synergies et d'interactions positives à attendre de la juxtaposition de missions disparates, génératrices de contraintes hétérogènes, exigeant des ressources différenciées et relevant de démarches d'évaluation incompatibles. Même si ces établissements conservent la vocation à l'universalité qui est inséparable de leur identité profonde, ils ne peuvent assumer à un niveau de qualité satisfaisant un ensemble d'objectifs et de contraintes exagérément différenciés. Il vaut donc mieux permettre aux universités de construire des projets spécifiques proposant un arbitrage maîtrisable entre des objectifs compatibles, cohérents avec les ressources dont elles disposent et avec l'environnement économique et social dans lequel elles s'insèrent.

### ■ **Un révélateur : la nouvelle donne de la démographie étudiante**

La croissance tendancielle des effectifs qui a caractérisé les universités françaises depuis la fin de la seconde guerre mondiale a paru fournir, pendant les dernières décennies, une illustration vertueuse de la possibilité de combiner un élargissement de l'accueil dans des filières de masse et un renforcement des filières de recherche et d'enseignement les plus élitistes. En réalité, elle a surtout permis l'établissement d'un consensus inflationniste marqué par une convergence des intérêts de la plupart des parties prenantes autour d'un mouvement ascendant des moyens. Le mouvement tendanciel de hausse des effectifs étudiants a, durant près d'un demi-siècle, justifié une expansion générale du système et des moyens qui lui sont alloués. Même si ces moyens sont demeurés notoirement limités, un modèle de croissance extensive créait un environnement dans lequel chaque établissement pouvait espérer accroître indéfiniment ses ressources grâce à la montée spontanée de ses effectifs en réalisant des compromis, toujours boiteux mais souvent supportables, entre les porteurs des projets élitistes et les ceux des actions de proximité.

Or l'évolution de la démographie conduit à une réduction des effectifs de jeunes en âge d'entrer dans l'Enseignement supérieur.

Elle se traduirait déjà par une chute brutale des effectifs si elle n'était occultée ou compensée par le recours à des ajustements en forme d'expédients. Ainsi, on ne peut exclure que des tentations opportunistes locales ou circonstancielles puissent conduire à rechercher une stabilisation cosmétique des effectifs grâce à l'inflexion des taux de succès au baccalauréat ou à un élargissement de l'accueil d'étudiants étrangers obtenu par le relâchement des exigences qualitatives généralement appliquées.

Si le modèle de croissance extensive qui a prévalu durant les dernières décennies se trouve aujourd'hui à bout de souffle, le consensus inflationniste qui permettait à chacun de faire prospérer les actions qu'il avait en charge. Dès lors, le problème qui a été constamment occulté, celui d'une hiérarchisation des priorités du développement universitaire, se trouve désormais posé.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la question se posait en termes d'accroissement à tout prix des capacités d'accueil pour permettre à la fois de répondre aux besoins de classes d'âge encore étoffées, d'accroître les taux de poursuite d'études post-baccalauréat et d'assurer l'accès à l'Enseignement supérieur de catégories sociales qui n'y avaient pas été admises jusqu'alors. Dans cette phase marquée par la gestion panique de la pénurie et par l'urgence, il s'agissait surtout d'élargir les surfaces et les possibilités d'encadrement sans se poser trop de questions sur la cohérence de l'offre et sur la pertinence des spécialités et des implantations.

Mais l'inversion du mouvement démographique fait apparaître crûment des surcapacités locales, des institutions qui peinent à recruter ou des filières désertées par les étudiants qui ont le choix. Les mauvais choix d'implantation jusqu'alors occultés par la montée générale des effectifs révèlent alors leurs effets manifestes.

### **3. Une crise des modes de gouvernement et de régulation de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

La crise actuelle est aussi une crise du mode de gouvernement des universités. Elle se manifeste aussi bien dans les mécanismes internes qui régissent le fonctionnement des universités que dans les relations que ces dernières entretiennent avec leur environnement.

Dans leur fonctionnement interne, les universités françaises révèlent une difficulté quasi structurelle d'adaptation, de prise de décision. Plus généralement, les responsables universitaires de tous niveaux rencontrent des difficultés parfois insurmontables pour élaborer des projets d'établissement cohérents et pour les mettre en œuvre sur la durée.

Ces difficultés sont liées tout à la fois aux rigidités qui affectent l'organisation des établissements, leurs structures et leurs procédures de fonctionnement et à la difficile affirmation de leur autonomie.

#### **■ L'uniformité des structures des universités**

La rigidité des structures et des modes de décision des universités est d'abord et avant tout la conséquence de l'uniformité de principe imposée par la Loi de 1984 qui régit l'Enseignement supérieur français. Cette loi prévoit en effet, dans les plus infimes détails, les conditions d'organisation de chaque université, la nature des instances, leurs compétences, leur composition, le mode d'élection de leurs membres et les procédures de prise de décision qui les sollicitent pour avis ou pour décision.

Dans un admirable souci d'égalité républicaine, c'est une conception uniforme de l'organisation universitaire qui a prévalu, imposant des dizaines d'instances internes selon une architecture qui s'impose de la même façon de la plus petite des universités françaises régies par le droit commun (moins de 3600 étudiants) à la plus grande (plus de 36200). Comment faire simplement vivre – sinon

travailler – trente ou quarante instances collégiales dont les procédures réglementaires rendent la consultation ou la délibération pourtant obligatoires quand l'établissement, qui compte un effectif administratif et scientifique de 300 personnes, ne peut même pas assurer les quorums requis pour la plupart d'entre eux.

Dans les conditions présentes, le souci d'assurer un cadre homogène d'activités à toutes les universités de plein exercice a conduit à établir le lit de Procuste comme principe d'organisation institutionnelle. De même qu'il est indispensable de desserrer la contrainte qui pèse sur la définition de leurs objectifs en permettant aux universités de construire un projet qui énonce leurs objectifs dans une combinaison qui engage leur responsabilité, de même est-il indispensable de limiter les règles générales d'organisation à quelques principes d'architecture institutionnelle en laissant à leurs instances le soin d'énoncer les modes détaillés d'organisation et de fonctionnement.

### ■ La question de l'autonomie

Les universités ont besoin d'une marge d'initiative élargie pour la formulation de leurs objectifs et de leurs projets autant que pour les choix relatifs à l'architecture de leur système d'organisation et de décision. **En un mot, elles ont besoin d'autonomie institutionnelle.**

Il est impensable qu'un président d'université pourtant soumis à un redoutable parcours électoral ne puisse pas enchaîner deux mandats consécutifs de cinq ans alors que la plupart des responsabilités publiques accessibles par élection autorisent au moins un renouvellement. Du reste, la pratique est largement répandue dans la plupart des pays développés, ce qui permet aux présidents des universités françaises, champions en mobilité, de toujours faire figure d'éternels débutants dans des réseaux qu'ils ont à peine le temps de découvrir, tandis que leurs homologues des autres pays valorisent les carnets d'adresse qu'ils ont pu se constituer après deux ou trois années d'apprentissage international.

Il est impensable qu'un directeur d'IUT ou d'école puisse émettre un veto sur la nomination d'un agent qui est proposé pour son établissement tandis qu'un président d'université ne dispose d'aucune marge d'appréciation sur l'adéquation du profil d'un agent affecté à son établissement aux responsabilités professionnelles qui pourraient lui être confiées.

Il est impensable qu'un président d'université ne dispose pratiquement d'aucun moyen efficace d'incitation pour soutenir la carrière d'un membre de son personnel scientifique ou administratif qui apporte une contribution précieuse au développement ou au rayonnement de l'établissement.

Il est impensable qu'un président d'université ne puisse généralement pas assurer à un chercheur étranger qu'il souhaite inviter pour un séjour d'enseignement et de recherche des conditions d'hébergement confortables ou simplement commodes dans une résidence dont il contrôlerait tant soit peu l'utilisation.

Il est impensable qu'un président d'université ne puisse pas garantir à ses homologues étrangers avec lesquels il négocie une convention de coopérations scientifique ou pédagogique un contingent de bourses ou des possibilités d'hébergement permettant d'accueillir des étudiants en mobilité.

En bref, les responsables des universités et des écoles (mais ces derniers sont probablement déjà mieux situés sous cet angle) ont besoin d'autonomie dans la gestion de leur potentiel scientifique, administratif, logistique et financier. Les mécanismes de contrôle à priori et à posteriori qui encadrent leur action sont suffisamment variés pour que des forces de rappel efficaces soient mises en place afin de prévenir les risques de dérapage qui pourraient résulter d'une utilisation plus autonome mais aussi plus responsable des ressources qui leur sont confiées par la collectivité nationale.

## ■ La question des mécanismes d'incitation

En réalité, les établissements d'Enseignement supérieur et de Recherche sont déjà enserrés dans des mécanismes de contrôle, d'orientation et de régulation qui encadrent leur action. On peut penser que ces mécanismes sont trop souvent attentifs aux processus et aux détails d'exécution plus qu'à l'évaluation des grands choix structurants d'orientation. Il reste cependant que ces mécanismes existent et qu'ils permettent aux responsables et aux experts des ministères de tutelle des établissements d'Enseignement supérieur et de Recherche de recueillir des indications remarquablement précises sur le fonctionnement des entités qu'ils sont chargés de suivre.

Grâce aux procédures de contrôle budgétaire, à l'intervention d'équipes de conseillers scientifiques et pédagogiques, à l'évaluation des institutions ou des programmes d'enseignement et de Recherche, mais surtout grâce à la négociation contractuelle conduite entre les tutelles et les établissements sur la base de plans de développement à moyen terme, les acteurs concernés disposent désormais d'une vision précise et détaillée sur les structures et l'action de chaque établissement. Dès lors, c'est la question de l'utilisation de cette masse d'informations structurées, analysées et évaluées qui se trouve posée.

Plus précisément, la question centrale est celle du lien qu'il faut établir entre les indicateurs qualitatifs ou quantitatifs réunis et les procédures de répartition des moyens. Or les mécanismes de financement en usage dans l'appareil d'Enseignement supérieur français accordent encore une place prépondérante à des procédures de calculs sur critères quantitatifs reposant sur les effectifs par discipline et par niveau (ce système est connu comme le Modèle « San Remo » pour « Système Analytique de Répartition des Moyens »). Dans la mesure où le critère des effectifs constitue le déterminant essentiel des décisions prises par la tutelle pour le calcul des dotations en personnel, en surfaces et en moyens de financement, les établissements sont incités à des politiques d'inflation de leurs effectifs, le cas échéant au détriment des

exigences qualitatives qu'ils devraient chercher à s'imposer et à imposer aux candidats.

Pourtant, la possibilité d'intégrer et de surpondérer des critères qualitatifs dans les procédures de répartition des moyens existe. Elle repose sur l'évaluation des projets présentés par les établissements dans le cadre de la négociation de leur contrat quadriennal. Cette évaluation se trouve réalisée dès à présent, avec un réel souci de pertinence et de précision, par les diverses équipes d'experts qui interviennent pour éclairer les décisions des administrations de tutelle. Mais, au terme de leur intervention, les décisions relatives à l'allocation des moyens ne tiennent compte de leurs conclusions que de façon marginale.

C'est pourquoi il suffirait, même à ressources stables, de modifier la répartition entre les allocations réalisées sur la base d'une évaluation des projets contractuels et celles attribuées sur la base du modèle de répartition fondé sur le nombre d'étudiants inscrits pour obtenir une revalorisation des déterminants qualitatifs et pour limiter l'impact mécanique d'une croissance inflationniste des effectifs.

Dans les relations entre les établissements d'Enseignement supérieur et le ministères de tutelle, la revendication « Tout dans le contrat ! » est fréquemment venue à l'ordre du jour. Il suffirait qu'un glissement dans cette direction commence à s'opérer pour qu'une amélioration substantielle des mécanismes d'allocation soit réalisée. Ce glissement, réalisable sans délai, aurait un puissant impact et produirait un effet d'entraînement indiscutable.

#### **4. Une crise de financement**

Au-delà des mécanismes d'allocation, la question du montant des ressources disponibles pour l'Enseignement supérieur et la Recherche doit aussi être posée à trois niveaux d'analyse distincts mais complémentaires.

À un premier niveau, il faut bien relever la dégradation de la position de la France en matière d'investissement global au bénéfice de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Mais cette dégradation est avant tout relative. Alors que le montant en valeur absolue des ressources engagées s'accroît, c'est leur valeur relative, référée à la croissance du PIB ou aux dépenses réalisées dans les autres pays qui fait problème. Pour relatif qu'il soit, le recul observé par rapport à la richesse produite ou aux classements internationaux n'en entraîne pas moins des effets sévères.

À un deuxième niveau, il faut bien relever le décalage qui s'affirme entre la part du PIB affectée à la DIE – dépense intérieure d'éducation – et la part dévolue à l'Enseignement supérieur. En 2002, la DIE s'établissait à 103.6 milliards d'euros, soit 6.9 % du PIB. En longue période, la part du PIB consacrée à la DIE a évolué en deux mouvements nettement marqués :

- de 1974 à 1993, elle a connu une progression quasi-continue, en s'élevant de 6,3 % à 7,4 %,
- de 1993 à 2002, elle a subi une érosion qui la ramène de 7,4 % à 6,9 %.

Cependant, la répartition de l'effort entre les différents ordres d'éducation fait apparaître une évolution très défavorable à l'Enseignement supérieur, au moment même où ce dernier subit une croissance explosive des effectifs. Au cours de la période 1975-2002, on observe un quasi-doublement de la dépense par élève qui, *pour tous les ordres d'enseignement confondus*, passe de 3 480 € en 1975 à 6 470 € en 2002 (aux prix de 2002) alors que la dépense par étudiant, *pour l'Enseignement supérieur*, s'élève de 6 710 € à 7 390 €.

En outre, dans l'ensemble de l'Enseignement supérieur, l'évolution est plus défavorable encore pour les filières universitaires stricto sensu lorsqu'on compare les différentes structures de formation post-baccalauréat.



Niveau d'enseignement	Dépense par élève ou étudiant aux prix 2002	
	1986	2002
Premier degré		4 460 €
Deuxième degré		
. Collège	-	7 110 €
. Lycée d'enseignement général	-	9 060 €
. Lycée d'enseignement professionnel	-	9 860 €
Enseignement supérieur (ensemble)		8 680 €
<i>Dont :</i>		
- <i>Sections de techniciens supérieurs</i>	7 090 €	10 890 €
- <i>Classes préparatoires aux Grandes Écoles</i>	9 560 €	14 640 €
- <i>IUT</i>	8 890 €	9 100 €
- <i>Écoles d'ingénieurs internes aux universités</i>	14 640 €	11 910 €
- <i>Autres filières universitaires</i>	5 560 €	6 850 €

Source : MJENR, Direction de l'évaluation et de la prospective

Enfin, l'analyse de la structure des ressources met en évidence la très forte dépendance du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche à l'égard des financements publics en général et de la contribution de l'État en particulier. Dans une période où les acteurs publics subissent d'intenses difficultés budgétaires,

cette structure place le système dans des conditions particulièrement défavorables pour l'obtention d'une nécessaire augmentation des ressources qui leur sont allouées. Ainsi, en 2002, le financement de la DIE était réparti comme suit :

#### **Financement de la Dépense intérieure d'éducation en 2002**

<b>Source des financements</b>	<b>Part du financement</b>
État	64.5 %
Collectivités territoriales	20.9 %
Caisses d'allocations familiales	1.8 %
Ménages	6.4 %
Entreprises	6.4 %

Source : MJENR, Direction de l'évaluation et de la prospective

## **5. Synthèse du diagnostic**

### **■ Dépasser la rigidité d'un système bloqué fondé sur l'uniformité formelle mais travaillé par une différenciation sournoise**

Parmi les dimensions de la crise qui affecte le système français d'Enseignement supérieur et de Recherche, la question des missions revêt sans doute l'importance la plus décisive. Or, le système est miné par une contradiction de plus en plus criante entre l'affirmation d'une uniformité monolithique qui conduit à un traitement formellement uniforme de l'ensemble des composantes et la réalité empirique marquée par une intense différenciation de ces composantes.

L'affirmation de l'homogénéité de principe des différents établissements d'Enseignement supérieur et de Recherche relève largement de la rhétorique. Elle produit néanmoins des effets réels

puisqu'elle conduit à postuler une uniformité des missions qu'ils poursuivent. Enfin, elle prétend justifier l'uniformité des structures internes, des modes de fonctionnement et des modèles de financement.

Dans les faits, les établissements d'Enseignement supérieur et de Recherche poursuivent des missions fortement différenciées. Elles se heurtent en permanence à la rigidité d'un cadre uniforme de gouvernement et de fonctionnement et aspirent, même si leurs responsables hésitent à le proclamer ouvertement, à des modes d'organisation plus proches de leurs responsabilités effectives et de leurs contraintes.

**■ Donner toutes ses chances à un système ouvert, adaptable, laissant une large place à l'autonomie des établissements et à leur capacité d'élaboration stratégique**

Le principe de réalité impose d'abord de reconnaître que les établissements d'Enseignement supérieur assument des missions différenciées. Alors que certains occupent une position hautement concurrentielle dans un vaste champ de formation et de recherche, d'autres n'accèdent au niveau scientifique le plus élevé que dans des domaines restreints. En revanche, ils peuvent assumer un rôle important de contribution au développement économique et social en assurant la qualification de leurs étudiants dans des domaines porteurs d'innovations et d'emplois.

Toutes les universités ou les Grandes Écoles françaises ne peuvent pas devenir des gisements de lauréats du Prix Nobel ou de la Médaille Fields ou prétendre occuper des positions de pointe dans tous les domaines de la Recherche ou de l'Enseignement du plus haut niveau. En revanche, chaque université ou école peut tendre à l'excellence dans le cadre de missions qui sont conformes à la réalité de ses ressources, de ses projets scientifiques et éducatifs et des besoins de la collectivité nationale et territoriale.

C'est pourquoi il convient de mettre en place des modes de gouvernement, de fonctionnement et de financement qui tiennent

compte de la diversité des situations réelles. En bref, il s'agit d'apporter des réponses appropriées à la réalité des objectifs, des projets et des problèmes des établissements plutôt que d'entretenir le décalage entre l'image d'une université idéale et la complexité problématique des établissements réels. Or, la meilleure voie pour laisser toute sa place au principe de réalité consiste sans doute à laisser à chaque établissement la responsabilité de formuler les objectifs et les projets conformes à ses capacités scientifiques et éducatives et à définir, en cohérence avec ses objectifs, les modes de gouvernement et de fonctionnement les plus adéquats.

Quant aux institutions de tutelle du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche, elles pourraient enfin se dégager des vains efforts qu'elles doivent déployer pour entretenir la fiction d'un modèle universitaire uniforme et pour opérer les ajustements permanents imposés par le décalage entre l'uniformité proclamée et la disparité vécue des établissements. Elles seraient alors mieux à même de se consacrer aux responsabilités fondamentales qui leur reviennent :

- la formulation des missions assignées au système français d'Enseignement supérieur et de Recherche en général et à chaque établissement en particulier ;
- la formulation d'une politique de développement des grands sites d'Enseignement supérieur et de Recherche dans une perspective qui tienne compte d'abord des impératifs scientifiques et éducatifs, mais qui prenne également en considération les enjeux des implantations universitaires en matière d'équilibres territoriaux ;
- la négociation, avec les établissements, de contrats de développement marquant la convergence sur des objectifs et projets scientifiques et éducatifs proposés par les responsables académiques et que les institutions de tutelle décident de valider et de soutenir ;
- l'organisation de processus de régulation, d'assurance-qualité et d'évaluation permettant de reconnaître et de consacrer les avancées atteintes par les établissements et de garantir leur engagement sur les missions qui leur auront été assignées ;

– la mobilisation de ressources publiques et privées au service du développement de l'Enseignement supérieur et Recherche et leur allocation entre établissements sur la base des missions assignées à ces derniers, des projets qu'ils forment et conduisent et d'une évaluation récurrente des résultats obtenus.



### **III. LES ISSUES A LA CRISE : DIX MESURES POUR UN SURSAUT DE L'UNIVERSITE FRANÇAISE**

Les mesures qui doivent être mises en œuvre pour assurer le sursaut du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche ne se limitent pas à une augmentation des ressources destinées au financement des formations et des recherches. Bien plus, un accroissement de ces ressources, pour nécessaire qu'il soit, sera probablement inefficace s'il n'est pas précédé puis accompagné par des réformes profondes des structures institutionnelles et des mécanismes de gouvernance du dispositif.

C'est pourquoi une action d'envergure destinée à assurer le sursaut de l'Université française ne sera efficace que si elle combine :

- une vision cohérente et ambitieuse du développement du système d'ESR,
- une série de propositions opératoires correspondant à des « mesures » qui pourraient être mises en œuvre dans des délais rapprochés pour initier une dynamique véritable de changement.

L'établissement du Pacte entre la Nation et ses Nouvelles Universités dessine le cadre d'ensemble et le dessein stratégique qui sous-tendent le changement.

Le dispositif proposé comporte à la fois :

- une action sur les structures d'orientation et de régulation globale du système ;
- une action sur les structures des établissements et sur leurs processus internes de pilotage et de direction orientée vers l'émergence de projets éducatifs et scientifiques plus autonomes ;

- une action sur les mécanismes de financement du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche et sur le niveau des ressources qui leur sont allouées ;
- une action portant sur la valorisation des fonctions d'enseignant chercheur destinée à assurer l'attractivité des carrières proposées par le système français d'Enseignement supérieur et de Recherche et le renforcement de son encadrement, malgré des perspectives démographiques préoccupantes à moyen terme.

Les dix mesures suivantes constituent un programme d'action susceptible d'être engagées sans délai de façon effective pour engager des améliorations décisives dans ces quatre directions. Elles précisent le mode opératoire proposé autour des axes principaux qui orienteront la mise en œuvre de cette stratégie de changement. Elles s'articulent sur les articles du Pacte entre la Nation et les Nouvelles Universités, selon le schéma de correspondance précisé ci-dessous.

#### ■ Premier axe de la réforme

### **Améliorer l'architecture et le mode de gouvernance du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche**

**Mesure 1** : Créer une Autorité de régulation de l'Enseignement supérieur et Recherche (ARER) chargée de piloter, d'orienter et d'évaluer les institutions d'Enseignement supérieur et Recherche. Confier les compétences restant à l'État en matière de tutelle sur l'Enseignement supérieur et la Recherche à un ministère unifié de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Article 4 du Pacte).

**Mesure 2** : Créer un Fonds national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (FNER) chargé d'organiser l'allocation 50 % des ressources destinées à l'Enseignement supérieur et à la Recherche sur la base d'appels d'offres finalisés et sur la base des projets proposés par les établissements (Article 4 du Pacte).



### ■ Deuxième axe de la réforme

#### **Permettre la formulation et la mise en œuvre de projets éducatifs et scientifiques plus autonomes grâce à la transformation des structures des établissements, de leurs processus internes de pilotage et de direction**

**Mesure 3** : Permettre la création de Nouvelles Universités à forte visibilité internationale sur la base d'un appel à projets invitant au regroupement d'universités, d'écoles supérieures et d'entités de Recherche dans le cadre d'un projet scientifique et pédagogique cohérent et dans une logique de site (Articles 2 et 4 du Pacte).

**Mesure 4** : Promulguer une loi spécifique ou utiliser un cavalier législatif pour autoriser les universités qui le souhaitent à transformer leurs structures et leurs modes internes d'organisation en liaison avec un projet scientifique et pédagogique cohérent (Article 4 du Pacte).

**Mesure 5** : Permettre aux universités et aux écoles d'orienter et de sélectionner les candidats à leurs cursus et aux étudiants de construire un parcours de formation supérieure réellement qualifiant (Article 5 du Pacte).

### ■ Troisième axe de la réforme

#### **Transformer les mécanismes de financement du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche afin d'accroître et diversifier ses ressources et d'en permettre une gestion plus autonome et plus responsable**

**Mesure 6** : Porter les ressources allouées à l'Enseignement supérieur et Recherche à 6 % du PIB en cinq ans grâce à une diversification des ressources et à la répartition de l'effort entre

- Les étudiants,
- Les entreprises,
- Les collectivités territoriales,
- L'État

(Article 3 du Pacte).

**Mesure 7 :** Mettre en place des dispositifs d'incitation fiscale permettant d'orienter des fonds de particuliers ou d'entreprises et d'entités privées vers le financement de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Article 3 du Pacte).

**Mesure 8 :** Relancer la formation continue dans une perspective d'éducation tout au long de la vie en encourageant la négociation de contrats qui débouchent sur des partenariats entreprises-établissements pour la formation de cadres supérieurs et de cadres hautement spécialisés, notamment grâce à des dispositifs d'alternance et à des actions de formation et par la Recherche (Article 4 du Pacte).

#### ■ Quatrième axe de la réforme

**Valoriser les carrières et les fonctions des enseignants chercheurs afin de renforcer la qualité de l'encadrement scientifique et pédagogique des établissements malgré des perspectives démographiques défavorables à moyen terme**

**Mesure 9 :** Confirmer le rôle prééminent de la production scientifique des candidats dans toutes les procédures de recrutement d'enseignants chercheurs, mais simplifier les voies d'accès aux emplois statutaires en les ramenant à deux parcours : un parcours académique caractéristique du système français (doctorat, agrégation...) et un parcours différencié (doctorat ou carrière antérieure à l'étranger, parcours professionnel...)(Article 6 du Pacte).

**Mesure 10 :** Reconnaître la différenciation des missions et des contributions dans la conduite des carrières et dans le calcul des rémunérations des enseignants chercheurs (Article 6 du Pacte).

## **Premier axe : améliorer l'architecture et le mode de gouvernance du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche**

■ **Mesure 1** : Créer une Autorité de régulation de l'Enseignement supérieur et la Recherche (ARER) chargée de piloter, d'orienter et d'évaluer les institutions d'Enseignement supérieur et de Recherche (Article 4 du Pacte)

À l'heure actuelle, la tutelle de l'ensemble du système français d'Enseignement supérieur et de Recherche est essentiellement assurée par l'État. En outre, les collectivités territoriales et la Commission européenne ont également acquis une importance croissante dans l'orientation des politiques de développement universitaire. Cette situation est affectée par une série d'incohérences et d'inefficacités pour trois raisons majeures :

– Dans l'action des instances de tutelle, une confusion ou un recouvrement permanents tendent à s'établir entre les interventions à caractère stratégique portant sur la création de nouveaux établissements ou la validation des projets de développement des universités ou des écoles et des processus de gestion courante. Ces conditions sont peu propices à l'affirmation d'orientations stratégiques soutenues.

– La mise en cohérence entre les retours des procédures d'évaluation et les dispositifs d'allocation des ressources n'est pas opérée de façon systématique. Dès lors, l'ambition et la qualité du projet scientifique et éducatif de l'établissement ainsi que les résultats obtenus ne sont pas pris en compte de façon suffisamment incitative dans une répartition des moyens qui reste très largement centralisée.

– Des procédures de contractualisation de plus en plus amples et cohérentes ont été mises en place avec des résultats tout à fait satisfaisants en termes de clarification des projets des

établissements et d'amélioration du dialogue entre ces derniers et la tutelle. Mais pour l'essentiel, les ressources sont allouées aux établissements sur la base de critères mécaniques qui tiennent compte de leurs effectifs et de leurs infrastructures plus que de leurs performances en matière de Recherche ou de formation.

Dans ces conditions, la création d'une autorité de régulation de l'Enseignement supérieur et de la Recherche conduirait à une clarification des conditions d'exercice de la tutelle. Elle permettrait de concentrer dans un cadre cohérent un ensemble des responsabilités de régulation centrées sur la formulation des axes majeurs du développement universitaire. Ces responsabilités comporteraient notamment des missions relatives à :

- l'orientation stratégique,
- l'étude et l'évaluation des projets majeurs de développement des sites et des grands équipements d'Enseignement supérieur et de Recherche
- la mise en place et la mise en œuvre des modes de régulation du système,
- l'organisation de l'évaluation institutionnelle et scientifique,
- la formulation des principes et des normes qui doivent régir les mécanismes de l'assurance qualité.

Dégagée de responsabilités directes de gestion courante, cette autorité devrait rester mobilisée sur des grands enjeux d'orientation. C'est pourquoi elle devra conserver une dimension restreinte. Composée d'un collège de personnalités académiques françaises et internationales et de responsables publics ou privés, elle serait appuyée par une structure administrative légère et surtout par un réseau d'experts français et étrangers participant à la préparation de ses diagnostics et de ses avis.

La compétence de l'autorité s'étendrait à l'ensemble du champ de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, quel que soit leur statut et leur ministère de tutelle. Les travaux de cette instance pourraient donc échapper aux effets induits par l'intense fragmentation du système français, fragmentation qui différencie les

universités des écoles ou des classes supérieures des lycées, mais qui différencie également les établissements supérieurs rattachés à des ministères différents. Quant à la mise en œuvre des décisions résultant des avis de l'autorité, ils pourraient rester, pour tout ce qui relève des compétences de l'État, de la responsabilité des directions centrales des ministères concernés. Quant aux attributions relevant de la tutelle exercée par l'État sur le système d'ESR, elles seront confiées à un ministère unifié, chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

■ **Mesure 2 :** Créer un Fonds national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (FNER) chargé d'organiser l'allocation de 50 % des ressources destinées à l'Enseignement supérieur et à la Recherche sur la base d'appels d'offres finalisés et sur la base des projets proposés par les établissements (Article 4 du Pacte)

Les modalités actuelles de financement de l'Enseignement supérieur et Recherche laissent une large place à des modèles mécaniques fondés sur le soutien de structures ou sur les effectifs inscrits. Elles ne laissent pas un rôle suffisant aux mécanismes d'incitation qui devraient encourager la formulation de projets scientifiques et éducatifs ambitieux et cohérents et reconnaître les résultats obtenus.

Dans ces conditions, la création d'un fonds national pour le financement de l'Enseignement supérieur et de la Recherche devrait permettre de réorienter les mécanismes d'allocation dans une perspective plus incitative. Elle concentrera une part significative des ressources publiques allouées au système sur des procédures de répartition fondées sur la qualité des projets et sur le retour des évaluations. En bref, le FNER interviendra sur la base d'appels à projets réguliers et annoncés selon un calendrier transparent, et rendra toute la place qui leur revient à des mécanismes de financement mobilisateurs.

## **Deuxième axe : permettre la formulation et la mise en œuvre de projets éducatifs et scientifiques plus autonomes grâce à la transformation des structures des établissements, de leurs processus internes de pilotage et de direction**

■ **Mesure 3** : Permettre la création de Nouvelles Universités à forte visibilité internationale sur la base d'un appel à projets invitant au regroupement d'universités, d'écoles supérieures et d'entités de recherche dans le cadre d'un projet scientifique et pédagogique cohérent et dans une logique de site (Articles 2 et 4 du Pacte)

La dispersion des établissements français d'Enseignement supérieur et de Recherche n'a pas vraiment contribué au renforcement de leur autonomie. En revanche, elle constitue un handicap manifeste car elle les éloigne de la taille critique et de la visibilité internationale dans les domaines d'enseignement et de Recherche les plus exposés à la compétition internationale. Cependant, une consolidation du système ne saurait être réalisée aussi bien à coup d'exhortations vertueuses ou par voie d'interventions administratives directives.

C'est la raison pour laquelle l'appel au regroupement d'établissements doit s'effectuer par l'incitation à mettre en place des formes intégrées de coopération entre universités, écoles et entités de Recherche scientifique et technologique. À cette fin, un appel à projets pourrait être lancé par l'ARER en vue de la mise en place, dans une logique de site, de 15 pôles de regroupement, qui prendraient la dénomination de « Nouvelles Universités ». Seule une démarche volontaire et offensive des responsables des établissements concernés et de leurs partenaires territoriaux permettrait de faire déboucher de tels projets pour lesquels un important concours financier serait assuré. Ainsi, la mobilisation de ressources substantielles et l'effet de label associé à la reconnaissance de ces pôles devraient constituer des incitations puissantes poussant les responsables d'entités à engager des

démarches de regroupement qui leur permettraient de transformer un cadre d'activité autonome mais restreint dans ses dimensions et ses perspectives en un regroupement puissant, à forte visibilité scientifique. La décision de création de ces pôles ferait l'objet d'une décision de l'ARER, sur la base d'une évaluation indépendante et rigoureuse du projet scientifique et éducatif ainsi que des structures institutionnelles et des modes de gouvernement proposés.

■ **Mesure 4 :** Promulguer une loi spécifique ou utiliser un cavalier législatif pour autoriser les universités qui le souhaitent à transformer leurs structures et leurs modes internes d'organisation en liaison avec un projet scientifique et pédagogique cohérent (Article 4 du Pacte)

Dans leur situation présente, les universités françaises sont structurées sur la base de dispositions énoncées par la Loi Savary de 1984. À l'exception de quelques catégories d'établissements qui relèvent de statuts particuliers (les grands établissements et les universités technologiques par exemple) ces dispositions prévoient un cadre institutionnel, une organisation et des normes de fonctionnement uniformes pour toutes les universités.

Cette homogénéité des cadres institutionnels a pu paraître, il y a bien longtemps, comme le gage d'une meilleure cohésion du système et d'une égalité de principe entre les établissements. En fait, elle ne semble pas avoir contribué, en quoi que ce soit, à la cohérence, à l'équilibre ou à la cohésion du dispositif d'Enseignement supérieur et de Recherche. En revanche, l'uniformité des structures crée partout des distorsions graves entre le cadre institutionnel et la réalité des projets ou du fonctionnement des établissements. Même si des ajustements locaux permettent ici et là des adaptations ingénieuses, de multiples dysfonctionnements attestent la nécessité d'une évolution vers des structures institutionnelles diversifiées, adaptées aux caractères spécifiques des établissements et à la réalité de leurs projets et de leur fonctionnement.

Parmi les verrous qui bloquent toute évolution significative des structures universitaires, plusieurs relèvent de dispositions législatives d'une précision extraordinaire qui fixent avec un luxe de détails sourcilieux certaines conditions d'organisation et de fonctionnement auxquels les établissements doivent se plier sous peine de se trouver placés dans une situation illégale et de se voir sanctionner par les tribunaux administratifs. Ces verrous sont bien connus. Mais les échecs successifs rencontrés par les tentatives de réforme de la Loi Savary depuis près de vingt ans ont découragé les volontés de modification de ces dispositions et renforcé la propension à rechercher des ajustements bricolés, partout où c'est nécessaire. Malgré ces échecs, l'énergie réformatrice peut sans doute trouver à s'exprimer si elle s'investit non dans une énième tentative de réforme de la loi et de mise en place d'un texte de substitution, mais dans un projet beaucoup plus modeste dans son principe : rendre aux établissements la capacité de proposer, quand ils le souhaitent, des cadres d'organisation et de fonctionnement plus cohérents avec leur projet et leur réalité. À cet effet, il suffirait qu'un texte de loi d'une grande brièveté ou même l'insertion de quelques dispositions dans un cavalier législatif **autorise** simplement les établissements qui le souhaitent à proposer à la tutelle un aménagement de leurs structures institutionnelles. Au lieu d'un texte qui **impose**, un texte qui autorise l'initiative et qui lève des blocages.

■ **Mesure 5** : Permettre aux universités et aux écoles de sélectionner les candidats à leurs cursus et aux étudiants de construire un parcours de formation supérieure réellement qualifiant (Article 5 du Pacte)

### ***Instaurer une sélection juste***

L'admission des étudiants est devenue, respect du dogme de la non sélection à l'entrée des universités oblige, un système complexe, voire kafkaïen, dont seuls les initiés comprennent le fonctionnement. Il faut dire à la décharge de ceux qui l'ont conçu que le législateur du début des années quatre-vingt, écartelé entre la démagogie des syndicats estudiantins et le poids des contraintes économiques et



sociales, a encadré l'entrée des étudiants à l'université de textes particulièrement abstrus que l'ingéniosité des universitaires a eu vite fait de mettre en porte-à-faux. Nous rappellerons simplement que l'Assemblée Nationale a décidé, en 1983, que : « Tout candidat est libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix » et que « Il doit pouvoir, s'il le désire, être inscrit, en fonction des formations existantes lors de cette inscription, dans un établissement ayant son siège dans le ressort de l'Académie où il a obtenu le baccalauréat ou son équivalent ou, en cas de dispense, dans l'académie où est située sa résidence ». Pourtant, au rebours de ces principes, on constate que sur le terrain les situations varient considérablement d'une académie à l'autre et même à l'intérieur d'une académie, d'une université à l'autre.

Mais, une fois l'exception des grands établissements mise à part, le principe de non sélection risque de provoquer, à chaque rentrée universitaire, un véritable chaos dans la répartition des bacheliers entre les universités. La situation la plus critique étant celle des trois académies franciliennes dont l'explosion a été évitée jusqu'ici grâce à l'intervention des recteurs-chanceliers et l'utilisation du système RAVEL. Mais si les pratiques de sélection oblique, en marge des textes législatifs et réglementaires en vigueur, ne sont évidemment pas recensées, elles existent largement. Nous pensons qu'il est malsain de maintenir l'admission des étudiants en première année des universités sous la menace permanente d'implosion du système et de tolérer des pratiques contraires à la loi. C'est donc par souci de cohérence de voir mise en place, au niveau de chaque établissement, une politique de formation articulée avec le marché de l'emploi et par refus de l'hypocrisie qui gouverne la sélection oblique, que nous prônons une sélection officielle, c'est à dire au grand jour.

Tout cela nous rappelle qu'un seul motif peut pousser plusieurs centaines de milliers de jeunes à descendre dans la rue : la sélection, présentée comme l'expression diabolique d'une société qui aurait pour vocation principale d'exclure encore et toujours. Ce que certains ont appelé la passion égalitaire française trouve ici son expression la plus injustifiée, la plus stupide, la plus incohérente. Or, alors que tout repose sur une inexactitude, une dérive des mots, un triple paradoxe,

cette situation débouche sur la plus grande inégalité et le plus formidable mécanisme d'exclusion de la société française.

L'inexactitude, c'est le mythe sur lequel repose depuis trente ans tout l'Enseignement supérieur français et qui tient en une formule : la liberté pour chaque étudiant de poursuivre les études supérieures de son choix. Mais alors qu'il y avait jadis une sélection forte au niveau du baccalauréat, nous avons décidé collectivement qu'il fallait, pour l'intérêt de tous, conduire la plus grande part d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Aujourd'hui, il n'y a donc plus aucun filtre, du moins officiel, pour l'entrée dans les cycles supérieurs.

La dérive des mots, c'est simplement l'assimilation entre « sélection » et « limitation » du nombre d'étudiants admis à poursuivre leurs études. Pourtant, on peut tout à fait considérer qu'il est légitime pour la plupart des bacheliers de poursuivre leurs études au-delà du baccalauréat sans pour autant considérer qu'ils peuvent entrer dans n'importe quelle formation, sauf à les juger toutes équivalentes... Comment un pays, réputé parmi les plus intelligents du monde, peut-il continuer à développer un discours aussi fruste ? Si ce n'est que cette politique de l'autruche va dans le sens des intérêts d'un petit nombre : ceux qui font l'effort d'affronter avec succès les épreuves d'entrée dans les filières sélectives. Car, il faut le dire, tout ceci n'est ni démocratique, ni complètement concurrentiel, ni réellement respectueux des talents des moins favorisés. La machine à intégrer, en utilisant abusivement le terme d'égalité, s'est transformée en une machine redoutable à segmenter et à exclure : en effet, le paradoxe français de l'absence de sélection contribue paradoxalement à figer les classes sociales. Sa nature est triple.

Le premier paradoxe est celui de nos élites. L'immense majorité de ceux qui ont à décider de l'avenir de notre Enseignement supérieur sont issus des concours et des écoles les plus prestigieuses de notre pays. Il n'y a sur ce point là aucune différence entre la gauche et la droite. Rares sont les ministres de l'Éducation Nationale qui ne sont ni énarques, ni polytechniciens, ni agrégés. On

ne peut guère citer, depuis vingt ans, qu'Alain Savary et René Monory . Claude Allègre et les ministres qui l'ont précédé rue de Grenelle, qu'il s'agisse de Jean-Pierre Chevènement, Lionel Jospin, Jack Lang et François Bayrou, font tous partie de l'establishment méritocratique français. Dès lors, il est tout à fait stupéfiant de penser que ce qui est jugé bon pour sélectionner nos dirigeants politiques ne le serait pas pour le reste du pays.

Le second paradoxe est encore plus frappant. Tout le fonctionnement de notre République est fondé sur l'idée de l'égalité de tous, compensé par un bon fonctionnement de l'ascenseur social. C'est ainsi que, depuis deux siècles, nos élites sont issues d'une forme d'élitisme républicain, c'est-à-dire du repérage, jusque dans la classe la plus modeste du petit village ou du quartier le plus misérable, de l'écolier talentueux qui deviendra un jour instituteur ou postier et dont le fils ou la fille sera plus tard le dirigeant respecté du monde politique ou économique français. Ce fut là la formidable machine éducative, l'école libératrice, permettant à de petits bretons, à de jeunes corses, à des écoliers alsaciens d'entrer à l'École Polytechnique et de faire, par la suite, des carrières extrêmement brillantes. Notre République est une république de concours qui établissent la hiérarchie. C'est ainsi que nous avons donné du sens et de l'efficacité à notre devise nationale. Bien entendu, tout ceci allait de pair avec une fonction publique dominante et donc des corps de hauts fonctionnaires qui, bien structurés, quadrillaient notre vie administrative et politique.

Mais depuis que le rôle de la fonction publique, c'est-à-dire de l'État, s'est mis à diminuer, notre système éducatif vacille sur ses bases. Pourtant, le principe est demeuré et l'idée même de la sélection est restée réservée à certains et de la façon la plus inégalitaire qui soit, l'opacité aidant.

Car, et c'est là le troisième paradoxe, la sélection ne fut jamais aussi forte qu'elle l'est aujourd'hui ; mais il s'agit d'une sélection aveugle, injuste, incohérente et surtout inégalitaire. Tout le marché du travail est fondé sur l'idée qu'une qualification ou un diplôme n'a de sens que s'il a fait l'objet à un moment ou à un autre d'une

sélection correcte. C'est le cas en France comme dans tous les pays du monde. La sélection revient donc partout et là où elle n'existe pas, elle bride les chances des jeunes diplômés. Le jeune étudiant, issu d'un milieu favorisé, rentrera systématiquement dans une filière sélective car il connaît la règle du jeu, ou du moins ses parents la connaissent. Le jeune étudiant issu d'un milieu populaire, et qui n'a pas été repéré auparavant, ira dans une filière non sélective avec l'impression inexacte que c'est une liberté formidable qui lui est donnée. Ignorant des règles du jeu, il va pourtant faire l'objet d'une sélection par l'échec, par l'abandon terrifiant dans des filières non encadrées pour un diplôme final que les entreprises ne connaissent ou ne reconnaissent pas. Aux premiers, l'X, HEC et des centaines d'écoles dont la qualité principale est de se baptiser sélectives ; aux autres tous les diplômes difficiles à valoriser sur le marché de l'emploi. Et pourtant, les universitaires qui ne sont pas dupes de la démagogie parlementaire en matière d'enseignements supérieurs depuis 1968, ont essayé par tous les moyens d'introduire des formes de sélection, le plus bel exemple étant celui de l'université de Paris-Dauphine. Et il en existe de nombreux autres, moins connus, qui montrent la capacité d'adaptation et d'intelligence du monde universitaire.

Enfin, on a ce paradoxe exceptionnel d'avoir des filières déclarées sélectives, qui ne le sont pas tant que cela et qui fournissent des débouchés aux étudiants et le reste, qui souvent l'est, mais que l'on baptise de formations « parkings ». Dans les premières, on trouve les « mauvaises » écoles d'ingénieurs ou de commerce, celles qui ont beaucoup de mal à remplir leurs promotions ; les secondes sont nombreuses, des MIAGE pour l'informatique et la gestion au CELSA pour les métiers de la communication en passant par les maîtrises de sciences et de techniques.

Bref, parce que l'admission des étudiants n'obéit à aucune règle claire, notre système d'Enseignement supérieur est profondément inégalitaire et pernicieux.

### ***Le mode opératoire***

Après avoir présenté le levier qui permettra de désarmer les critiques de ceux qui veulent « démoniser » la sélection. Il nous faut détailler maintenant notre vision de la sélection, en régime de croisière, avec une Université comptant deux millions d'étudiants, c'est-à-dire autant qu'aujourd'hui, et des établissements d'Enseignement supérieur sélectionnant leurs étudiants à l'entrée, sur dossiers.

La première étape consiste en l'estimation par l'État des débouchés professionnels à trois ans, à cinq ans et à huit ans pour les futurs diplômés du système harmonisé au niveau européen, dit « 3/5/8 » et le recensement, au niveau des établissements, des filières qui y mènent. Ce qui permettrait non pas de fixer des quotas, mais plus simplement de décrire de façon fine l'évolution prévisible du marché du travail et d'éviter une série de dysfonctionnements comme le manque criant d'infirmières diplômées, au point de vouloir en faire venir d'Espagne, le défaut de professeurs spécialement dans les disciplines scientifiques, ce qui conduit à l'embauche de nouveaux maîtres auxiliaires, ou maintenant la pénurie de médecins après avoir pendant de nombreuses années dangereusement limité l'accès aux facultés de médecine et de laisser, par pure démagogie, des milliers de jeunes s'engouffrer dans les filières conduisant aux métiers d'encadrement de l'éducation physique ou des activités sportives pour que plus de la moitié se retrouvent sans emploi correspondant à leurs études. Ne parlons pas, par charité pour les universitaires et les établissements qui s'en accommodent, des dizaines de milliers de jeunes bacheliers qui entreprennent chaque année des études de psychologie ou de sociologie sans espoir... Au terme de ce recensement, on doit retrouver globalement les capacités d'accueil existant à l'heure actuelle, c'est à dire environ deux millions de places. Le principe de la sélection généralisée une fois admis, il faut concilier au maximum les choix des bacheliers voulant poursuivre leurs études avec les perspectives d'emploi futures, ce qui n'est pas chose facile. En bref, nous proposons un système largement inspiré de ce qui se passe Outre-Manche.

Les établissements et les chancelleries des universités diffuseraient largement, c'est la seconde étape, dans les classes terminales des lycées, avant le début du printemps, des tableaux des filières ouvertes à la rentrée universitaire suivante dans les différents établissements, avec le nombre de places disponibles. Chaque filière et chaque établissement d'Enseignement supérieur devrait fournir ses résultats en matière de placement de leurs étudiants ainsi que les conditions dans lesquelles sont recrutés les étudiants, comme c'est déjà le cas pour la plupart des Grandes Écoles scientifiques et commerciales.

Au cours de la troisième étape, chaque lycéen aurait deux mois pour choisir ses six filières préférées, dans l'établissement de son choix y compris les lycées pour les classes préparatoires, envoyer un dossier pour chacune d'entre elles et pour confirmer sa candidature s'il réussit au baccalauréat.

Chaque établissement d'Enseignement supérieur disposerait alors de deux mois pour sélectionner les étudiants entrant dans chacune de ses filières en dressant, parmi les candidats à l'entrée de chaque filière, une liste d'admis, avec une liste complémentaire. Cette étape serait la quatrième. Elle fournirait déjà des informations quantifiées sur l'appréciation portées par les futurs bacheliers et leurs familles sur les établissements d'Enseignement supérieur.

Même si le nombre global, au niveau du pays, des places disponibles était au moins égal au nombre des candidats potentiels, il est certain qu'il y aurait, avant la fin de l'été de l'année considérée, des établissements pleins (les meilleurs), des établissements à filières très incomplètes (probablement parmi les moins performants) et, par voie de conséquence, des étudiants qui n'auraient pas trouvé de place dans l'une des six filières qu'ils auraient choisies.

En effet, il est évident que dans ce système de hiérarchisation des établissements et des filières, les moins bien placés auront la lourde charge de recueillir un grand nombre d'étudiants moins doués ou moins qualifiés. C'est évidemment là que l'effort financier devra être le plus important avec une double incitation pour l'établissement : former au niveau approprié les étudiants ainsi

sélectionnés, c'est-à-dire calibrer leur formation avec les débouchés possibles et permettre à ceux qui souhaitent rejoindre dans un autre cycle une filière plus prestigieuse, de le faire. C'est le rôle qu'ont joué les IUT au départ et qu'ils ont parfaitement rempli sans se sentir pour autant exclus de la communauté universitaire.

Mais le problème posé aux responsables des universités reste l'adéquation des flux aux débouchés prévisibles pour sortir du système des « universités parkings » où on inscrit des bacheliers qui ont une chance infime de trouver un emploi à la fin de leurs études. C'est à ce stade que vont intervenir les chanceliers des universités (qui devront exercer, au nom de l'État, la tutelle d'une dizaine d'universités au moins). Ils auront la responsabilité de proposer aux étudiants de leur ressort, après les concertations nécessaires avec les présidents d'université concernés ou avec les proviseurs des lycées et après s'être appuyés sur les services d'information et d'orientation des universités dont ils ont la charge, notamment pour valider les choix des bacheliers, une place dans une filière et un établissement aussi proche que possible de leurs préférences. Tout devrait être « bouclé » pour la rentrée universitaire. Il serait possible d'organiser la concertation entre les chancelleries des universités et les responsables d'établissements pour que l'affichage des filières, avec le nombre de places proposées pour chacune, soit harmonisé afin de faciliter les choix des futurs étudiants.

Seuls seront laissés pour compte les bacheliers qui n'auront pas ajusté leurs choix avec leurs capacités, l'État n'ayant plus l'obligation théorique de leur trouver une place.

***Mettre en place une véritable orientation des étudiants afin de les aider à construire un parcours de formation supérieure réellement qualifiant***

La façon dont sont orientés les étudiants entre les différentes composantes de l'Enseignement supérieur constitue un des plus graves dysfonctionnements de notre système. Le schéma s'est formé sans cohérence d'ensemble, en fonction des circonstances et des intérêts des différents acteurs, en jouant sur l'interdiction faite aux

universités de sélectionner leurs étudiants. Le résultat constitue un immense gâchis tant du point de vue des étudiants que des moyens humains et financiers mis en œuvre.

a. Il est banal de regretter que l'élitisme républicain débouche dans notre pays sur cette séparation, qui n'a guère d'équivalent dans le reste du monde, entre l'Université et les Grandes Ecoles. Mais, face à la concurrence internationale et pour disposer d'une meilleure visibilité, celles-ci seront un jour contraintes de se regrouper et/ou de se rapprocher des universités. Il leur faudra, sans doute, s'aligner sur les standards du LMD. D'ailleurs, il faut souligner que désormais plus de la moitié des diplômés d'ingénieurs sont délivrés par des Écoles intégrées dans des universités.

En fait, le problème posé ici est plutôt celui des classes préparatoires. Car à la réflexion, le pouvoir donné aux lycées de conserver après le baccalauréat leurs meilleurs éléments est tout à fait extraordinaire. Ainsi, les jeunes qui ont le mieux réussi dans l'enseignement secondaire ont le droit de poursuivre leurs études en lycée pendant deux ou trois ans. Ils continuent à y bachoter et à résoudre des problèmes en temps limité, il est vrai à un rythme plus soutenu. Ce sont donc les bacheliers qui maîtrisent le mieux les savoirs fondamentaux et qui disposent de la plus grande autonomie intellectuelle qui vont être amenés à « éviter » l'Université, alors que ce sont eux qui auraient pu en tirer les meilleurs bénéfices.

À leur sortie, ils intègrent dans leur grande majorité (c'est-à-dire ceux qui n'ont pas la chance d'intégrer les Écoles prestigieuses) des Écoles dont le niveau d'enseignement est souvent moyen et parfois très médiocre. En toute hypothèse seule une petite fraction de ces très bons étudiants aura la possibilité ou le goût de s'initier à la Recherche. Tandis que pour une bonne part d'entre eux ils seront détournés d'emplois scientifiques. Ce qui revient à dire que le processus de sélection conduit à écarter les « élites » des activités les plus exigeantes et aujourd'hui les plus stratégiques.

Or, tout cela ne semble avoir pour objectif que de préserver les rentes de situation des professeurs de classes préparatoires et



d'accélérer la carrière des proviseurs de lycées qui s'anoblissent de la présence au sein de leur établissement de ces structures élitistes.

**b.** Les Instituts Universitaires de Technologies ont été créés quant à eux pour remplir deux missions importantes de service public : valoriser l'enseignement technique d'une part et former des sortants à bac + 2 d'autre part. Or, dans l'état actuel des choses, grâce à l'autonomie qu'on leur a (ou qu'ils se sont) accordée, ils n'accomplissent ni l'une, ni l'autre. Ils recrutent principalement des bacheliers de l'enseignement général, si possible avec des mentions au baccalauréat. Et leurs sortants poursuivent en grand nombre leurs études à l'Université ou dans des Écoles.

Il est vrai que la situation est différente selon la localisation géographique des IUT et selon les filières de formation. Les IUT isolés ont souvent plus de difficulté à sélectionner leurs étudiants, et les départements secondaires (génie civil, génie mécanique...) ont des taux de poursuite d'études plus faibles que les départements tertiaires (gestion des entreprises, technique de commercialisation, carrières juridiques...) qui ont des taux souvent proches de 80 %. Mais dans tous les cas la logique est la même : on sélectionne les étudiants en fonction de leurs résultats dans le secondaire, sans s'interroger sur leurs besoins ou leurs projets et en se gardant de toute collaboration avec les filières universitaires.

À nouveau l'allocation des ressources se fait en dépit du bon sens, puisque ce ne sont pas les étudiants qui en auraient le plus besoin qui vont profiter des moyens et des taux d'encadrement plus élevés des IUT. Les bacheliers technologiques (en particulier les STT) n'ont généralement pas accès aux IUT, au point d'ailleurs, qu'ils s'autocensurent n'osant même plus poser leur candidature. Tandis que les bacheliers généraux, une fois obtenu leur Diplôme Universitaire de Technologie, souhaitent naturellement poursuivre leurs études. C'est la raison pour laquelle les directeurs d'IUT revendiquent depuis plus de 20 ans la possibilité d'adjoindre à leur cursus une troisième ou une quatrième année d'étude. La mise en place des licences professionnelles leur permette de réaliser leur projet. De sorte que, dans certains IUT éloignés de l'université-mère,

on va voir des enseignants du secondaire (détachés dans le supérieur) en compagnie de praticiens (pas toujours diplômés du supérieur) délivrer des diplômes de niveau Bac +3.

Du point de vue des étudiants qui ont eu la possibilité d'entrer en IUT, la situation n'est pas non plus très satisfaisante. Car, le fait d'avoir contourné un premier cycle universitaire représente un trou dans leur formation. Il n'est pas rare de rencontrer des étudiants qui ajoutent une Maîtrise de Sciences et Techniques, puis un DESS à leur diplôme d'IUT. Cet enchaînement de formations professionnelles conduit à des redondances et à un manque de formation générale qui peut être un handicap.

Ici encore, la logique est plusieurs fois sacrifiée au profit d'un pouvoir dérisoire et mal utilisé conféré aux responsables des IUT.

c. Les Sections de Techniciens Supérieurs ont de ce point de vue des pratiques plus convenables. L'Inspection Générale de l'Enseignement Technique a parfaitement compris que la meilleure façon de valoriser leurs enseignements dans le secondaire était de leur offrir des débouchés attractifs au-delà du bac. Pour cette raison les STS recrutent principalement, parfois exclusivement, des bacheliers technologiques. Toutefois, le contenu ou la cible de certaines sections ne s'y prêtent pas bien, ce qui les oblige à mordre sur l'enseignement général. Et en tout état de cause, ce sont naturellement les meilleurs des bacheliers technologiques qui sont sélectionnés.

L'Université se trouve donc servie après ce triple écrémage. Il serait faux de dire qu'elle ne recrute que de mauvais étudiants, car il existe toujours, y compris en 1<sup>er</sup> cycle, des éléments brillants qui ont fait le choix de l'Université parce qu'elle leur permet de satisfaire leur curiosité intellectuelle ou de se soustraire à des méthodes de travail infantilisantes. Mais il est certain que les étudiants qui ont été refusés en classes préparatoires, en IUT ou en STS se retrouvent fatalement à l'Université. Or, ils vont se trouver accueillis de façon anonyme, pour suivre des enseignements *ex cathedra*, avec un encadrement minimal. L'échec est très probablement au bout d'un bref chemin. Ces étudiants-là seraient plus à leur place dans des structures qui

assureraient une transition douce entre le lycée et l'Enseignement supérieur. Ils seraient mieux traités dans des classes préparatoires... d'entrée à l'Université.

Ainsi, par défaut ou par élimination successive ce sont les étudiants les moins bien préparés qui se retrouvent dans les filières de l'Enseignement supérieur les plus exigeantes en terme de contenu et de méthodes. Ce sont les étudiants qui souhaiteraient (et qui devraient) mener des études courtes qui intègrent des filières d'enseignement longues. Ce sont les étudiants qui auraient besoin d'une formation plus concrète ou professionnalisante qui sont contraints de suivre des études généralistes et plus abstraites.

**d.** Bien sûr on pourra toujours dire que l'Université n'a qu'à s'adapter à cette nouvelle donne, c'est-à-dire adapter le contenu et la forme de ses enseignements à ce nouveau public. Mais, il serait tout de même extravagant d'en arriver à cette solution parce que les autres composantes de l'Enseignement supérieur refusent de remplir le rôle qu'elles sont le mieux à même d'assurer et de faire ce pourquoi elles ont été créées. De surcroît, l'Université n'a pas actuellement les moyens matériels, financiers et humains de répondre à un tel objectif. Enfin, cela reviendrait tout simplement à faire disparaître l'institution universitaire. Car, celle-ci a pour mission non seulement de diffuser mais aussi de produire les savoirs, et l'équilibre entre les deux fonctions n'est pas facile à maintenir. Un investissement pédagogique trop important devient vite incompatible avec l'activité de Recherche.

De ce point de vue, on est déjà aux limites du possible. Tout universitaire qui a participé récemment aux procédures de qualification et de recrutement de nouveaux collègues peut témoigner que les critères de sélection se sont beaucoup durcis au cours des dernières années. Dans presque toutes les disciplines les dossiers scientifiques des nouveaux enseignants sont impressionnants. Mais, une fois intégrés à l'Université, ils sont envoyés souvent en 1<sup>er</sup> cycle pour apprendre à écrire et à calculer à des étudiants qui ont plutôt mal réussi dans l'enseignement secondaire. Est-ce bien raisonnable, alors que parallèlement dans les classes préparatoires ou dans les

IUT des enseignants du secondaire dispensés d'activité de Recherche peuvent choisir de s'adresser à un public plus gratifiant ?

On ne peut donc pas demander à l'Université tout et son contraire. On ne peut pas lui confier des missions par trop contradictoires. On a aujourd'hui l'impression que l'orientation des étudiants entre les différentes composantes de l'Enseignement supérieur se fait exactement à l'inverse de ce qui serait souhaitable.

e. À cela il faut ajouter que l'orientation des étudiants à l'intérieur de l'Université entre les diverses filières de formation (ou disons entre les différentes disciplines) est tout aussi aberrante. Le fait de laisser les étudiants choisir librement leur cursus aboutit à un vaste gaspillage.

On connaît la désaffection qui touche depuis près d'une dizaine d'années les filières scientifiques. Non seulement le nombre de bacheliers scientifiques est insuffisant mais de surcroît ceux-ci délaissent les cursus qui ont vocation à les accueillir dans l'Enseignement supérieur. Les étudiants inscrits dans les facultés des sciences ont ainsi baissé de 30 à 40 % dans les dernières années. Les cursus de mathématiques ont été particulièrement désertés, ce qui augure mal du remplacement des professeurs du secondaire qui vont massivement à la retraite dans les prochaines années. Les filières de sciences économiques, ont également subi une chute sévère de leurs effectifs, et plus généralement tous les cursus qui sont considérés, à tort ou à raison, comme intellectuellement exigeants.

En revanche, on a vu se développer fortement depuis quelque temps les études de psychologie et d'éducation physique et sportive. Le nombre d'étudiants entrant dans ces filières est absolument sans commune mesure avec les débouchés prévisibles. On comprend que le développement personnel et la culture du corps puissent être des préoccupations importantes. Mais l'Enseignement supérieur n'est pas au service de ces thérapies ; il est principalement destiné à offrir une insertion professionnelle aux étudiants à travers la production et la diffusion de savoirs. Il est assez évident qu'à la sortie des facultés de psychologie ou de sport les étudiants auront de grandes difficultés à

trouver un emploi qui s'accorde avec leur qualification. Ce qui se traduira en définitive par un gâchis humain et financier.

Le bilan de cette mésaventure ne s'arrête d'ailleurs pas à la désillusion des étudiants. Car, il faut bien voir que ces orientations erratiques ont aussi des conséquences sur l'affectation des moyens déjà rares des universités. On se doit naturellement d'ajouter l'encadrement des différentes disciplines pour répondre aux fantaisies des inscriptions. Concrètement, cela signifie que l'on est en train de supprimer des postes d'enseignants chercheurs dans les facultés de sciences pour les transférer dans les disciplines en relation avec des activités physiques et sportives. Sans nier l'intérêt de celles-ci, il faut bien reconnaître que cela se traduit par un affaiblissement du potentiel de Recherche dans des domaines plus stratégiques. À tout le moins ces réaffectations interdisent aux universités de définir et de développer sur le long terme une véritable politique scientifique.

Tout cela est parfaitement connu et facile à comprendre, mais aucune autorité politique, ni aucun président d'université n'a jamais pris le risque d'initiatives visant à corriger ces dysfonctionnements très onéreux. Dans l'ensemble le principe des réformes à entreprendre est simple et raisonnable : il s'agirait d'en finir avec un processus de sélection anarchique pour orienter les étudiants selon leurs possibilités (en particulier leur niveau atteint au sortir de l'enseignement secondaire), selon le potentiel d'encadrement des différentes filières et selon les débouchés prévisibles. Cela peut se faire sans utiliser des procédures très contraignantes. Il suffit d'imaginer la mise en place de cellules d'orientation dans lesquelles collaboreraient toutes les parties prenantes (c'est-à-dire les Universités, les IUT, les classes préparatoires...) qui recevraient les étudiants et leur offriraient deux ou trois possibilités d'insertion dans l'Enseignement supérieur. Une régulation souple à l'entrée des filières universitaires les plus exigeantes compléterait le dispositif.

## **Troisième axe : transformer les mécanismes de financement du système d'Enseignement supérieur et de Recherche afin d'accroître et diversifier ses ressources et d'en permettre une gestion plus autonome et plus responsable**

■ **Mesure 6** : Porter les ressources allouées à l'Enseignement supérieur et Recherche à 6 % du PIB en cinq ans grâce à une diversification des ressources et à la répartition de l'effort entre (Article 3 du Pacte).

- Les étudiants,
- Les entreprises,
- Les collectivités territoriales,
- L'État

Les Universités françaises, comme la grande majorité des universités européennes, sont pauvres. On le savait depuis longtemps, aujourd'hui, on le dit. Le problème étant enfin posé, on peut espérer que des solutions seront proposées.

### ***La misère des Universités***

Trois chiffres permettent de prendre la mesure du phénomène : la dépense moyenne par étudiant s'établit à 10000 dollars dans les pays de l'OCDE, à 7000 dollars en France et à 20000 dollars aux États-Unis.

Ces chiffres ne sont toutefois pas directement comparables. En effet, en France, compte tenu de l'existence de grands organismes de Recherche, le budget de la Recherche est distinct de celui de l'Enseignement supérieur sans pour autant que l'on puisse les additionner dans la mesure où organismes de Recherche et universités entretiennent de nombreuses relations croisées. Mais la différence est telle avec les États Unis, que cette ré-imputation ne modifierait pas fondamentalement les données du problème : les

universités françaises disposent de 2 à 3 fois moins de ressources que leurs homologues américaines.

Et encore ne s'agit-il que de moyennes : les 30 ou 40 universités américaines publiques ou privées les plus prestigieuses, celles qui sont présentes sur le marché mondial de l'éducation, disposent de budgets considérablement plus élevés. L'Université de Stanford met en œuvre un budget annuel de fonctionnement de 2 milliards de dollars (dont 800 millions pour le financement de la Recherche) pour 15 000 étudiants.

Donner à notre enseignement supérieur les moyens de lutter à armes égales dans une compétition qui est devenue mondiale doit représenter une priorité nationale. Mais comment assurer son financement au niveau requis ?

Les ressources nécessaires sont d'abord dans le système éducatif lui-même

Les universités françaises sont paupérisées mais le budget global de l'Éducation (7 % du PIB) situe la France dans le premier tiers des pays développés. Malheureusement ces ressources – 100 milliards d'euros en 2001 – sont mal réparties et mal utilisées.

La France est probablement le seul pays développé qui dépense plus pour un lycéen que pour un étudiant. L'écart est de 25 % avec un lycéen des filières générales (6 600 contre 8 800 euros), de 55 % avec un lycéen des filières technologiques (6 600 contre 10 300 euros) et de 70 % avec un élève de classe préparatoire (6 600 contre 11 100 euros). La France a sur-doté son enseignement primaire et secondaire au détriment de son enseignement supérieur. En moins de 30 ans, le coût d'un élève du premier degré a augmenté de 85 % en euros constants et celui d'un collégien ou d'un lycéen de 70 %, sans que l'on puisse affirmer – c'est une litote – que les résultats des élèves ont progressé dans des proportions comparables.

On en subodore les causes : le poids syndical et politique des enseignants du primaire et du secondaire, et probablement aussi le

sentiment chez les responsables politiques, administratifs et de l'économie, que la formation des élites étant assurée par les Grandes Écoles, on pouvait sans trop de dommages abandonner les universités à leur sort.

Mais à l'intérieur du système universitaire lui-même, il existe des disparités non justifiées. On ne dispose malheureusement pas du système comptable qui permettrait de comparer les universités entre-elles. On connaît cependant les taux d'encadrement des différentes disciplines. Il y a un enseignant chercheur (Professeur, Maître de Conférences ou Chef de Clinique) pour 8 étudiants en Sciences, 1 pour 9 en Médecine, 1 pour 20 en Lettres et 1 pour 30 en Droit-Économie-Gestion. Ces écarts traduisent l'incapacité du système à adapter les emplois budgétaires aux évolutions de la démographie étudiante.

La première étape, avant tout recours à des financements additionnels, consiste donc à réallouer les ressources disponibles à l'intérieur du système. Compte tenu du nombre de départs en retraite dans les prochaines années, elle est techniquement simple et peut être réalisée rapidement. La difficulté est évidemment d'ordre politique.

La seconde consisterait certainement à s'interroger sur l'efficacité de l'utilisation de ces ressources elles-mêmes : que penser d'un système qui utilise son immobilier 7 mois an ? Et quant à la productivité des personnels non enseignants – les IATOS – il suffit de renvoyer à la lecture des rapports d'inspection.

Or, il n'y a plus d'argent public. Il n'y en a plus dans un pays qui doit impérativement baisser ses prélèvements obligatoires, résorber ses déficits et maîtriser son endettement. Il n'y en a plus pour l'éducation dans une société vieillissante qui inévitablement accordera la priorité au financement de la santé, des retraites et de la dépendance. Il faut donc résister à l'illusion de croire que les budgets régionaux qui ont été fortement sollicités depuis une dizaine d'années (plan Université 2000, plan Université pour le 3<sup>e</sup> millénaire U3M...) pourront se substituer au budget de l'état défailant même si, en terme d'efficacité du pilotage du système universitaire, on pourrait



recommander qu'à dépense constante, un financement régional proche se substitue partiellement au financement lointain de l'État central.

D'ailleurs, si les Universités américaines disposent en moyenne de budgets par étudiant 2 à 3 fois plus élevés que les Universités françaises, c'est parce que les fonds privés y contribuent pour la moitié du total, les ressources publiques s'élevant, comme en France, à un peu plus de 1 % du PIB.

### ***Portée et limites de la contribution des entreprises***

Globalement, à l'échelle du système universitaire américain, la part des fonds provenant des entreprises représente 25 % environ des ressources non-publiques soit approximativement 12 % des ressources totales. La participation des entreprises est donc minoritaire, mais elle représente un élément important de stabilisation des budgets dans la mesure où elle est représentée par les revenus d'importants portefeuilles d'actifs constitués au fil des décennies, en partie à partir de contributions d'entreprises.

L'*endowment* est une spécificité nord-américaine. Sans même évoquer le colossal portefeuille de l'Université Harvard, Stanford dispose de fonds propres de 7,6 milliards de dollars et Northwestern de près de 4 milliards qui ont généré respectivement 300 et 150 millions de dollars de revenus en 2002. 67 000 donateurs ont de nouveau en 2001-2002 contribué à apporter 455 millions de dollars à Stanford, qui seront eux-mêmes générateurs de revenus récurrents.

Si l'*endowment* a pris ces proportions, c'est que le régime fiscal des donations y est particulièrement favorable. De ce point de vue, si l'on attend une participation accrue des entreprises au financement des universités, il est temps de modifier le régime juridique et fiscal des fondations d'entreprises.

### ***La nécessité d'un co-financement par les étudiants***

Des arguments qui tiennent à la fois de l'équité sociale et de la rationalité économique viennent à l'appui de cette affirmation.

L'absence de contribution des étudiants au financement de l'Enseignement supérieur est à l'origine, en France, aujourd'hui, d'une redistribution à l'envers et joue au détriment des étudiants issus des milieux défavorisés.

En effet, l'accès à l'Enseignement supérieur est loin d'être égalitaire. Il n'intéresse que la moitié d'une classe d'âge et près du tiers des étudiants appartiennent à une famille de cadres supérieurs ou de professions libérales. Ceux-ci suivent par ailleurs les formations les plus coûteuses – ils représentent 50 % des étudiants inscrits en classes préparatoires aux Grandes Écoles et 45 % de ceux qui poursuivent des études médicales.

Plus grave, les universités ne sont plus en mesure d'offrir aux étudiants des prestations et des services qui se révèlent discriminants lorsqu'il s'agit d'accéder à l'emploi. L'inscription à l'université s'accompagne de l'abandon de l'apprentissage des langues ; les possibilités de s'initier à la micro-informatique et de maîtriser les logiciels de base sont inexistantes, la recherche de stages en cours d'études est laissée à l'initiative des jeunes eux-mêmes... En fait, tous ces apprentissages sont renvoyés au financement par la famille et au système relationnel des parents. L'absence de contribution significative des étudiants assure une rente de situation aux familles aisées qui pallie les carences du système sur leurs ressources propres, mais elle interdit aux étudiants les plus modestes d'accéder à des qualifications ou des compétences qui leur seront indispensables pendant toute leur vie professionnelle.

En termes de formation, c'est sur ce terrain et non sur celui de la qualité des enseignements que se situe la principale différence entre une scolarité dans une grande école et dans une université.

De ce point de vue, les universités américaines offrent à leurs étudiants des conditions inconnues en Europe. Les 15 000 étudiants de Stanford sont encadrés par 7 500 salariés à temps plein dont 1 700 enseignants. Le nombre d'enseignants par étudiant – 1 pour 9 – n'est donc pas différent de celui qui existe en France dans les disciplines scientifiques et de santé. En revanche, le ratio est de 1

pour 3 en ce qui concerne les personnels techniques, administratifs ou de service. En France, il est de 1 pour 40 en moyenne pour l'ensemble des universités. Il faut avoir fréquenté une bibliothèque universitaire pour comprendre la portée de cette différence. Ce qui est en jeu relève donc davantage de la logistique éducative que du nombre et de la qualité des enseignants.

Cet argument d'équité sociale se double d'un argument qui relève du calcul économique. Contrairement aux études secondaires, les études supérieures sont des études à finalité directement professionnelle dont la rentabilité peut être évaluée. Comme on connaît les revenus associés aux différents types de formation, on peut déterminer le financement qu'un individu rationnel peut consacrer à cet investissement. C'est ce qui explique, qu'en France même, les étudiants des Grandes Écoles de gestion acceptent de payer des droits de scolarité annuels compris entre 4 000 et 6 000 euros alors qu'ils auraient la possibilité de suivre une scolarité gratuite à l'université.

Si l'on fait abstraction des grandes universités privées sans financement public où les droits de scolarité peuvent s'élever à 30 000 dollars par an, le montant des contributions demandées aux étudiants américains se situe généralement dans une fourchette comprise entre 4 000 et 6 000 dollars pour les résidents de l'État : 5 500 dollars par an à l'Université du Texas à Austin pour le programme *undergraduate* (Bac + 4), 4 600 dollars à l'Université Truman de l'État du Missouri, mais 2 500 à l'Université d'État de Californie à Sacramento moins réputée. C'est à ce niveau – 3 000 livres soit 5 500 dollars que l'Angleterre vient de fixer les droits universitaires.

Bien évidemment, tous les systèmes universitaires payants mettent en œuvre des dispositifs de prise en charge financière des étudiants : 75 % des étudiants de Stanford bénéficient d'une aide financière pour un montant annuel moyen de 18 500 dollars. Les bourses sont généralement complétées par des prêts à long terme à taux réduit : l'Université Stanford indique qu'après 4 années d'études, l'endettement moyen d'un étudiant ayant bénéficié d'une aide

financière s'élève à 15 000 dollars. Ce montant est d'un ordre de grandeur comparable à l'endettement des étudiants boursiers après 3 années d'études dans une grande école de gestion française. Compte tenu des conditions très favorables d'accès à l'emploi offertes aux diplômés, le remboursement est assumé sans difficulté.

En octobre 2000, l'Université Stanford a lancé une campagne de collecte de fonds de 1 milliard de dollars principalement destinée à alimenter les bourses aux étudiants « *ensuring that Stanford can continue to admit the most qualified students regardless of their families ability to pay* ».

La situation des universités françaises exige que les responsables politiques et universitaires fassent preuve de courage. La première manifestation de ce courage devra être d'ordre intellectuel et moral, car elle consistera à accepter de sortir d'une vision et d'une analyse idéologiques du fonctionnement de l'Enseignement supérieur, qui maintiennent l'ensemble des acteurs dans une situation d'imposture.

Oui, le système d'Enseignement supérieur français pratique la sélection et celle-ci est particulièrement brutale car elle intervient très tôt – bien avant l'entrée à l'université – sur des critères exclusivement scolaires et sans grande possibilité d'appel.

Oui, le système est inégalitaire dans la mesure où les étudiants, selon les institutions académiques qu'ils fréquentent ou les disciplines qu'ils étudient bénéficient de conditions d'études très différentes, et que ce sont les étudiants socialement les plus favorisés qui tirent profit de ces différences.

Oui, le système d'Enseignement supérieur français est à plusieurs vitesses. Les universités comme les Grandes Écoles ne sont pas égales et les diplômes qu'elles décernent n'ont d'équivalent que le nom. La notion de diplôme national n'a pas de signification pour les employeurs, à commencer par l'État qui ne recrute pas sur diplôme mais sur concours.

En revanche, la fiction de l'égalité des universités génère des effets pervers qui contribuent à créer la situation même que l'on refuse d'assumer. En matière de financement, elle a conduit au saupoudrage des crédits à travers des systèmes de normes qui devaient faire l'admiration du planificateur soviétique.

Il y a 30 à 40 universités d'excellence aux États-Unis, ce sont elles qui attirent les meilleurs professeurs et les meilleurs étudiants venus du monde entier. La majorité des autres ne revendiquent pas ce statut, ce qui ne leur interdit pas d'offrir à leurs étudiants des conditions d'études de qualité et un accueil pédagogique adapté à leurs capacités. De ce point de vue, il y a place pour une dizaine d'universités de haut niveau à vocation internationale en France. Vouloir qu'elles le soient toutes signifie – de facto – qu'on s'interdit d'en avoir aucune. C'est la conclusion à laquelle est parvenu le gouvernement allemand.

Aujourd'hui, on doit également se poser la question du rôle de l'Europe. En effet, ne rêvons pas trop : la dizaine d'universités d'excellence qui pourraient exister en France ne verront pas le jour s'il n'y a pas un transfert significatif de leur financement au niveau de l'Europe. La coalition des conservatismes universitaires et des préoccupations politiques locales aura tôt fait de vider de son contenu tout projet de ce type. Les universités d'excellence n'existeront en France que si elles sont intégrées à un réseau européen d'une cinquantaine d'universités dotées des moyens financiers et des règles de gouvernance leur permettant de se battre à armes égales avec les grandes universités mondiales.

■ **Mesure 7** : Mettre en place des dispositifs d'incitation fiscale permettant d'orienter des fonds de particuliers ou d'entreprises et d'entités privées vers le financement de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Article 3 du Pacte)

Dans plusieurs grands pays, les universités reçoivent un appui financier significatif et parfois décisif d'individus, de fondations ou d'entreprises dans le cadre d'actions de parrainage ou de mécénat.

Ces contributions doivent être évidemment distinguées des versements effectués en contrepartie de prestations contractuelles, assurées par les institutions académiques en matière de formation professionnelle ou de Recherche finalisée. Elles constituent à ce titre de purs transferts. Mais elles s'inscrivent généralement dans le cadre de dispositifs incitatifs mis en place par les pouvoirs publics pour encourager le soutien de contributeurs privés à l'Enseignement supérieur et à la Recherche.

En France, il n'existe pas de dispositif comparable dans le champ universitaire. Cette absence d'incitation contribue sans doute à expliquer la faiblesse de la contribution que les financeurs privés apportent à l'Enseignement supérieur et à la Recherche. L'exemple du Téléthon montre qu'une action de sensibilisation relayée par des moyens de communication puissants peut élargir cette contribution. Mais un tel exemple de participation financière, intervenant hors de tout cadre incitatif, demeure exceptionnel dans le champ de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. En revanche, des précédents tels que le régime des datons en matière de patrimoine artistique ou le régime d'encouragement à l'épargne de proximité mobilisée au bénéfice de la création d'entreprise, montrent que la France a su également adapter des dispositifs incitatifs efficaces à son contexte culturel et institutionnel.

C'est pourquoi il est temps d'envisager l'aménagement d'un régime fiscal incitatif permettant la prise en compte des contributions volontaires apportées par des donateurs privés au bénéfice du développement éducatif et scientifique.

■ **Mesure 8** : Relancer la formation continue dans une perspective d'éducation tout au long de la vie en encourageant la négociation de contrats qui débouchent sur des partenariats entreprises-établissements pour la formation de cadres supérieurs et de cadres hautement spécialisés, notamment grâce à des dispositifs d'alternance et des actions de formation à et par la Recherche (Article 3 du Pacte)

La mise en place des dispositions relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage a permis de créer des dispositifs récurrents permettant le financement du système d'enseignement, dans ses différentes composantes, en contrepartie d'une participation à la formation des adultes et des jeunes apprentis.

La perspective de la formation tout au long de la vie devrait permettre d'élargir les ressources mobilisées dans ces différents dispositifs. Le montant des dépenses supportées par les employeurs au titre de ces actions peut d'ores et déjà être évalué à un niveau supérieur à 30 milliards d'euros en France. Mais, seule une faible part de cette contribution couvre effectivement des dépenses de formation. En outre, l'Enseignement supérieur ne recueille qu'une part restreinte de ce qui relève effectivement de la couverture de prestations éducatives.

En toute hypothèse, une politique volontariste peut être mise en place pour favoriser :

- la mobilisation de ressources accrues dans des dispositifs qui concourent au renforcement de la qualification des salariés ;
- l'accumulation de nouvelles compétences par les établissements d'Enseignement supérieur en matière d'enseignement professionnalisé de haut niveau ;
- l'expérimentation et la diversification des formes de partenariat entre les établissements d'Enseignement supérieur et les entreprises.

## **Quatrième axe : valoriser les carrières et les fonctions des enseignants chercheurs afin de renforcer la qualité de l'encadrement scientifique et pédagogique des établissements malgré des perspectives démographiques défavorables**

■ **Mesure 9** : Confirmer le rôle prééminent de la production scientifique des candidats dans toutes les procédures de recrutement d'enseignants chercheurs, mais simplifier les voies d'accès aux emplois statutaires en les ramenant à deux parcours : un parcours académique caractéristique du système français (doctorat, agrégation...) et un parcours différencié (doctorat ou carrière antérieure à l'étranger, parcours professionnel...) (Article 6 du Pacte)

■ **Mesure 10** : Reconnaître la différenciation des missions et des contributions dans la conduite des carrières et dans le calcul des rémunérations des enseignants chercheurs (Article 6 du Pacte)

### ***Les recommandations du Rapport Belloc***

Au cours des dernières années, plusieurs rapports établis par des responsables universitaires ont cherché à formuler des propositions permettant de prendre en compte avec une certaine précision la diversité des contributions assurées par les enseignants chercheurs. Le plus récent de ces travaux est le rapport établi par Bernard Belloc, professeur à l'Université de Toulouse 1 et ancien premier vice-Président de la Conférence des Universités. Ce document avait été précédé par le rapport Espéret, « Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants chercheurs dans l'Enseignement supérieur français », établi sur la base des travaux d'une commission animée par M. Éric Espéret, alors président de l'université de Poitiers et qui s'attachait également à la



description des fonctions des universitaires et en proposait des modalités de repérage et d'évaluation.

Ces deux contributions soulignent la nécessité de reconnaître la diversité des missions assumées.

### ***Recenser l'ensemble des activités des enseignants chercheurs***

La reconnaissance de la diversité des contributions conduit à dégager trois ensembles d'activités :

- des activités formelles d'enseignement, sans distinction entre formation en présence d'étudiants ou à distance, initiale ou continue,
- des activités d'animation et des responsabilités collectives, qui correspondent par exemple à des activités de responsables d'équipes pédagogiques, d'accueil de nouveaux publics, de tâches d'ingénierie pédagogique, de valorisation de la Recherche, de montage de programmes internationaux, etc.
- des activités de Recherche, y compris de direction de thèses. Ces activités doivent se dérouler dans le cadre des missions confiées à la Recherche publique. Mais elles peuvent naturellement comporter des partenariats et des actions avec des institutions qui ne relèvent pas du secteur public, pourvu que cela soit fait dans le cadre d'une convention dûment ratifiée par les instances des établissements

### ***Reconnaître la diversité des contributions***

Pour reconnaître la diversité des contributions, il faut :

- identifier précisément les activités d'animation et les responsabilités collectives,
- évaluer les activités de Recherche.

Seuls ceux qui sont candidats à une élection à l'IUF, ou sont membres d'une équipe mixte université organisme de Recherche ou accréditée par la direction de la Recherche, ou sont candidats à une prime d'encadrement doctoral et de Recherche, ou encore à un avancement au choix sont évalués individuellement. Malgré la très

large couverture que semble offrir ce dispositif, beaucoup d'enseignants chercheurs ne sont quasiment jamais évalués pour leur recherche et ceci en grande partie parce que ce sont les mêmes enseignants chercheurs qui sont membres d'une équipe accréditée et postulants à une prime d'encadrement doctoral et de Recherche ou à un avancement au choix. Les autres se trouvent ainsi en dehors de tout dispositif d'évaluation de leur activité de Recherche. Cela décrédibilise la Recherche universitaire et peut finalement aussi pénaliser les enseignants chercheurs eux-mêmes.

D'où l'idée, d'étendre le recours à une évaluation élargie qui serait assurée à trois niveaux de qualification :

- « un niveau supérieur » correspondrait aux standards en cours pour les candidats à l'Institut Universitaire de France),
- « un niveau intensif »
- et un « niveau standard » relevant des critères définis par la section compétente du Conseil National des Universités) .

L'introduction de la dimension évaluative pourrait également être permise par une démarche déclarative, par exemple par l'établissement d'un rapport rédigé tous les deux ans sur les activités de Recherche (indépendamment de demandes spécifiques liées à des demandes d'avancement ou de promotion).

### ***Prendre en compte les fonctions assurées pour la rémunération***

- À partir de cet ensemble d'éléments, le service de base d'un enseignant chercheur est défini par 192 heures équivalents-TD en activités formelles d'enseignement, plus au moins une activité d'animation et de responsabilité collectives prises dans la liste établie sur une base nationale, plus des activités de Recherche ayant une certification standard au moins. Toutefois le service statutaire des enseignants chercheurs ayant une certification de leurs activités de Recherche de niveau intensif ou supérieur peut ne pas comprendre d'activités d'animation et de responsabilités collectives, de même que le service statuaire d'enseignants chercheurs ayant une implication suffisante dans les activités d'animation et de responsabilités

collectives peut ne pas nécessiter une certification des activités de Recherche. Naturellement dans ces deux derniers cas, la rémunération de ce service inclura le paiement des heures équivalent TD relatives aux activités d'animation et de responsabilités collectives, ainsi que celles relatives aux activités de Recherche.

– Tout service allant au-delà de ces services de base est considéré comme ouvrant droit à une rémunération complémentaire, sous forme de paiement d'heures complémentaires et/ou de décharge d'activités formelles d'enseignement, dans des limites données et selon un mécanisme qui oblige chaque enseignant chercheur à effectuer au moins entre le tiers et la moitié des 192 heures de référence d'activités formelles d'enseignement. Cette limitation des décharges semble nécessaire pour éviter que des universitaires ne se coupent par trop des étudiants et de l'enseignement.

– Pour les personnels n'ayant pas au moins une activité d'animation et de responsabilités collectives et une certification au moins standard de leur activité de Recherche, il est proposé qu'ils effectuent un service alourdi portant sur des activités formelles d'enseignement, à moins que sous la responsabilité du chef d'établissement et après consultation des instances de l'université, ils n'acceptent de se voir confier des missions d'intérêt général au service de l'établissement.

Ceci implique de supprimer les autres primes et les années sabbatiques pour congés de Recherche et conversions thématiques. Ceci implique aussi plus de considération sur les différentes carrières des universitaires, et plus de latitudes de choix au niveau des Universités elles-mêmes, en fonction des activités proprement locales.

### ***Propositions***

Quelle que soit l'appréciation qui peut être réservée aux dispositions détaillées proposées par le Rapport Belloc, l'idée de repérage et de quantification des activités ouvre une voie intéressante.

Le rapport suscite des réactions particulièrement vives puisqu'il a donné lieu à la circulation d'une pétition qui note :

– « Dira-t-on que l'avocat ne travaille que le temps de ses plaidoiries, le juge que le temps de ses audiences ? »

– la reconnaissance des activités de Recherche « *garantit au mieux le statu quo* ». Et « *pour le reste, les propositions Belloc alourdissent considérablement les obligations de services* ». Elles « *se traduiront par une remise en cause de l'idée même de statut... Le cadre national ne sera plus, si la réforme est réalisée, qu'une réminiscence...* »

– *Les enseignants chercheurs, encore fonctionnaires certes, seront désormais sous l'empire du contrat. Un contrat dont les termes sont variables selon les universités, les disciplines, les « personnalités... la proximité du président d'université qui cesse d'être le primus inter pares pour devenir le manager de petites entreprises, renforçant de fait son contrôle sur l'enseignement et la Recherche de ses anciens pairs* ».

Malgré ces réactions, les observations suivantes peuvent être énoncées :

– La rédaction par les universitaires d'un compte rendu de leurs activités, donnant éventuellement lieu à contractualisation devrait être prévue, soit dans le cadre de l'université, soit en liaison avec les instances nationales. L'accent mis sur l'autonomie des établissements d'Enseignement supérieur et de Recherche devrait conduire à privilégier un suivi de ces travaux au niveau local.

– En outre, si la Recherche est très importante, elle peut être de niveau et d'intensité variable et doit être reconnue et appréciée en tant que telle. Tout n'est pas Recherche, et tout n'est pas Recherche de même niveau, intérêt, apport. Il faut donc clarifier les ambitions et les missions, par exemple les missions internationales, nationales ou locales.

– En troisième lieu, les responsabilités des chercheurs devraient clairement inclure leurs efforts de valorisation et de collecte de ressources nouvelles. Pour chercher, il faut des sujets et des moyens à rechercher auprès des entreprises, des collectivités, des investisseurs publics ou privés, locaux, nationaux, internationaux intéressés.

– En quatrième lieu, le rapport Belloc a envisagé des dispositions à mettre en œuvre sous contrainte de budget constant. Mais, si l'université accroît ses ressources, nul ne comprend pourquoi les activités supplémentaires ne conduiraient pas à des rémunérations supplémentaires, transparentes et incitatives. Cette évolution serait bien plus satisfaisante que des décharges de services.



## **Les membres du Cercle des économistes**

Michel AGLIETTA, Patrick ARTUS, Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ,  
Jean-Paul BETBÉZE, Jean-Pierre BOISIVON,  
Christian DE BOISSIEU (*Vice-Président*), Anton BRENDER,  
Pierre CAHUC, Jean-Michel CHARPIN, Jean-Marie CHEVALIER,  
Élie COHEN, Michel DIDIER, Pierre DOCKÈS, Henri GUILLAUME,  
Marc GUILLAUME, Bertrand JACQUILLAT, Pierre JACQUET,  
Jean-Dominique LAFAY, Jean-Hervé LORENZI (*Président*),  
Catherine LUBOCHINSKY, Charles-Albert MICHALET,  
Jacques MISTRAL, Olivier PASTRÉ, Anne PERROT,  
Jean PISANI-FERRY, Jean-Paul POLLIN, Dominique ROUX,  
Christian SAINT-ÉTIENNE, Christian STOFFAËS (*Vice-Président*), Daniel  
VITRY.

Cahier n° 5 • Avril 2004

## **Réformer l'Enseignement supérieur et la Recherche UN PACTE POUR UNE NOUVELLE UNIVERSITÉ**

Les Cahiers du Cercle des économistes  
32 rue Cassette, Paris 75006

**Directeur de la Publication**  
**Président du Cercle des économistes**  
Jean-Hervé LORENZI

**Rédacteur en chef**  
Patrick ARTUS

ISSN : 1763-573X