

Société

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE : IL EST TEMPS DE CHOISIR

!

Laurent Beauvais

19/05/2021

Le modèle français d'enseignement supérieur et de recherche est aujourd'hui à la peine. Il est urgent et nécessaire de le repenser. À partir du rapport « Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir ! » publié par l'Institut Montaigne en avril 2021, Laurent Beauvais revient sur les raisons de ce déclin, ainsi que sur les solutions envisagées. Décidé à alimenter la réflexion sur le sujet, le conseiller régional de Normandie plaide pour la définition d'une vision stratégique d'ensemble pour l'enseignement supérieur et la recherche.

L'enseignement supérieur et la recherche sont deux domaines des politiques publiques dont l'importance se renforce depuis plus de vingt ans au rythme des évolutions des enjeux de développement des sociétés contemporaines. Ces enjeux portent sur les modalités de production et de transmission des connaissances, ainsi que sur leur valorisation dans les processus productifs et innovants des économies mondialisées. Ils s'inscrivent, en outre, dans ce qui est communément appelé la « compétition internationale » et induisent la comparaison critique entre les « modèles nationaux » dans leur organisation et leurs modalités de financement.

La crise sanitaire mondiale, d'une part, la perception renforcée de la nécessité d'engager en urgence les transitions écologiques, d'autre part, conduisent les pouvoirs publics à rehausser la place de l'enseignement supérieur et la recherche dans des problématiques, d'abord de relance économique, et, au-delà, de redéfinition des modèles de développement en transition. Cette actualité occasionne des réflexions et des propositions révélant des lignes de fractures anciennes dans la confrontation de ces modèles, mais introduisant peu d'approches nouvelles pour en réduire la radicalité au profit d'évolutions plus consensuelles.

Le relatif décrochage du modèle français en matière

d'enseignement supérieur et de recherche

L'Institut Montaigne vient de produire une réflexion s'inscrivant dans ce contexte. L'analyse repose, en premier lieu, et principalement, sur ce qu'il est commun d'appeler le « décrochage » ou le « recul » du modèle français, en comparaison des autres grandes nations, plongées dans la « compétition internationale ». Le déclin de la recherche française est néanmoins jugé « relatif », même s'il est considéré comme déjà ancien. L'analyse met en avant des indicateurs quantitatifs (pourcentages de financement rapportés au PIB) mais aussi qualitatifs (publications, citations et indices de spécialisation) déjà bien connus. L'analyse rappelle opportunément que cette approche comparée met désormais en avant les évolutions constatées par l'arrivée de nouveaux pays (Chine, Corée du Nord, Singapour et les universités asiatiques). La réflexion engagée par l'Institut Montaigne n'échappe pas à la référence aux classements internationaux marqueurs de cette compétition (Shanghai, notamment) et installe de façon critique immédiatement les caractéristiques mises en avant du système français reposant sur des universités nombreuses et peu autonomes ne permettant pas une forte imbrication entre enseignement supérieur et recherche. Des évolutions récentes dans la structuration des universités (entrée des établissements « expérimentaux » comme PSL ou Paris-Saclay et changement des modalités de « citation ») sont indiquées. Cette analyse comparée rappelle la position de la France « en retard » par rapport aux autres pays européens, soulignant au passage son « attractivité internationale » concernant l'accueil d'étudiants étrangers.

Les principales explications de ce déclin

Expliquer ce décrochage constitue le second axe des travaux de l'Institut Montaigne. L'insuffisance du financement est la première explication fournie. Les chiffres – tant pour l'enseignement supérieur (-1,5% du PIB) que pour la recherche (-2,2%) – sont connus de longue date, concernant aussi bien leur évolution dans le temps que leur répartition, entre financement par les administrations et par le secteur privé. Deux éléments particuliers sont cités, mais peu développés : la part croissante du soutien des collectivités territoriales (région, essentiellement), ainsi que celle provenant de financements privés d'un type nouveau comme les levées de fonds.

La deuxième explication est d'une autre nature. D'ordre « systémique », elle fait valoir la « complexité » du modèle français et sa « fragmentation historique », signifiant que les spécificités françaises ne sont pas adaptées aux « standards internationaux ». Le rapport développe ainsi les bipolarités public/privé – mettant en valeur la création en 2013 des établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) –, universités/grandes écoles et universités / organismes de recherche – établissements publics à caractère scientifiques et technologiques

(EPST) et établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), précisant leurs poids respectifs dans la dépense intérieure, ainsi que les différences de statut. Le CNRS est plus particulièrement signalé quant à la nature de 96% de ses unités en laboratoires « mixtes », hébergés dans les laboratoires universitaires. Cette présentation tend à réaffirmer le rôle « fondamental » des établissements universitaires dans une « économie de l'innovation » à des fins de « production et de transmission des connaissances » et de « familiarisation massive avec une culture et des pratiques de recherche ».

Une troisième explication est celle des « inefficacités structurelles dans la formation ». Le taux d'échec à l'université est mis en regard des « faiblesses du modèle universitaire » avec l'absence de sélection – en amont – et d'orientation – prenant néanmoins en compte la récente loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (loi ORE) et la mise en place de Parcoursup. Le caractère peu incitatif du doctorat est souligné – hormis le positionnement favorable de la France dans l'accueil des doctorants étrangers – comme n'étant pas considéré comme la marque de « l'excellence éducative », notamment dans le secteur privé. Enfin, l'analyse rappelle le caractère peu attractif des rémunérations, soulignant néanmoins les récentes dispositions de la loi de programmation de la recherche (LPR).

La quatrième explication dénonce le manque de vision stratégique en France, comme en Europe. À l'appui d'une démonstration finalement assez limitée, le rapport indique, en premier lieu, la forte valorisation, en termes financiers, de l'innovation par rapport à la recherche, dans la distribution des aides et des incitations fiscales (crédit d'impôt recherche) dans la période récente. L'effort de recherche « ne doit pas être délaissé au risque d'affaiblir sa qualité et sa capacité d'innovation ». Être à la « frontière technologique » doit constituer un objectif prioritaire. La stratégie européenne en matière de recherche (compétence partagée) est qualifiée de « peu structurante », malgré des initiatives prises depuis vingt ans (Europe 2020, espace européen de la recherche). Il est noté, une nouvelle fois, que les dotations financières en retour pour la France restent insuffisantes. Mais le rapport valorise les réformes engagées pendant cette même période dans le domaine de l'enseignement, avec la mise en place du LMD et de l'emblématique programme Erasmus.

Des réformes successives jugées inabouties

Dans un développement suivant, les auteurs du rapport énumèrent, en les présentant très succinctement, la longue liste des réformes engagées depuis ces vingt dernières années. Elles sont considérées comme « mal assumées et inabouties », constituant en cela les bases des propositions qui vont suivre. C'est ainsi que l'autonomie universitaire (« levier de l'excellence ») dans toutes ses dimensions (organisationnelle, financière, académique et de gestion) est restée au

« milieu du gué », mettant en retard, selon le rapport, la France au sein de l'Europe. Il est, ensuite, regretté que l'État ne « remplisse pas ses responsabilités » qui, dix ans après la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), devrait redéfinir son rôle et promouvoir l'autonomie universitaire par le « sujet budgétaire ». Critiquant implicitement la séquence des étapes pour le regroupement « à marche forcée et mal vécu » des établissements – Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), Communauté d'universités et établissements (COMUE), puis expérimentation de nouvelles formes d'établissements –, le rapport affirme que la « différenciation » entre les établissements est nécessaire et doit être encouragée par des stratégies et des moyens. La politique de site, qui met en avant la dimension territoriale, est considérée comme entrant en compétition avec celle de l'excellence, qui vise d'autres périmètres (probablement plus restreints et plus isolés autour des universités les plus en vue) et mise sur la qualité. Concernant la recherche, il est indiqué préférable de mener une stratégie de complémentarité entre les différents niveaux (Europe, national, régions) et les différentes modalités d'allocation des moyens (agences, investissements d'avenir). L'Agence nationale de la recherche (ANR) est mise en avant pour l'insuffisance de ses moyens et de ses objectifs, ne permettant pas de définir des « logiques de spécialisations locales » et, parallèlement, l'émergence de grandes universités de recherche. Le rapport aborde la question de l'évaluation, diverse (entre université et organisme) et jugée insuffisante dans sa performance tant vis-à-vis des institutions – le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), « manque de transparence et de lisibilité » – que des individus – le Conseil national des universités (CNU) et le comité national du CNRS ne font pas appel à des experts étrangers et les critères d'évaluation de l'enseignement supérieur manquent. Avec réalisme, le rapport indique qu'il n'est pas opportun de rouvrir le débat sur la sélection à l'entrée des universités, mais de « professionnaliser » les évolutions en cours (Parcoursup, sélection en licence et en master). Cette partie analytique introductive aux propositions se conclut en indiquant que la crise sanitaire a été un « catalyseur » pour les changements en cours à l'université, légitimant l'autonomie, la fonction des présidents d'établissement et les efforts à poursuivre en matière d'ingénierie pédagogique.

Des propositions pour agir à trois niveaux

Les propositions formulées ensuite sont introduites par ce rappel lancinant de la compétition internationale accrue et de l'émergence de nouvelles puissances mettant la France dans une situation de « recul », mais « sans lâcher prise » derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, pays qui « se mettent à niveau ». Ces propositions font l'objet de trois rubriques : un nouveau mode de financement, une réelle autonomie universitaire et une recherche renforcée.

Pour un nouveau mode de financement

La question du financement amène la proposition du relèvement des droits d'inscription, assorti d'un dispositif « innovant » de prêt à remboursement contingent (PARC). Cette proposition est introduite par le constat que si la poursuite des objectifs de 2% et 3% du PIB pour l'enseignement supérieur et la recherche restent pertinents, l'État ne pourra seul pourvoir à un tel effort financier (implicitement, notamment, dans le cadre des problématiques de finances publiques liées à la crise sanitaire). La voie d'une contribution « des gagnants » assortie d'un développement des aides à ceux qui en ont besoin » est donc suggérée. La proposition fait passer, par exemple, de 170 euros à 900 euros les droits pour la licence. Sur la base d'un coût moyen annuel d'un étudiant d'environ 11 600 euros, le rapport estime à 1% ou 2% – les droits proposés sont plus élevés pour le master – le montant de ces droits rapporté à ce coût moyen. La contribution globale est estimée à 1,3 milliard d'euros, évidemment très loin des montants nécessaires pour une enveloppe de 2% du PIB (10 milliards d'euros) dédiée à l'enseignement supérieur. La question de la constitutionnalité de cette proposition est rapidement évacuée, alors que la justification de cette participation est présentée comme résultant d'une « valeur privée » pour l'individu – relative à son futur salaire et au moindre risque de se trouver en recherche d'emploi – supérieure à la « valeur sociale » pour la société. La mesure est présentée comme « pertinente sur le plan économique », car mettant en avant la notion de « rendement économique privé de l'enseignement supérieur », correspondant aux « gains nets que les individus retirent de l'investissement dans l'éducation ». Elle est considérée, à ce titre, comme « équitable ». Elle est ainsi associée à la mise en place d'un prêt à remboursement contingent (PARC) optionnel, se substituant au dispositif existant – prêts créés en 2008 sur le critère de revenus des parents –, jugé trop limité et peu « équitable ». Instruit par les services fiscaux et distribué par la Caisse des dépôts, ce prêt serait à taux zéro ; l'État devant y contribuer « à perte » pendant les premières années. Il est ensuite proposé de développer des aides financières aux « étudiants qui en ont besoin », attribuées par les universités de façon plus sélective (sans exonération des droits d'inscription), sur la base des revenus générés par le PARC. L'État qui continuerait à attribuer des bourses sur critères sociaux devra néanmoins rester « garant de l'équilibre d'un système », dont l'économie générale reste peu détaillée. Concernant « un meilleur financement pour la recherche », le rapport choisit l'Agence nationale de recherche (ANR) comme outil majeur de pilotage des financements, devenant « véritable agence de moyens » et « canal central » de tous les appels à projets des autres agences, afin de rendre cette modalité de financement sélective moins complexe et assortie d'un préciput augmenté (40%) favorable à l'hébergeur universitaire et d'un taux de réussite plus élevé (25%). Aucun autre développement n'est consacré à ce financement ainsi « augmenté » de la recherche. Les propositions à caractère institutionnel les plus fortes concernent les universités rendues « enfin autonomes » par un rôle réduit du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé principalement d'une

évaluation adaptée à chaque établissement, encourageant la différenciation et la maîtrise d'un nouveau système d'allocation des ressources piloté finalement par une « nouvelle agence complémentaire à l'ANR ».

Pour une réelle autonomie universitaire

La gouvernance serait, quant à elle, radicalement modifiée « à titre expérimental » par une composition des conseils d'administration réservée à « des personnalités extérieures nommées par les financeurs », désignant un président possiblement choisi en dehors du corps enseignant. Un « Sénat académique » réunissant les enseignants ferait « face à cet exécutif fort » et serait en charge des recrutements, des promotions et de la définition de la politique scientifique dans un rapport avec l'exécutif peu développé. Les propositions relatives à la « modernisation du cadre de gestion » retiennent des sujets comme la « professionnalisation » des fonctions support et informatique ou la fongibilité des lignes budgétaires. Les propositions les plus controversées portent sur le recrutement dans le but d'« accompagner la LPR » dans ses dispositifs comme les « *tenure track* » et les chaires de « professeur junior ». Voulant « s'extraire des procédures de qualification du Conseil national des universités (CNU) », le rapport prône, à terme, des « universités pleinement autonomes pouvant définir et mettre en œuvre leurs propres politiques de recrutement pour être en capacité de participer pleinement à la compétition mondiale ». L'évaluation individuelle serait « refondée » par l'intervention d'évaluateurs extérieurs sur la base de « meilleurs standards internationaux ».

Pour une recherche renforcée

Les propositions pour une « recherche plus forte » relèvent d'une approche plus succincte. L'allocation des moyens de base par l'ANR serait davantage fondée sur l'évaluation toujours basée sur les « standards internationaux ». Le HCERES verrait ses missions redéfinies « tout en tenant compte des spécificités de la recherche ». Un « renforcement des effectifs de soutien » est annoncé, notamment en raison des tâches qui, progressivement, ont été renvoyées sur les chercheurs à la suite de la baisse de ces effectifs. Ce renforcement n'est pas précisé dans ses modalités, ni dans ses volumes. Les propositions du rapport s'achèvent sur la « clarification des rapports entre les universités et les organismes de recherche ». Cette clarification du « paysage global » doit être effectuée « au cas par cas », mais cible plutôt le CNRS. Trois scénarios sont alignés : « modeste », « ambitieux, mais réaliste » et de « rupture ». Dans ce dernier scénario, les organismes deviendraient des agences de moyens à engager « type NSF » en transférant leurs effectifs aux universités. Mais, renonçant à « nier le dualisme historique » qui s'impose, ce scénario de rupture n'est pas jugé « adapté à nos spécificités ». Le rapport propose, dès lors, le scénario 2,

ambitieux mais réaliste, qui retient un statut de « professeur attaché » pour les chercheurs et le rattachement des délégations régionales (des organismes) aux établissements. Ce scénario pourrait déboucher sur des « expérimentations » de politique commune sur certains sites (IDEX ou ISITE).

Trois séries d'interrogations à soumettre au débat

La première concerne les missions qu'un pays veut donner à l'enseignement supérieur et à la recherche dans la société de ce XXI^e siècle. L'Institut Montaigne privilégie la dimension économique dans le seul cadre d'une compétition internationale non explicitée. Les objectifs sont, en effet, « la compétitivité », « l'attractivité », « l'excellence ». La problématique de « l'équité », dans une référence à la philosophie économique libérale de la fin du siècle dernier, est rappelée à de nombreuses reprises – Milton Friedman est ainsi cité discrètement à propos du PARC. Si l'enseignement et la recherche restent des services publics nationaux, quelles peuvent être les adaptations aux évolutions mondiales, ou du moins européennes après la référence à l'économie de la connaissance, cadre politique retenu jusqu'à lors ? L'émblématique et contesté « classement de Shanghai », dont la logique peut pousser à la fuite en avant dans un seul effet performatif pour les mieux classés et probablement inflationniste en regard du recrutement d'enseignants « stars » fait figure de seule boussole. On peut imaginer que des missions nouvelles soient apportées aux établissements universitaires (mais aussi aux organismes de recherche), qui, tout en s'appuyant sur l'internationalisation croissante des échanges entre nos sociétés, mettent davantage en avant les dimensions éducatives et culturelles et leurs enjeux nouveaux dans l'acquisition et la transmission des connaissances. La coopération succéderait à la compétition.

La deuxième interrogation concerne le « modèle français », qui demeure un sujet en soi dans ce contexte. L'Institut Montaigne y apporte des critiques qui, pour certaines, sont utiles à entendre. Mais, au fond, son analyse reste quelque peu caricaturale, et les propositions s'y rapportant sont peu argumentées et développées. Les dualismes évoqués : universités/grandes écoles et universités/organismes de recherche, issus d'un passé lointain, mais aux empreintes encore vivaces, ont créé des mondes culturels identitaires profonds. Les réformes progressives à souhait depuis vingt ans (début d'autonomie universitaire et regroupement des établissements) ont eu pour conséquence d'exacerber les identités de ces mondes plutôt que de les concilier. Au-delà du CNRS, qui est depuis toujours le sujet « cible » de la part des universités, rien n'est dit à propos d'autres organismes comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), ou bien encore l'Institut national de la recherche agronomique (INRAe). Ceci limite très fortement la pertinence de l'analyse. Les diverses propositions relatives aux statuts des personnels (renforçant les dispositions de la LPR)

s'inscrivent dans cette logique de contestation du modèle actuel sans aller au fond des choses. Enfin, sous un aspect peut-être mineur, mais dont l'importance est croissante en termes de moyens et de pilotage, la dimension territoriale, avec le rôle des régions et des métropoles, est passée sous silence, alors qu'elle constitue un élément supplémentaire de la spécificité française en rapport avec cette éternelle question de l'autonomie universitaire et du poids des grands organismes nationaux, héritiers du colbertisme d'après-guerre.

Enfin, la question du financement reste finalement la plus décisive. Le rapport souligne les insuffisances en France du financement, tant de l'enseignement supérieur que de la recherche, en rappelant les cibles recherchées (2% et 3% du PIB) et les écarts, très en deçà, réalisés depuis si longtemps. Faisant la distinction entre les deux domaines, l'Institut Montaigne place les droits d'inscription et le prêt comme outils de financement, dont la finalité dépasse le seul aspect financier, car son rendement – 1,3 milliard d'euros – est sans rapport avec le besoin évalué à 10 milliards pour rejoindre l'objectif cible. Les financements privés (dons, pouvoirs du président, etc.) ne sont pas développés, car trop marginaux en volume. Au-delà, ces modalités de financement sont à mettre en vis-à-vis de la nouvelle gouvernance proposée pour les établissements (Conseils d'administration et « Sénats »), qui nie ce qui reste décisif : le financement public d'État. Le financement européen n'est que trop succinctement abordé. En ce qui concerne la recherche, le renforcement des moyens de l'ANR et les références à la LPR sont les seules propositions formulées – même après une sensible contestation du financement important de « l'innovation ». Dans les deux domaines, c'est « l'évaluation » proposée, avec des modalités très clivantes – appel à des experts extérieurs et à des « standards internationaux –, qui peut être imaginée comme modalité très sélective d'allocation des moyens. Mais on reste très loin d'une investigation complète de la question, notamment à propos du financement des effectifs appelés à « être renforcés ». Le nouveau contexte budgétaire né de la crise sanitaire – problématique de la dette et de la gestion future des finances publiques – fera intervenir des choix encore plus difficiles à faire que le rapport n'aborde pas.

La vision stratégique d'ensemble pour l'enseignement supérieur et la recherche manque à l'évidence pour engager une telle réflexion assortie de propositions. Ainsi la seule sélection à l'université ne peut suffire à en constituer un fondement, ni consécutivement à être considérée comme un débat stérile à dépasser.