



Nouvelles Visions

**ENRACINER L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR DANS LA SOCIETE
DE LA CONNAISSANCE**

*Dix mesures pour transformer
l'enseignement supérieur en cinq ans*



Une étude de la FONDATION CONCORDE (*)

mai 2006

(*) Avec le concours d'universitaires, d'élus et d'hommes et de femmes de l'entreprise.







SOMMAIRE

Introduction

Première Partie - Reformuler et clarifier les missions fondamentales de notre enseignement supérieur dans le contexte de la société de la connaissance.

1. Renforcer l'accès des jeunes à l'enseignement supérieur.
2. Donner un contenu concret au concept d'éducation tout au long de la vie.
3. Améliorer les conditions dans lesquelles s'effectue l'ouverture internationale de notre enseignement supérieur.

Deuxième Partie - Rénover nos formations supérieures pour mieux répondre aux avancées de la connaissance et aux exigences de l'insertion sociale, culturelle et professionnelle des jeunes.

4. Poursuivre et amplifier la rénovation de nos formations supérieures.
5. Diversifier et professionnaliser l'offre de formation supérieure.

Troisième Partie - Rénover le mode de pilotage et les structures de notre enseignement supérieur.

6. Reconnaître et valoriser pleinement l'autonomie des établissements.
7. Inciter les universités et les grandes écoles à se regrouper ou à se rapprocher.
8. Augmenter les ressources financières des universités et de tout l'enseignement supérieur.
9. Transformer les structures et les mécanismes de gouvernance des établissements pour élargir leur espace d'autonomie et de responsabilité.
10. Transformer les mécanismes de régulation pour renforcer leur capacité de mobilisation et de valorisation des initiatives et des innovations.

Conclusion





INTRODUCTION

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 assignés aux universités et aux grandes écoles.

La contribution de la *Fondation Concorde* procède précisément de cette conviction ; elle cherche à ouvrir le débat le plus largement possible en fournissant les éléments d'information et de jugement pertinents à tous les citoyens.

Notre système d'enseignement supérieur et de recherche s'appuie sur une longue tradition historique. Alors que la France a probablement inventé le concept d'université et a longtemps bénéficié d'un rayonnement universitaire incomparable, sa capacité de répondre aux défis de la société de la connaissance et d'une ouverture internationale sans rivage suscite aujourd'hui des interrogations.

Quelle que soit la qualité des enseignants et des chercheurs français, le doute s'est installé sur des questions majeures.

Ce doute porte sur la qualité et la performance d'un système dont les étudiants subissent un taux d'échec trop élevé, notamment en premier cycle, dont certains diplômés ont du mal à accéder dans des conditions favorables au marché de l'emploi et dont les établissements les plus prestigieux peinent à se faire reconnaître dans les classements internationaux, quelles que soient les réserves qu'appellent les méthodologies utilisées par leurs auteurs



De plus, le système n'apparaît plus assez démocratique. D'une part, sa performance en termes d'accès des jeunes à l'enseignement supérieur le situe à un rang peu flatteur dans les comparaisons internationales. D'autre part, la culture de la performance précoce dont il est porteur tend à favoriser une minorité d'individus qui reçoivent un certificat initial, garantie de statut social et de rémunération qui les accompagnera parfois durant leur vie entière. À cet égard, ce système qui consacre précocement mais qui exclut également de façon prématurée est souvent mis en cause comme un obstacle à la mobilité sociale et comme un des facteurs de l'immobilisme qui affecte notre société. Cette mise en cause est d'autant plus sévère que le principe de méritocratie, cher à la tradition républicaine, se trouve aujourd'hui confronté à l'émergence d'un modèle d'éducation tout au long de la vie qui s'implante et qui réussit dans de nombreux pays étrangers.

Si l'enseignement initial doit jouer son rôle de détection des compétences et des potentiels – c'est ce qu'on appelle aussi la sélection, il est également souhaitable qu'il puisse répondre au profil d'individus qui ont besoin de plus de temps pour mûrir et pour faire leurs preuves ou à ceux qui disposent de capacités de création, d'encadrement ou d'initiative moins valorisées par le système scolaire et pourtant essentielles pour leur réussite professionnelle et sociale.

La nécessité d'ouvrir largement le débat relatif à l'enseignement supérieur tient également à ses **enjeux économiques**. **Pour les individus**, le passage par une formation qualifiante permettant une forte valorisation professionnelle accroît leur capital humain et leur permet d'accéder à des perspectives de revenu et d'activité fortement attractives ; des études récentes suggèrent qu'une année d'études supérieures supplémentaire permettrait une hausse de rémunération de 10 % pour ses bénéficiaires. **Pour la collectivité nationale, l'enjeu macroéconomique** est également essentiel dans une économie fondée de plus en plus largement sur la production, la diffusion et la valorisation de la connaissance. Les travaux disponibles



établissent une relation clairement positive entre l'effort national alloué à l'investissement d'enseignement supérieur et le potentiel de croissance.

C'est dire que la place de la France parmi les nations développées et les pays émergents, sa capacité de soutenir le niveau de vie de ses habitants et d'assurer un emploi à chacun d'entre eux sont étroitement liées à l'ampleur de son effort en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais également à l'efficacité des mécanismes d'allocation des ressources engagées et aux capacités des établissements qui en bénéficient. C'est dire également que, dans un contexte budgétaire difficile, la rigueur qui sera appliquée à la dépense publique devra épargner le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche qui devrait même faire l'objet d'une augmentation « sanctuarisée », au minimum pendant les cinq ans de la future mandature présidentielle.

Dans un domaine où la volonté réformatrice s'est trop souvent épuisée sur la difficulté de faire émerger des priorités claires ou sur les infinies complexités de l'application, la contribution proposée par la *Fondation Concorde* **met l'accent à la fois sur la nécessité de dégager une perspective stratégique d'ensemble et sur l'attention particulière qu'il convient de prêter aux problèmes d'application.**

C'est pourquoi elle propose d'articuler tout projet de changement sur une **clarification des missions assignées par la Nation à l'enseignement supérieur et à la recherche** (Première Partie). La clarification des missions permet de mettre en perspective **l'effort de rénovation à engager ou à poursuivre pour renforcer la cohérence et la pertinence de l'offre française d'enseignement supérieur** (Deuxième Partie). Mais il faut également que **les modes d'organisation, de pilotage des établissements ainsi que leurs mécanismes de gouvernance** soient transformés pour prendre en compte le renouvellement de



leurs missions et pour **élargir l'espace d'initiative et de responsabilité ouvert aux responsables universitaires** (Troisième Partie).





Première Partie - REFORMULER ET CLARIFIER LES MISSIONS FONDAMENTALES DE NOTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LE CONTEXTE DE LA SOCIÉTÉ DE LA CONNAISSANCE

1. Renforcer l'accès des jeunes à l'enseignement supérieur

Principales lignes d'action :

- *Augmenter de 30 % en cinq ans le nombre de jeunes français qui sortent de l'enseignement supérieur avec un diplôme qualifiant.*

L'enseignement supérieur français se trouve dans une situation à l'évidence paradoxale.

- D'un côté, il constitue virtuellement le système universitaire le plus ouvert à tous les jeunes :
- Il permet **une entrée non sélective à l'université** pour tous les titulaires du baccalauréat et aurait donc dû bénéficier à plein de la montée des taux de succès à cet examen.
- Il propose **un accès quasi-gratuit** aux filières universitaires qui concentrent les effectifs les plus massifs et pour lesquelles la contribution demandée aux étudiants représente 2 à 3 % du coût réel de la formation.
- Il assure, principalement sur critères sociaux, **un système d'aides** qui permet à plus du tiers des étudiants de bénéficier d'un



soutien financier durant leur cursus sous la forme de bourses d'enseignement supérieur et à l'ensemble des étudiants, de bénéficier de prestations gratuites ou largement subventionnées.

▪ Alors que ces caractères devraient assurer un afflux d'étudiants et conduire à **des taux d'accès à l'enseignement supérieur** particulièrement élevés, la France n'affiche qu'une performance moyenne voire médiocre en termes d'éducation supérieure des jeunes de 18 à 25 ans. Longtemps masquée par une poussée démographique maintenue durant un demi-siècle et par l'entrée à l'université de jeunes issus de catégories qui n'y avaient jamais été admises, cette contre-performance devient manifeste au moment où des classes d'âge moins étoffées parviennent au niveau des études supérieures. Ainsi, de nombreux sites universitaires qui avaient été ouverts pour répondre à ce qui semblait être une demande pressante d'enseignement de proximité subissent une brutale réduction des demandes d'inscription, se trouvent en surcapacité et sont parfois tentés de rechercher des expédients opportunistes pour occulter la désaffection dont ils sont l'objet.

Dans ces conditions, la faiblesse observée des taux d'accès peut être expliquée de deux façons. D'un côté, l'enseignement supérieur le plus aisément accessible manque d'attractivité pour une partie de la jeunesse à laquelle il n'offre pas des perspectives suffisamment claires d'insertion professionnelle et d'ascension sociale. D'un autre côté, des mécanismes d'orientation défectueux conduisent trop de jeunes mal préparés vers des formations générales alors que des formations professionnelles ou technologiques supérieures leur permettraient un accompagnement plus attentif, une amélioration de leurs compétences dans des filières plus étroitement encadrées et leur ouvriraient des perspectives d'insertion beaucoup plus favorables.

▪ Pour sortir de cette situation paradoxale et pour améliorer la performance du système en termes d'accueil, l'orientation d'ensemble à mettre en œuvre consiste :



- à rétablir un mécanisme efficace d'orientation entre filières technologiques et professionnelles et filières générales,
- à organiser des mécanismes d'incitation et de soutien pour ne laisser personne sur le bord du chemin, dans une société de plus en plus exigeante en termes de connaissances, de compétences et des qualifications.

2. Donner un contenu concret au concept d'éducation tout au long de la vie

Principales lignes d'action :

- *Diversifier les possibilités d'accès à l'enseignement supérieur.*
- *Multiplier les passerelles entre formations et entre périodes de formation et périodes d'activité.*
- *Garantir une véritable formation récurrente dans une perspective d'éducation tout au long de la vie.*

▪ **Diversifier les possibilités d'accès à l'enseignement supérieur**, pour les jeunes en formation initiale, mais également pour les adultes déjà en activité et qui relèvent d'une formation continue débouchant sur le renforcement de leurs connaissances, une actualisation de leurs compétences et une élévation de leurs qualifications.

▪ **Multiplier les passerelles :**

- **entre des formations de nature différente** pour permettre des parcours plus flexibles, pour permettre aux jeunes d'aménager leur projet au fur et à mesure de leur parcours et de leurs réussites et pour éviter un enfermement prématuré et irrémédiable dans des orientations subies ;
- **entre des périodes d'enseignement et des périodes d'exercice professionnel** qui permettent de bénéficier de **formations en alternance** ou de **retours périodiques en formation**, tout au long de la vie professionnelle.



▪ **Garantir une véritable formation récurrente** en assurant à ceux qui quittent l'institution scolaire ou universitaire pour s'engager dans un parcours professionnel qu'ils pourront ultérieurement revenir en formation dans des conditions ouvertes, valorisantes et qualifiantes.

▪ **Limiter l'impact d'un modèle unique de réussite dans lequel tout se joue sur la formation initiale et sur la performance scolaire précoce** des jeunes gens et des jeunes filles. Dans un tel système, les résultats obtenus dans l'enseignement secondaire entraînent un aiguillage de certains jeunes vers les meilleures filières tandis que d'autres se voient orientés vers des filières d'attente, voire de relégation. Ce dispositif de sélection par l'échec présente en outre un caractère d'orientation irrévocable car le cursus initial conditionne l'accès à des trajectoires professionnelles quasi définitives. Il a pour conséquence une course qui favorise ceux qui parviennent à accéder aux meilleures filières le plus tôt possible. Il se prolonge ensuite dans la vie professionnelle par l'accès à certains corps ou métiers qui confèrent un avantage professionnel et social indiscutable sur la base d'un recrutement fondé sur les qualités scolaires ; dès lors, les aptitudes et compétences qui peuvent difficilement être évaluées précocement et dans le cadre d'activités scolaires – par exemple les qualités de créativité, les capacités d'initiative, d'animation et d'encadrement et, de façon plus générale, la maturité des individus – ne peuvent manifestement être prise en compte à la mesure de leur importance. Enfin, ce modèle doit être critiqué à juste titre pour l'uniformité des parcours d'excellence qu'il propose au lieu de s'adapter à la diversité des talents et aux différences de rythme de maturation des individus.

▪ **Développer et renforcer la crédibilité d'une pratique de la formation pour la deuxième chance** comme alternative à ce modèle exclusivement fondé sur le culte de la réussite précoce. Des dispositifs efficaces existent pour atteindre un tel objectif. Ainsi, **la validation des acquis de l'expérience** permet de reconnaître



l'équivalence entre des années de pratique professionnelle et l'acquisition de crédits capitalisables dans un cursus conduisant à un diplôme; cet instrument permet à un salarié qui a acquis des années d'expérience et accumulé des compétences diversifiées de reprendre des études avec une accélération de la formation dans laquelle il s'engage. De façon plus générale, **la formation continue** peut également assurer aux individus la chance de **reprendre une formation longue et qualifiante** afin de s'assurer des possibilités élargies de promotion ou de mobilité professionnelle valorisante. Mais pour jouer pleinement son rôle, elle doit être plus systématiquement associée à des projets de développement professionnel dans lesquelles les individus qui engagent une reprise des études puissent bénéficier de perspectives raisonnables de reconnaissance par leur employeur. En d'autres termes, il est nécessaire de renforcer **la crédibilité de toutes les formes de formation de la deuxième chance** et créer **la confiance** dans les dispositifs de formation tout au long de la vie si on souhaite éviter que les résultats scolaires ou universitaires obtenus par un individu à 22 ou 23 ans, voire à 17 ou 18 ans, scellent définitivement ses perspectives d'évolution professionnelle et sociale.

3. Améliorer les conditions dans lesquelles s'effectue l'ouverture internationale de notre enseignement supérieur

Principales lignes d'action :

- *Attirer et accueillir, dans des conditions pédagogiques et matérielles plus favorables, les meilleurs étudiants des pays du Nord et du Sud.*
- *Engager un effort spécifique pour attirer les étudiants internationaux avancés dans les spécialités scientifiques et technologiques qui conditionnent les activités et les emplois de demain.*
- *Engager activement une politique de co-développement permettant de soutenir les pays du Sud en les aidant à former leurs futurs formateurs, enseignants et chercheurs.*



• *Renforcer la mobilité sortante qui permet aux étudiants français de valoriser leur cursus et d'améliorer leurs perspectives d'insertion professionnelle grâce à des séjours d'études ou de stage à l'étranger.*

▪ **Attirer et accueillir, dans des conditions pédagogiques et matérielles plus favorables les meilleurs étudiants des pays du Nord et du Sud.** La France occupe la quatrième place au monde pour l'accueil des étudiants internationaux. Alors que 2,1 millions d'étudiants poursuivent des études supérieures hors de leur pays d'origine, la France en accueille près de 260 000. Notre pays a adapté des politiques actives et offensives pour accroître son attractivité vis-à-vis des étudiants internationaux. Ces mesures sont cohérentes avec la volonté de maintenir et de valoriser un rayonnement scientifique, culturel, linguistique et technologique que justifient la profondeur et la richesse de la tradition universitaire française. Si les résultats obtenus en termes quantitatifs au cours des dernières années sont largement positifs, la nécessité d'une amélioration qualitative des conditions d'accueil s'impose aujourd'hui comme une évidence. Elle requiert d'abord **un effort d'orientation et d'accompagnement pédagogique** visant à renforcer la cohérence du projet de formation des étudiants accueillis et à **remédier aux taux d'échec élevés observés sur la population des étudiants internationaux**. L'accueil doit être également amélioré dans ses **aspects matériels** et notamment pour tout ce qui concerne **l'accès au logement**. Enfin, un effort de **simplification administrative** déjà engagé doit être poursuivi dans la recherche d'un équilibre satisfaisant entre la nécessité de réguler les mouvements de mobilité et la volonté de simplifier les démarches des étudiants que nous décidons d'accueillir.

▪ La politique de mobilité doit tendre en particulier à renforcer l'attractivité de notre enseignement supérieur vis-à-vis **des étudiants avancés** qui souhaitent effectuer ou prolonger leur cursus dans des



spécialités à fort potentiel scientifique, technologique ou managérial. C'est dire qu'un effort particulier doit être consacré à l'amélioration de la place de la France dans les domaines qui conditionnent la création ou le renforcement des activités industrielles et tertiaires et des emplois de demain. Alors que la France connaît, comme la plupart des pays d'Europe occidentale ou d'Amérique du Nord, une réelle désaffection à l'égard des études scientifiques, un effort d'attraction des étudiants vers les disciplines concernées s'impose ; dans le cadre de cet effort, la mobilité internationale et le recrutement d'étudiants étrangers motivés par des cursus de ce type représentent un enjeu important.

- Engager activement **une politique de co-développement** permettant de soutenir les pays du Sud dans la formation de leurs futurs cadres, enseignants et chercheurs. À cette fin, une voie efficace consiste dans la multiplication **des implantations de programmes français à l'étranger, en partenariat avec les établissements d'enseignement supérieur locaux** afin d'aider ces derniers à se renforcer et à établir leurs programmes à un niveau conforme aux standards universitaires internationaux. Grâce à l'organisation sur place et en partenariat, de programmes inspirés par la tradition française mais adaptés au contexte culturel local, aider les pays concernés à résister efficacement à l'exode de leurs cadres et au pillage des cerveaux.

- **Renforcer les programmes de mobilité sortante** qui permettent à des étudiants français de compléter leur formation grâce à un séjour d'études ou un stage réalisé à l'étranger durant leur cursus. La réussite du programme Erasmus lancé à l'initiative de l'Union européenne montre, malgré l'échelle restreinte du dispositif, qu'un séjour d'étude à l'étranger apporte un réel **enrichissement linguistique et culturel** aux étudiants qui en bénéficient ; il crée des conditions favorables à un **progrès en termes d'autonomie et de capacité d'initiative**. Enfin, les programmes de mobilité favorisent **le renforcement des coopérations internationales**



entre établissements et élargissent l'ouverture internationale des universités et des écoles. **L'élargissement des compléments de bourses de mobilité** introduits en faveur des étudiants en participant au programme Erasmus et d'autres programmes permettra d'augmenter le nombre des participants à la mobilité sortante et renforcera les effets favorables de la mobilité pour les étudiants comme pour les établissements.





Deuxième Partie - RÉNOVER NOS FORMATIONS SUPÉRIEURES POUR MIEUX RÉPONDRE AUX AVANCÉES DE LA CONNAISSANCE ET AUX EXIGENCES DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE, SOCIALE ET CULTURELLE DES JEUNES

4. Poursuivre et amplifier la rénovation de nos formations supérieures

Principales lignes d'action :

- *Poursuivre l'effort d'amélioration de la lisibilité de nos programmes et de nos diplômes.*
- *Assurer aussi des moyens de comparaisons faciles entre le niveau des filières et des programmes proposés par les différents établissements ceci en prenant appui sur la pratique systématique de l'évaluation des enseignements.*
- *Généraliser les procédures d'assurance de la qualité.*
- *Renforcer l'attractivité de l'enseignement des sciences.*

Outre les impératifs de la société de la connaissance, l'affirmation de standards académiques et professionnels internationaux, parfois contraignants, impose une poursuite de l'adaptation et de la rénovation de l'offre française d'enseignement. À défaut, un risque réel existe de voir des pans entiers de notre enseignement supérieur pâtir d'une image de passéisme, de confusion ou de médiocrité.



▪ La poursuite de **l'amélioration de la lisibilité des programmes et des diplômes** continue de s'imposer. Bien sûr, la réforme du LMD (Licence, Master, Doctorat) a permis la mise en place d'un référentiel commun à l'ensemble des établissements et à l'ensemble des programmes. Quelles que soient l'école ou l'université organisatrice et la nature de la filière concernée, il est désormais possible de se référer à un découpage en cycles d'études qui s'applique à toutes les disciplines ou spécialités. Cependant, malgré les progrès enregistrés, des difficultés demeurent. Ainsi, la gamme ancienne de diplômes est partiellement maintenue ; même si des critères de raccordement aux trois cycles d'études de référence peuvent être établis, nombre d'étudiants ou de simples citoyens, français ou étrangers, auront encore du mal à percevoir le positionnement de tous les cursus qui peuvent les intéresser.

▪ Pour tous les diplômes et les grades délivrés sur la base d'une habilitation nationale, un principe formel affirme leur équivalence et l'homogénéité de leur niveau, quel que soit l'établissement qui les délivre. En fait, ce **postulat d'homogénéité formelle des diplômes** n'est admis ni par les étudiants, ni par les familles, ni par les employeurs ; tous ont la conviction que les Masters délivrés par telle ou telle université ou école n'ont pas la même valeur que ceux délivrés par d'autres établissements. Mais, en l'absence de procédures transparentes d'évaluation et de comparaison entre le niveau des filières et des programmes proposés par les différents établissements, des effets opaques de réputation ou de réseau débouchent sur des hiérarchies occultes et insatisfaisantes. Si l'on veut éviter des phénomènes d'image, parfois instrumentalisés, souvent arbitraires, **des procédures d'évaluation transparente et dont les résultats seront largement publiés** sont indispensables. Elles devraient permettre aux étudiants comme au grand public d'acquérir une vision objective de la performance des programmes proposés sur des aspects aussi importants que l'insertion professionnelle des diplômés, les conditions d'encadrement ou l'accès à des réseaux internationaux de coopération universitaire par exemple.



▪ Parallèlement au souci de l'évaluation, **la généralisation de procédures et de dispositifs d'assurance de la qualité** s'imposera à l'enseignement supérieur français. Outre la pratique de plus en plus fréquente imposée au sein des réseaux de coopération universitaire, une recommandation de la commission de Bruxelles conduira à l'extension de telles pratiques. Pour autant, la mise en oeuvre rapide et résolue de tels dispositifs s'impose moins comme une **réponse à des contraintes externes** mais, d'abord et avant tout, comme une réaction à **l'exigence intériorisée d'un meilleur service rendu** aux étudiants, à leur famille et la collectivité nationale.

▪ Si la rénovation de l'offre d'enseignement supérieur doit tendre à renforcer son attractivité en général, **un effort tout particulier s'impose en faveur de l'enseignement des sciences**. Un tel effort doit permettre à notre pays d'améliorer ses axes de spécialisation dans des activités à forte valeur ajoutée et de mieux capter les gisements d'opportunités de développement qui s'y rattachent ; il doit aussi permettre aux jeunes français de bénéficier de larges perspectives d'emplois qualifiants et valorisants. Le défi à relever porte d'abord sur **la modernisation de l'offre de formation** dont l'intérêt intellectuel intrinsèque et les débouchés doivent être mis en avant de façon convaincante. Afin de **stimuler la demande de formation** dans ce domaine, l'impact de mesures incitatives spécifiques ne doit pas être sous-estimé. Le fléchage de bourses ou d'aides directes et indirectes aux étudiants qui choisissent des filières, un accompagnement particulier de la recherche de stages, l'amélioration de l'insertion professionnelle, la mise en place de dispositifs d'apprentissage ou de parrainage par des entreprises constituent quelques-unes des méthodes grâce auxquelles l'attractivité de ces cursus sera effectivement efficacement accrue.



5. Diversifier et professionnaliser l'offre de formation supérieure

Principales lignes d'action :

- Assurer un meilleur accès des jeunes et de l'ensemble de la population au marché de l'emploi.
- Renforcer les formations à caractère professionnel
- Multiplier les expériences de mise en situation en utilisant les différentes modalités de stage et de séjour en entreprise.
- Poursuivre la valorisation des dispositifs qui permettent une transition entre l'école ou l'université et l'emploi en promouvant des formules telles que l'apprentissage, l'alternance ou le volontariat international en entreprise.

▪ Le scandale national que représente **le taux de chômage des jeunes en France** impose une **mobilisation générale afin d'assurer un meilleur accès de cette population spécifique – comme de l'ensemble de la population – à l'emploi**. Dans cette mobilisation, l'enseignement supérieur porte une responsabilité singulière. Outre leur mission de recherche et de formation générale, les universités et les grandes écoles assument également une mission fondamentale de préparation des jeunes à l'emploi et à l'insertion professionnelle et sociale. **Il n'y a pas de contradiction entre la mission de formation générale et la mission de formation professionnelle assignées à l'enseignement supérieur**. Bien au contraire, la crédibilité de la formation générale ne peut qu'être renforcée par une situation satisfaisante des diplômés sur le marché de l'emploi ; au contraire, la multiplication des difficultés d'insertion professionnelle mine la crédibilité de l'enseignement supérieur en général, dans toutes les composantes de son offre de formation. Elle fournit sans doute l'une des explications de la faible demande



d'enseignement supérieur, dans un pays où ce dernier est peu sélectif et quasiment gratuit, dans la plupart des institutions qui y concourent.

▪ **Le renforcement des formations à caractère professionnel peut prendre appui sur une vaste expérience déjà acquise.** L'opinion ne sait pas assez que le développement des filières orientées vers l'emploi permet d'y accueillir, d'ores et déjà, près d'un tiers des effectifs de l'enseignement supérieur. La professionnalisation est en marche et elle produit des résultats à l'évidence positifs en termes d'insertion professionnelle et sociale des étudiants qui y participent. Ce processus peut et doit être élargi **sous réserve que les conditions du succès, clairement révélées par l'expérience, soient patiemment et méthodiquement réunies :**

- la recherche d'un équilibre entre formation générale et formation opérationnelle,
- la coordination entre l'intervention d'enseignants et d'enseignants chercheurs et la contribution de professionnels, vacataires ou associés,
- la mise en place de dispositifs de pilotage et d'évaluation associant des universitaires et des professionnels.

▪ Un des atouts reconnus aux formations à orientation professionnelle consiste dans la multiplication des expériences de mise en situation utilisant, de façon contrôlée, **les différentes modalités de stage et de séjour en entreprise.** L'opinion a été récemment mobilisée, de façon unilatérale, sur **les dérapages** qui affectent les stages lorsqu'ils sont utilisés par certaines entreprises de façon abusive, comme des substituts au recrutement pur et simple de jeunes en qualité de salariés. De tels abus existent. Ils donnent d'ailleurs de plus en plus souvent lieu à une requalification du statut des étudiants concernés. **Mais l'expérience des stages est globalement et manifestement positive dès lors que les différentes parties prenantes assument clairement leurs responsabilités.** Aux enseignants, il revient de positionner le stage



à un moment favorable du processus de formation pour que les acquisitions qu'il permettra puissent s'appuyer sur une formation générale et professionnelle suffisamment solide ; il leur revient également de préparer le stage à la fois avec les étudiants concernés et avec les entreprises d'accueil ; enfin, sans tenir leurs étudiants par la main, ils peuvent être également conduits à intervenir en cours de stage pour les aider à résoudre des problèmes d'adaptation ou de compétence. **Quant aux responsables d'entreprises,** il leur appartient aussi de préparer le stage en prévoyant des mises en situation qui permettent aux stagiaires de bénéficier réellement de leur présence en entreprise et de limiter les risques de « stages cafétéria » ou la présence passive en entreprise ; il leur appartient également de faciliter l'adaptation des stagiaires aux conditions sociales et techniques de la présence en entreprise ; il leur revient enfin, lorsque c'est nécessaire, d'assurer une coordination avec l'établissement universitaire afin de résoudre des problèmes techniques ou psychologiques qui peuvent survenir durant le stage. Méconnaître de telles exigences c'est s'exposer à un dérapage de la méthode des stages. Le retour d'expérience suggère pourtant que les partenaires concernés assument de plus en plus largement ces différentes responsabilités, de façon plus ou moins formalisée, mais dans les conditions qui permettent aux étudiants bénéficiaires de tirer parti de cette occasion importante de contact avec le monde du travail.

▪ Au-delà de la pratique du stage, la professionnalisation des formations exige la poursuite de l'effort de valorisation des dispositifs qui permettent **une transition progressive, contrôlée et maîtrisée entre l'école ou l'université et l'emploi** en promouvant des formules telles que **l'apprentissage, l'alternance ou le volontariat international en entreprise**. Les études empiriques conduites sur l'insertion professionnelle des jeunes diplômés montrent en effet que les étudiants qui ont pu bénéficier de telles méthodes de familiarisation progressive avec l'entreprise se sont trouvés dans des conditions plus favorables pour faire leurs



preuves, gagner la confiance d'un employeur potentiel, acquérir des compétences qui les rendent rapidement opérationnels et ont ainsi bénéficié d'un passage facilité du statut d'étudiant ou d'apprenti à un statut de salarié.





Troisième Partie - RÉNOVER LE MODE DE PILOTAGE ET LES STRUCTURES DE NOTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

6. Reconnaître et valoriser pleinement l'autonomie des établissements.

Principales lignes d'action :

- *Jouer pleinement le jeu de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en matière de choix stratégiques, de choix d'organisation et de fonctionnement concret.*
- *Favoriser la formulation de véritables projets d'établissement en s'appuyant sur une démarche contractuelle promouvant l'esprit d'initiative et de responsabilité.*
- *Pour sa part, l'État doit définir le cadre de cette démarche contractuelle en formulant des objectifs nationaux, en fixant le cadre institutionnel, les principes de régulation et de gouvernance applicables et les procédures de négociation à mettre en oeuvre.*

▪ Les textes applicables à l'enseignement supérieur reconnaissent **le principe d'une large autonomie pour les universités et, dans une large mesure, pour les grandes écoles**. Il serait pourtant exagéré d'affirmer que les établissements utilisent pleinement la marge d'autonomie qu'il leur est ainsi reconnue. À l'inverse, la tutelle exercée par les administrations centrales les conduit fréquemment à rogner ces marges. Il est donc nécessaire



de progresser dans la direction d'une application pleine et entière du champ d'initiative qui est reconnu aux établissements pour **passer d'un concept d'autonomie formelle à une pratique de l'autonomie réelle.**

▪ L'exercice d'une économie réelle suppose que les établissements doivent être en capacité de **formuler leurs stratégies et de prendre en main l'organisation et la mise en œuvre de leur fonctionnement concret.** Bref, l'exercice de cette autonomie repose sur la formulation et la mise en œuvre de **véritables projets d'établissement.** Pour toutes les institutions d'enseignement supérieur qui relèvent de la tutelle de l'État, cette autonomie réelle peut paraître difficile à assurer. Elle est pourtant possible et compatible avec la tutelle de l'État dès lors qu'il est prévu **un cadre de négociation globale** entre chaque entité concernée, l'État et les autres acteurs publics ou privés qui sont des parties prenantes légitimes à cette démarche. L'expérience déjà acquise de **la démarche contractuelle** appliquée depuis de nombreuses années dans l'enseignement supérieur français montre qu'un tel cadre existe déjà, qu'il promeut effectivement l'esprit d'initiative et de responsabilité et qu'il peut gagner en influence si son **caractère incitatif** et son **impact budgétaire** sur les ressources allouées aux établissements contractants sont nettement renforcés.

▪ L'intérêt du cadre offert par la démarche contractuelle, c'est qu'il peut encourager les établissements non à formuler des projets tous azimuts, mais à **choisir des priorités claires et hiérarchisées**, en cohérence avec leur potentiel scientifique et pédagogique, avec leur expérience et avec les objectifs d'intérêt général énoncés par l'Etat. Il appartient alors à ce dernier de définir le cadre de cette démarche contractuelle en assumant pleinement un **rôle régulateur**, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autorités administratives appropriées. S'il se trouve en présence de responsables universitaires autonomes et responsables, porteurs de projets et d'initiatives mais également réactifs à des incitations et



à des programmes nationaux, **l'Etat peut se concentrer pleinement sur son rôle politique d'orientation** ; il se trouve alors en capacité de formuler les objectifs majeurs et d'énoncer les missions globales assignées par la Nation à l'enseignement supérieur, de fixer le cadre institutionnel et les principes de gouvernance applicables aux universités ou aux grandes écoles ainsi que les modalités et les procédures régissant le fonctionnement de ces dernières et leur articulation avec les pouvoirs publics.

7. Inciter les universités et les grandes écoles à se regrouper ou à se rapprocher

Principales lignes d'action :

• *La recherche de la taille critique nécessaire dans le cadre de la compétition mondiale impose des rapprochements entre grandes écoles et universités dans le cadre de réseaux ou de pôles assurant une coopération effective sur des projets évalués et structurés.*

• *L'organisation de l'enseignement supérieur à Paris soulève une question spécifique mais d'ampleur nationale : celle de la place de la Sorbonne. L'enseignement supérieur français en général et les universités parisiennes en particulier doivent pouvoir valoriser l'héritage de la Sorbonne*

▪ **Les établissements français d'enseignement supérieur n'atteignent manifestement pas la taille critique**, notamment lorsqu'ils doivent affronter la concurrence internationale. On pourrait penser qu'à l'échelle de notre pays, un ensemble de 88 universités et de plusieurs centaines d'écoles dont environ 500 écoles d'ingénieurs et de gestion, atteint un degré suffisant de concentration. Pourtant, de nombreux symptômes indiquent clairement que le dispositif reste exagérément fragmenté. Trois exemples illustrent ce propos.



▪ Le premier est fourni par **le fameux classement de Shanghai**. Quelles que soient les critiques que l'on peut adresser à la méthodologie – réductrice voire fruste – utilisée par ses auteurs, ce classement fournit une vision de l'enseignement supérieur français qui peut sembler inexacte ou injuste, mais qui capture bien l'image internationale qu'il a acquise. Les résultats obtenus par notre enseignement supérieur ont suffi à alarmer des responsables nationaux comme les responsables d'établissements puisqu'ils conduisent à un classement dans lequel nos établissements les plus prestigieux, et notamment les grandes écoles, figurent à un rang médiocre et même humiliant. Même si les versions successives du classement produites par les mêmes auteurs ont marqué quelques améliorations du rang occupé par les meilleurs établissements, elles ont révélé que la faiblesse principale de ces derniers tient à la fragmentation du dispositif français d'enseignement supérieur. Sur le site parisien par exemple, la simple addition de tous les établissements situés sur la Montagne Sainte-Geneviève ou simplement de quelques uns d'entre eux aurait suffi à faire apparaître un ensemble qui pourrait être situé parmi les cinq premières concentrations mondiales de potentiel universitaire ; un tel regroupement n'aurait d'ailleurs rien d'artificiel puisque les entités concernées sont, de fait, liées par de multiples coopérations. Au contraire, la fragmentation institutionnelle implique une dispersion du potentiel scientifique et interdit à tous les établissements concernés de figurer à la place qui devrait être la leur dans tout classement international fondé sur des critères quantitatifs d'encadrement scientifique ou de recensement des résultats de la production scientifique.

▪ Si les classements internationaux concernent surtout des phénomènes d'image qui peuvent sembler superficiels, le fonctionnement concret des établissements montre également que leur fragmentation les place fréquemment dans une situation d'inefficacité et parfois d'impuissance. C'est le cas en matière d'enracinement territorial du dispositif d'enseignement supérieur et



de recherche Dans les régions ou sur les sites urbains les plus importants, la multiplicité des établissements localisés sur un espace plus ou moins restreint conduit à une **dilution du pouvoir de négociation avec l'État et les collectivités territoriales** ; même lorsque les pouvoirs publics ou les partenaires économiques et sociaux se trouvent dans les meilleures dispositions, les établissements d'enseignement qui se présentent en ordre dispersé ou qui peinent à dégager un front cohérent se placent d'elles-mêmes dans une position de négociation défavorable. Bien sûr, les régions et les villes universitaires dans lesquelles les établissements ont su établir des formes efficaces de coordination et de mutualisation (conférences régionales des universités et des écoles, pôles de recherche et d'enseignement supérieur, pôles universitaires européens...) sont aussi celles dans lesquelles les responsables universitaires ont réussi à obtenir la mobilisation la plus efficace de leurs partenaires au service d'une stratégie offensive de développement ; la prise en compte de l'enseignement supérieur et de la recherche, à un niveau élevé, parmi les priorités des responsables politiques, économiques et sociaux locaux devient alors possible.

- Un troisième exemple des difficultés liées à la taille insuffisante des établissements a trait aux problèmes soulevés par **la création et la gestion d'infrastructures logistiques ou de dispositifs institutionnels qui exigent des politiques de site ou des montages territoriaux de grande envergure** et qui ne peuvent se traiter à l'échelle des établissements isolés, dans leur périmètre et leur dimension actuels. Ainsi, **la question du logement des étudiants** relève clairement d'une politique de site : le traitement de fond des questions soulevées par le logement des étudiants de l'université de Paris I, de Paris II ou de Paris III ne peut relever d'une politique propre à chacun de ces établissements ou aux autres établissements parisiens ; il doit être résolu au niveau d'une politique d'ensemble. L'existence d'un interlocuteur institutionnel unique pour gérer l'ensemble des oeuvres universitaires (le réseau du centre national des oeuvres universitaires et scolaires et ses implantations



en région) constitue un facteur de cohérence ; mais les universités et les écoles abordent a priori la coopération avec cette institution en ordre dispersé, sauf effort spécifique de regroupement et de coordination. De la même façon, des questions telles que **l'équipement en bibliothèques universitaires** ou le lancement **d'initiatives en matière de rayonnement international** ne trouvent pas de solutions satisfaisantes à l'échelle des établissements isolés. Elles imposent sinon un regroupement, du moins un effort de mutualisation entre universités et écoles.

▪ Si la dispersion des établissements français d'enseignement supérieur constitue un handicap indiscutable, il ne peut y être porté remède par une politique de regroupement qui serait décidée, de façon expéditive, par les pouvoirs publics. En effet, les universités et les grandes écoles existantes bénéficient d'une autonomie garantie par la Loi et ne peuvent être regroupées sur une décision unilatérale, qui reviendrait exclusivement à l'État. Outre les obstacles juridiques qui s'opposeraient à une telle démarche et qui, en tout état de cause, retarderaient un regroupement décidé de façon unilatérale par les tutelles, une approche qui apparaîtrait autoritaire susciterait nécessairement de multiples oppositions et pourrait conduire soit à un blocage du processus soit à une stérilisation des effets bénéfiques qui en sont attendus. C'est pourquoi, la meilleure méthode consiste dans **la mise en place d'incitations puissantes au regroupement ou, à tout le moins, dans la mise en place de modalités coopératives de fonctionnement reposant sur la création de structures communes de mutualisation ou de partage des tâches et, le cas échéant, de réseaux de coopération**. Comme le montre la démarche mise en oeuvre de façon efficace pour le lancement des PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) et des pôles de compétitivité, un programme lancé par l'État avec des incitations financières et qualitatives puissantes peut entraîner une mobilisation des différents responsables institutionnels, renforcer les tendances à la coopération et limiter les tendances centrifuges qui ont trop souvent dominé dans



le passé. En bref, il est possible de mobiliser efficacement les responsables universitaires dans une perspective de mise en réseau et, dans une certaine mesure, de regroupement à condition que l'Etat affiche clairement cette perspective stratégique, qu'il mette en place des outils d'incitation financière efficaces et qu'il régule les projets de rapprochement afin d'en maîtriser la rationalité et d'éviter qu'une politique de coups conduise à des montages peu cohérents ou que de vieilles fractures entravent des projets porteurs.

▪ Parmi les questions relatives aux politiques d'aménagement universitaire à l'échelle de sites géographiques significatifs, une question spécifique revêt également une ampleur nationale. Elle concerne **le rôle de la Sorbonne**. Les enquêtes d'opinion le prouvent, cette dernière compte parmi les deux ou trois institutions universitaires les plus prestigieuses au monde. Pourtant, elle n'existe plus comme établissement d'enseignement et de recherche ; même si des enseignements et des recherches y sont conduits par plusieurs universités, elle subsiste d'abord comme décor et comme symbole. Or le capital de prestige et le rayonnement qui s'y rattachent restent en déshérence alors qu'ils devraient être méthodiquement valorisés. L'enseignement supérieur parisien – et plus généralement l'ensemble de l'enseignement supérieur français – devraient pouvoir recueillir et mettre en valeur l'héritage de la Sorbonne non seulement comme le legs d'un passé prestigieux et révolu, mais aussi comme la marque d'une ambition moderne et d'un rayonnement universel. Dans cette perspective, il conviendrait de mettre en place, selon des modalités à négocier entre l'État et les responsables des institutions concernées, des formes d'organisation permettant à l'enseignement supérieur parisien de valoriser de façon systématique le nom de la Sorbonne en l'investissant dans des projets de développement scientifique ou éducatif et dans des initiatives de coopération internationale de grande envergure. **Une configuration minimale** pourrait consister dans la création d'une entité collective (par exemple un groupement d'intérêt public) chargé d'organiser des activités d'intérêt commun à l'ensemble de l'enseignement supérieur parisien et notamment des



manifestations de rayonnement scientifique, des initiatives renforçant le rayonnement international de cet ensemble ou même la conduite de projets emblématiques de recherche et de formation, conduits sur une base inter-universitaire. **Dans une configuration plus élaborée**, le projet devrait consister dans la création de **structures fédératives au périmètre plus large**, traduisant une intégration institutionnelle plus poussée entre les composantes du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche parisien. Quel que soit le choix du périmètre et le mode d'organisation retenus, la question posée n'a pas une simple portée locale ou régionale ; elle relève d'un enjeu national.

8. Augmenter les ressources financières des universités et de tout l'enseignement supérieur

Principales lignes d'action :

- *Accroître les ressources allouées au système d'enseignement supérieur et de recherche et notamment aux universités ; se fixer un objectif minimum de 35 % en cinq ans pour les universités stricto sensu.*
- *Diversifier les ressources accessibles aux établissements en accroissant notamment la contribution demandée aux étudiants ; en contrepartie, le système d'aides financières et de bourses doit être renforcé afin d'éviter toute exclusion par l'argent.*
- *Rénover les modes de répartition des ressources allouées aux établissements afin de renforcer les procédures contractuelles et les méthodes incitatives qui subordonnent l'accroissement des ressources au respect d'objectifs qualitatifs ou à la réalisation de programmes de développement et de rénovation.*



▪ **La sortie de l'enseignement supérieur français et principalement des universités d'un état de pauvreté qui mine leurs ambitions et décourage leurs initiatives** constitue également une cause nationale. Les paramètres qui traduisent cette pauvreté sont éloquentes. Sur une dépense intérieure d'éducation qui atteignait 111 milliards d'euros en 2003 (soit 7,1 % du PIB), la dépense affectée à l'enseignement supérieur représentait 18,9 milliards soit environ 17 % ; mais sur ce montant, 11,4 milliards d'euros sont affectés aux établissements d'enseignement supérieur en général et 8,5 milliards d'euros aux universités stricto sensu. En conséquence, la dépense annuelle par étudiant en université atteignait 6 820 euros contre 9 320 euros pour un élève d'IUT, 13 170 euros en classe préparatoire aux grandes écoles des lycées, ou 11 990 euros en classe de technicien supérieur des lycées. Dans le second cycle du second degré, la dépense moyenne atteignait encore 9 750 euros et dans le premier cycle 7 150 euros. Sans insister sur les résultats des comparaisons internationales, il faut bien admettre : la France ne dépense pas assez pour son enseignement supérieur et notamment pour ses universités. Pour sortir d'une telle situation de sous financement, quatre lignes d'action doivent être explorées avec détermination.

▪ **Les fonds publics** représentent l'écrasante majorité des ressources actuelles des établissements ; en 2003, l'Etat fournissait 7,6 milliards d'euros sur les 8,5 alloués aux universités et l'ensemble des administrations assurait 96 % de l'ensemble ; pour l'ensemble du supérieur, la contribution des administrations couvrait 85 % d'un budget total de 11 149 milliards d'euros. En valeur absolue, cette contribution doit être augmentée. Dans une conjoncture budgétaire qui est et restera tendue à moyen terme, l'objectif à atteindre devrait consister au moins dans l'affirmation du caractère prioritaire **d'un programme de rattrapage financier** des universités et de l'enseignement supérieur. Cette affirmation pourrait prendre la forme de la garantie, **par une loi de programmation à cinq ans, de l'augmentation ciblée du budget de fonctionnement et**



d'investissement alloué aux universités, sur la base d'un différentiel de + 5 % par rapport au taux de croissance de l'ensemble des dépenses de l'État.

▪ Même si le financement par l'État demeure durablement la pierre angulaire du budget de l'enseignement supérieur, une politique active de diversification des ressources doit également être engagée. Dans cette perspective, **une augmentation de la contribution fournie par les étudiants et leur famille doit être prévue** et assortie de modalités d'exonération et d'un renforcement du système de bourses afin de ne pas aggraver les conditions d'accès des étudiants issus des milieux les moins favorisés. Une simple augmentation des droits annuels d'inscription de 300 euros supportée par 1,5 million d'étudiants non boursiers, retenus sur critères sociaux parmi les 2.2 millions d'étudiants français, permettrait d'injecter dans le système 450 millions d'euros, soit près de 5 % du budget des établissements. Si on la compare aux besoins et au retard à combler, une telle somme peut paraître insuffisante ; mais dans un système où les dépenses fixes représentent près de 80 % des ressources, ce différentiel pourrait apporter une aisance supplémentaire dans le fonctionnement matériel logistique des établissements, surtout s'il est combiné à la mobilisation d'autres sources de financement. Du point de vue des contributeurs, 300 euros qui viendraient s'ajouter aux droits d'inscription actuels (de l'ordre de 150 euros hors sécurité sociale pour l'inscription dans la plupart des filières) représenteraient une augmentation brutale en taux ; mais il faut la comparer au montant des aides allouées aux étudiants (plus de 4,5 milliards d'euros) et qui bénéficient à plus de 500 000 étudiants pour les aides directes et à l'ensemble des étudiants pour certaines prestations indirectes ; cette augmentation peut être également rapportée à certaines dépenses courantes que les jeunes étudiants acceptent de supporter de bonne grâce (le coût annuel d'un abonnement de téléphonie mobile, le coût unitaire d'un voyage aérien ou le tiers du coût du permis de conduire) pour acquérir des biens et des services qui présentent sans doute une importance d'une toute autre portée pour leur avenir.



▪ **Le financement par les entreprises** doit d'abord être recherché **en contrepartie de prestations marchandes de qualité que le système d'enseignement supérieur et de recherche est apte à fournir**. Les ressources propres recueillies par les établissements sur une base contractuelle en formation continue, en formation par alternance, en recherche appliquée et dans tout autre domaine autorisé peuvent et doivent être augmentées à mesure que les établissements démontrent leur capacité de fournir des prestations de grande valeur, notamment dans un contexte de renforcement de la professionnalisation des cursus et de développement de la valorisation de la recherche.

▪ **Le mécénat institutionnel ou individuel** et notamment la contribution personnelle des anciens élèves atteignent aujourd'hui un niveau dérisoire et pas seulement dans le budget des universités. La référence à une culture nationale qui serait hostile à ce mode d'intervention ne peut être considérée comme sérieuse lorsqu'on observe les résultats croissants obtenus par la mobilisation du mécénat privé dans le champ culturel. Si l'on souhaite améliorer la performance de l'enseignement supérieur en la matière il est nécessaire de le doter d'outils incitatifs de caractère juridique et fiscal qui permettent de susciter un courant de dons et de legs bénéficiant d'un traitement privilégié. En particulier, une adaptation du statut des fondations, du financement de chaires ou des legs aux universités, aux grandes écoles et aux organismes de recherche devrait être étudiée.

▪ Si une augmentation et une diversification des ressources peuvent être recherchées et obtenues, il convient également de veiller aux **mécanismes d'allocation des ressources additionnelles** ainsi mobilisées. **La répartition des ressources additionnelles devrait être liée à la démarche contractuelle** pour concentrer leur impact sur des **projets de développement et de rénovation** engagés, en toute responsabilité, par les équipes de formation et de recherche des établissements et après une évaluation rigoureuse des propositions émises par ces dernières.



▪ L'amélioration budgétaire de la situation financière des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur devrait également bénéficier, de façon prioritaire, à leur personnel. **Les ressources additionnelles ainsi obtenues pourraient alimenter des fonds incitatifs couvrant un régime indemnitaire ambitieux afin d'assurer une revalorisation des rémunérations.** Alors que la grille des salaires de la fonction publique qui s'applique à une large partie des personnels du supérieur est marqué par une uniformité de principe, le renforcement d'un dispositif indemnitaire, largement géré au niveau de chaque établissement, permettrait de reconnaître et de rémunérer de façon équitable des contributions spécifiques assurées par les personnels. Il introduirait un véritable mécanisme d'incitation dans lequel certaines contributions, jugées prioritaires pour le développement des établissements donneraient lieu à un complément significatif de rémunération. Dans la situation présente, de tels mécanismes existent déjà. Ainsi, dans les universités, les personnels peuvent bénéficier d'indemnités liées à la recherche d'encadrement doctoral, d'indemnités pédagogiques, d'indemnités pour charges administratives, d'indemnités pour participation à des activités de formation continue ou d'indemnités pour participation à la recherche appliquée. De tels mécanismes ont pu se développer depuis de nombreuses années – plus de vingt ans par exemple pour les indemnités de formation continue et de recherche appliquée – sans créer de difficultés de gestion majeure ni susciter d'objections de principe sur leur légitimité ou sur leur équité. Leur rationalisation et une extension des enveloppes mises en jeu renforceraient leur caractère incitatif ; elles permettraient aux établissements de voir leur personnel se consacrer, moyennant une contrepartie légitime, à la prise en charge de missions nouvelles telles que l'orientation des étudiants, le tutorat des étudiants étrangers, la prospection ou la gestion de conventions d'échanges internationaux, la recherche et l'encadrement de stages ou de périodes d'alternance, la conduite de travaux de recherche fondamentale ou appliquée, l'encadrement doctoral ou le transfert de technologies. Bref, tout en contribuant à



la revalorisation des rémunérations servies aux personnels, un tel régime indemnitaire placerait les universités en capacité d'assumer des missions nouvelles qui leur sont assignées par leur environnement national ou international et qui constituent, pour l'instant, des occasions d'enrichissement de leurs attributions traditionnelles difficiles à saisir. Une telle démarche devrait gagner en influence alors que les perspectives de remplacement des personnels qui prendront massivement leur retraite dans les prochaines années laissent prévoir des difficultés de recrutement et conféreront un avantage croissant aux établissements qui sauront exploiter toutes les possibilités qui leur seront accessibles pour améliorer les conditions matérielles et morales d'exercice professionnel assurées à leur personnel.

9. Transformer les structures et les mécanismes de gouvernance des établissements pour élargir leur espace d'autonomie et de responsabilité

Principales lignes d'action :

- *Dépasser le monolithisme et l'uniformité inhérents à l'organisation des universités françaises.*
- *Ouvrir les possibilités de rénovation et de diversification des statuts, les structures et des modes de fonctionnement des établissements en cohérence avec leur projet et leurs caractéristiques propres.*

▪ L'enseignement supérieur français est marqué par **une structure duale** qui fait cohabiter des universités et des grandes écoles caractérisées par des mécanismes institutionnels et pédagogiques profondément disparates. Alors que les grandes écoles ont choisi des modes d'organisation d'une grande diversité, le sous-ensemble constitué par les universités est caractérisé, pour sa part, par une homogénéité formelle qui confine au monolithisme. Le statut des établissements, la nature de leurs composantes internes, leurs conseils et autres organes de décision, les modes d'élection et de désignation des responsables obéissent, de façon quasi uniforme, à



des dispositions générales fixées de façon intangible par la loi du 26 janvier 1984. Après plus de vingt ans d'application **il faut bien admettre que cette uniformité est devenue une source de dysfonctionnements majeurs pour la plupart des établissements**. Est-il nécessaire de gérer, dans le même cadre institutionnel, une université de 5 000 étudiants et une autre de 40 000 ? Une université qui demeure le seul établissement d'enseignement supérieur de référence dans son aire géographique et une université sise dans une métropole ou une capitale et qui se trouve insérée dans un ensemble riche de plusieurs universités ou écoles et, dans certains cas, de plusieurs dizaines d'institutions ? Une université sise sur un site unique et une université qui comprend plusieurs dizaines d'implantations parfois réparties sur toute l'étendue d'une région ? Une université scientifique qui s'appuie sur une importante infrastructure et des équipements coûteux imposant des contraintes logistiques ou financières et une université centrée sur les spécialités tertiaires dont l'activité repose essentiellement sur les ressources humaines de ses enseignants chercheurs et de son personnel administratif et technique ?

Bref, le bon sens et l'expérience de multiples institutions exerçant dans un cadre public ou privé suggèrent que **l'uniformité monolithique des structures et des modes de fonctionnement a toutes les chances de conduire à une sous-efficacité et parfois au blocage**. Or l'alternative au monolithisme existe. Elle consiste à **combinaison des principes communs de fonctionnement** fermement définis et qui garantissent une certaine égalité aux usagers comme aux personnels et **une adaptation pragmatique de ces principes aux réalités du terrain**. En l'occurrence, il s'agirait d'assurer une meilleure efficacité du fonctionnement de l'enseignement supérieur français en adaptant les structures aux dimensions des établissements, à leurs orientation en termes disciplinaires ou de modes d'enseignement et, de façon plus singulière, à leurs projets stratégiques.



▪ **Trois principes communs d'organisation** auxquels toutes les universités devraient se soumettre peuvent être proposées. Applicables à tous les établissements, ils devraient garantir l'égalité de traitement à laquelle les usagers et les personnels sont légitimement attachés, quel que soit l'établissement public auquel ils s'adressent.

Le premier principe a trait au maintien d'**un fonctionnement démocratique et collégial**, fermement enraciné dans la tradition universitaire, française et internationale. Outre les garanties de **liberté d'expression** assurées aux différents membres de la communauté universitaire, ce principe conduit à ouvrir l'accès aux responsabilités institutionnelles majeures sur la base d'une élection. En outre, le corps électoral appelé à se prononcer rassemble 0 différentes parties prenantes qui concourent à l'activité universitaire, à savoir les enseignants chercheurs, les personnels administratifs et les étudiants.

Un deuxième principe concerne **la nécessité pour les établissements d'enseignement supérieur – et notamment pour les universités – de fonctionner de façon ouverte sur les demandes et sur les besoins de l'économie et de la société qui les environnent**. Ce principe incite à **associer des personnalités extérieures** représentatives des différents intérêts sociaux et économiques à des instances pertinentes des établissements. L'expérience montre que la mobilisation de personnalités extérieures peut revêtir ainsi une utilité majeure si on s'adresse à des personnalités judicieusement choisies et si on parvient à utiliser à plein la liberté de jugement que leur confère un statut externe.

Il est clair que ces deux principes sont déjà largement à l'oeuvre dans l'enseignement supérieur français. Dès lors, leur rappel vise, non pas à introduire des traits radicalement nouveaux, mais à réaffirmer des lignes de continuité et des garanties pérennes sur lesquels le changement pourra être solidement appuyé.

Quant au troisième principe qui devrait conserver une portée générale, il est aussi déjà à l'oeuvre dans l'enseignement supérieur français. Mais il n'y fait l'objet que d'une application intermittente et erratique. Il devrait relever désormais d'une pratique systématique



et d'une culture intensive. Ce principe devrait conduire à **la recherche de l'efficacité et la responsabilité dans le fonctionnement des institutions de l'enseignement supérieur**. Le fonctionnement démocratique et la culture du débat avant la délibération n'interdisent pas la recherche d'une économie de temps et d'énergie dans les processus de décision.

▪ Si des principes généraux de fonctionnement peuvent être ainsi formulés, **les possibilités d'aménagement et d'adaptation** devraient être ouvertes ou élargies sur trois points principaux.

Les statuts des établissements devraient pouvoir être adaptés aux caractères propres de chaque école ou université et à son projet scientifique et pédagogique. D'une part, la diversité des solutions statutaires possibles permettrait d'assurer à chaque établissement qu'il dispose d'un outil institutionnel pertinent par rapport à sa stratégie, à son potentiel et à ses atouts. D'autre part, la possibilité de faire évoluer les statuts devraient être élargie afin que des aménagements institutionnels adéquats puissent accompagner les transitions requises par l'accès de l'institution à de nouveaux stades de développement.

L'architecture des conseils centraux et des organes de décision est aujourd'hui uniforme. Des textes nationaux imposent par exemple un ensemble identique de conseils ou de commissions, assumant les mêmes fonctions, désigné selon les mêmes modalités et régi par des règles internes ou externes uniformes, pour toutes les universités, quelles que soient leurs dimensions, leur champ d'activité ou leurs caractéristiques académiques ou logistiques. Dans certains cas, l'effectif d'une université en personnels enseignants ne permet même pas d'assurer une présence suffisante pour assurer un quorum régulier et un fonctionnement normal des instances. Un établissement devrait pouvoir aménager l'architecture de ses instances internes à condition de respecter le principe démocratique précédemment énoncé.

Enfin, les choix de structure interne devraient pouvoir être différenciés et aménagés, éventuellement après une phase d'expérimentation locale ouvrant sur une évaluation et sur des



adaptations. Alors que les instruments institutionnels déjà existants ont trop souvent permis de créer des royaumes indépendants qui mènent leur propre politique dans un ensemble composite, miné par les contradictions internes (UFR à statuts dérogatoires, articles 33, articles 43...), les choix d'organisation devraient désormais tendre à favoriser l'émergence de véritables projets d'établissements et la mobilisation de l'initiative des différentes composantes au lieu d'entretenir des équilibres métastables fondés sur la neutralisation réciproque des principaux groupes actifs.

On peut penser que l'intervention à ces différents niveaux est déjà porteuse d'améliorations considérables sans qu'il soit nécessaire de mettre en cause le caractère public de la plupart des établissements, le régime financier qui s'impose à eux ou le statut des personnels. Mais la complexité des contraintes juridiques qui enserrant, à l'heure actuelle, l'initiative des établissements exigera sans doute des aménagements législatifs et réglementaires. Même si elle ne constitue pas un préalable, la promulgation de textes nouveaux sera nécessaire. Elle devrait tendre non à préciser de façon exagérément détaillée des dispositions contraignantes, mais à lever certaines contraintes formelles qui ont fait la preuve de leur stérilité pour ouvrir des espaces d'initiative. Le changement dans l'université française exige non des textes contraignants et de nouvelles règles tatillonnes, mais des textes qui ouvrent des possibles.

10. Transformer les mécanismes de régulation pour renforcer leur capacité de mobilisation et de valorisation des initiatives et des innovations

Principales lignes d'action :

- *Renforcer conjointement la capacité de pilotage stratégique de l'Etat et des autres tutelles et l'autonomie des établissements.*
- *Dans cette perspective, clarifier la formulation des priorités nationales et des grands programmes d'intérêt général et mettre en place des outils*



efficaces d'incitation afin d'en promouvoir l'application effective.

- *Renforcer les structures d'évaluation et les dispositifs d'assurance de la qualité afin d'améliorer la transparence sur les performances du système ainsi que l'initiative et la responsabilité des acteurs, à tous les niveaux du système.*

▪ L'une des difficultés majeures qui minent les mécanismes de gouvernance du système français d'enseignement supérieur tient à leur structure même. Cette structure met en présence **une tutelle** qui est supposée disposer des prérogatives les plus larges en matière d'habilitation, de régulation ou de financement et **des établissements** dotés de l'autonomie formelle la plus étendue. Mais, d'un côté, la tutelle peine à faire prévaloir et à faire appliquer les orientations qu'elle juge conformes à l'intérêt général. Quant aux établissements, ils estiment volontiers que les contraintes auxquelles ils se trouvent confrontés débordent leurs capacités de réponse et sont enclins à faire appel à l'intervention de l'État dès qu'une difficulté sérieuse perturbe le fonctionnement du système.

Il faut manifestement sortir de ce face-à-face entre un Etat qui ne parvient pas assez à faire jouer ses atouts manifestes pour faire progresser ses orientations prioritaires et des responsables qui ont du mal à se positionner entre la mise en oeuvre d'initiatives stratégiques propres, la réponse aux impulsions de la tutelle et la réaction aux forces centrifuges qui minent la cohésion des établissements.

Dans cette perspective, l'issue se trouve sans doute dans le renforcement – et peut-être dans la mise en place – d'un modèle articulant trois ensemble d'acteurs : des établissements autonomes, jouant pleinement la carte de l'initiative stratégique, une tutelle qui se concentre sur le pilotage stratégique du système d'enseignement supérieur et des instances de régulation et d'évaluation dotée d'une véritable indépendance.



▪ Ainsi que cela a déjà été souligné **l'exercice d'une l'autonomie réelle** par les établissements requiert trois conditions. Elle tient tout d'abord à leur **capacité de formuler un projet de formation et de recherche cohérent, fondé sur l'affichage de choix et de priorités claires**. Elle est par ailleurs liée à la **capacité d'interaction et de négociation avec les parties prenantes internes et les partenaires extérieurs, notamment avec les pouvoirs publics**, pour obtenir la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en oeuvre de ce projet et notamment, au financement par l'État et les collectivités publiques des actions d'intérêt général et des objectifs relevant de priorités nationales ou territoriales. L'autonomie prend enfin un contenu concret lorsqu'elle va jusqu'à **la formulation de plans d'action à moyen terme et à court terme** comportant non seulement l'énoncé de projets mais également la prévision des conditions concrètes de leur mise en oeuvre, notamment les conditions financières. Or la tradition universitaire française, longtemps marquée par une culture administrative, a su progressivement mettre en oeuvre une telle **culture stratégique et une culture de l'autonomie dans le cadre de la démarche contractuelle** liant les établissements à leur tutelle. L'élargissement du champ de la démarche contractuelle donnerait à cette culture stratégique déjà présente dans le système, l'extension nécessaire et permettrait de faire progresser, au niveau de chaque établissement, les capacités de conception et de mise en oeuvre ainsi que les chaînes de responsabilité nécessaires au succès.

▪ Les pouvoirs publics qui exercent en France une tutelle sur la quasi-totalité du système d'enseignement supérieur ont également renforcé leurs capacités et leurs modes d'intervention stratégiques. Cependant, leur intervention combine encore trop souvent les impulsions et l'appel à l'initiative et des démarches marquées par une culture administrative tatillonne et intrusive. Pour jouer pleinement le rôle qui devrait être le leur, **les pouvoirs publics devraient se concentrer sur leur mission d'orientation et de régulation et se dégager, dans toute la mesure du possible, des**



interventions de détail qui mobilisent inutilement des ressources et qui n'améliorent en rien la performance du système. Dans une telle perspective, les pouvoirs publics devraient se focaliser sur trois missions fondamentales.

En premier lieu il leur appartient de **formuler des orientations claires portant sur les objectifs généraux du système d'enseignement supérieur** et, dans le cadre de contrats de plan spécifique négocié avec chaque établissement, sur les objectifs et les plans d'action propres à chaque d'entre eux.

En deuxième lieu, **les pouvoirs publics disposent de moyens incitatifs puissants, notamment en ressources financières ou en moyens d'action fournis en nature** (emplois, équipements, bâtiments). Au lieu de répartir les très importantes ressources dont ils disposent ainsi, les organes de tutelle devraient assurer **l'allocation d'une part significative de leur montant dans le cadre de programmes incitatifs et mobilisateurs et en contrepartie d'engagements explicites pris par les établissements** ; le renforcement des financements contractuels venant à l'appui des projets et la minoration de la part du financement assuré, de façon mécanique, sur la base des effectifs d'étudiants inscrits seraient la traduction la plus visible de ce changement de perspective.

En troisième lieu, **la tutelle devrait se concentrer sur le suivi et l'évaluation effective des réalisations imputables aux établissements.** Grâce à la mise en place d'outils d'information adaptés, elle serait ainsi en mesure d'enregistrer les échecs et les insuffisances manifestes et de les sanctionner lorsque ces dernières engagent manifestement la responsabilité des établissements ; à l'inverse, elle serait en mesure d'accompagner les réalisations et les réussites exemplaires notamment grâce à la mise en place d'incitations financières positives.

Bref, c'est en se dégageant d'un modèle de gestion administrative formaliste et en se concentrant sur une mission d'orientation stratégique, d'incitation et de régulation que les pouvoirs publics pourront pleinement jouer le rôle que la gouvernance des systèmes universitaires modernes peut désormais leur ménager.



▪ Afin que les établissements plus autonomes et les pouvoirs publics plus stratégiques puissent déployer pleinement leur action et s'articuler sur une base objective et lucide, **les dispositifs d'information et d'évaluation des réalisations acquièrent un rôle essentiel**. Les systèmes d'information orientés vers l'identification et l'évaluation des performances des entités publiques devraient connaître en France une forte progression, à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances. Cependant, pour jouer pleinement son rôle dans le pilotage des universités, le système d'information doit pouvoir être mobilisé par **des dispositifs d'évaluation efficaces**. De tels dispositifs comportent essentiellement trois niveaux d'intervention.

En premier lieu, **l'évaluation des personnels** requiert un dispositif national permettant de garantir l'application de standards cohérents d'évaluation dans les procédures de recrutement et de promotion des enseignants et des chercheurs. En contrepoint au dispositif national, l'évaluation des enseignants et des chercheurs doit être développée au **niveau local** pour assurer un suivi des réalisations des personnels dans le cadre de leurs activités quotidiennes, par exemple dans les activités d'encadrement pédagogique pour les enseignants. De telles instances nationales et locales chargées des missions de recrutement, d'évaluation et de promotion des personnels existent déjà en France, tant au niveau national (Conseil national des universités, Comité national) qu'au niveau local. Le réaménagement dans un sens qui renforce la dimension évaluative peut permettre de répondre à cette première mission.

Les deux autres modes concernent **l'évaluation des programmes et l'évaluation des établissements**. Ces deux types de démarches répondent à des objectifs différents et obéissent à des méthodologies profondément distinctes. Ils ont cependant en commun de requérir l'intervention **d'experts indépendants** dont le jugement ne doit être influencé ni par des pressions provenant des établissements ni par des directives de la tutelle. La France dispose déjà de nombreuses structures d'évaluation qui se sont constituées



par sédimentation historique et dans le périmètre de plusieurs institutions d'enseignement ou de recherche. La mise en cohérence et l'unification de ces instances est un des objectifs poursuivis par la loi recherche et par ses textes d'application en cours de préparation. La garantie de l'indépendance de ces instances et une action tendant véritablement à leur unification constituent un impératif absolu pour l'enracinement de la culture de l'évaluation et la garantie de la qualité dans le système français d'enseignement supérieur et de recherche.

▪ Les rapports entre les différents ministères chargés de la tutelle de l'enseignement supérieur et les instances d'évaluation méritent également une attention particulière. Il appartient aux pouvoirs publics – et notamment au ministère chargé de l'éducation nationale – de **constituer et d'entretenir une véritable capacité d'orientation et de pilotage stratégique du système** ; il y va de leur responsabilité politique majeure. En outre, dans les arbitrages interministériels, **le caractère prioritaire reconnu au développement de l'enseignement supérieur français doit être traduit de façon symbolique forte**. À cet égard, l'idée d'ériger au rang de ministère d'État le département chargé de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pourrait constituer un signal éloquent. Au-delà de ses dimensions protocolaires, cette disposition pourrait faciliter les arbitrages interministériels à prévoir et qui, dans un contexte budgétaire difficile, risquent d'être durablement tendus.

▪ S'il appartient à l'État de définir des axes stratégiques et des priorités politiques nationales, la création d'une instance chargée de traduire ces priorités dans des principes d'organisation du système universitaire, de développement de ses capacités et de formuler des principes de pilotage du système et d'évaluation serait nécessaire. La mise en place d'une **haute autorité de l'enseignement supérieur et de la recherche**, chargée d'animer la réflexion stratégique des responsables publics et de traduire les choix politiques nationaux en objectifs de développement universitaire, elle pourrait en particulier influencer sur les choix de grandes implantations et sur les



principes de répartition des ressources allouées au système. Elle serait enfin chargée d'assurer la veille internationale et de maintenir une démarche d'étalonnage de la recherche et de l'enseignement supérieur français par rapport aux performances des systèmes universitaires des pays les plus avancés.





CONCLUSION

La présente contribution ne cherche pas à dessiner un modèle normatif idéal ; elle s'enracine au contraire dans l'analyse de l'existant et dans le repérage des faiblesses de notre système d'enseignement supérieur et de recherche sans se laisser détourner de la tâche par les tabous ou les idées préconçues qui contaminent le débat.

La méthode proposée vise à identifier des chantiers prioritaires et définir, à chaque étape, un mode opératoire efficace.

Mais il reste à convaincre les universitaires, les étudiants ainsi que l'ensemble de nos compatriotes et les élus politiques que nous n'avons pas le choix.

Les enjeux sont décisifs pour notre pays et cette réforme est urgente.

Augmenter rapidement le pourcentage des diplômés en mesure de trouver une insertion professionnelle rapide et valorisante ouvre une formidable perspective.

En faisant appel, avec modération, à la contribution des étudiants, mais aussi à la mobilisation de prêts, de bourses, d'allocations diverses, il faut parvenir à une situation dans laquelle aucune famille ou aucun individu ne pourront être en situation de devoir renoncer à l'accès à un enseignement supérieur de qualité car ils auront obtenu les ressources nécessaires pour suivre, avec toute la quiétude voulue, un cursus porteur de qualification et de promotion sociale.



Dans un souci de démocratie et de progrès, il est urgent de sortir en particulier une grande partie de nos universités de la situation de pauvreté dans laquelle elles ont été progressivement amenées et d'en faire un lieu de vie stimulant, ouvert et enrichissant, qui permette de rétablir le lien de confiance entre les étudiants et leur Université. C'est là également un préalable au rétablissement d'un rapport de confiance avec la société en général.





Précédentes parutions de *Nouvelles Visions*

éditées par la Fondation Concorde

En 2001,

janvier : *La Mondialisation – Un monde nouveau, une chance pour l'avenir.*

avril : *L'Administration du nouveau siècle – Les nécessaires réformes.*

mai : *L'Environnement, nouvelle frontière politique.*

juin : *Une fiscalité pour une France ouverte – Moins d'impôts pour chaque Français.*

octobre : *Revitaliser l'économie d'en-bas – Décentraliser l'initiative, libérer les énergies.*

novembre : *Pour un ministère du développement durable – Contribution d'un groupe du Corps des mines pour la réforme de l'Etat.*

En 2002,

janvier : *Mobiliser la société civile – Fondations et associations au service de l'intérêt général.*

février : *Définir une stratégie de défense et de sécurité après le 11 septembre 2001.*



mars : *EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir.* (1^{ère} édition)

juin : *EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir.* (2^{ème} édition)

octobre : *Caisse des Dépôts et Consignations – Repenser le rôle de l'établissement et sa place dans le secteur financier public.*

novembre : *Retour à la compétitivité ou régression sociale.*

En 2003,

janvier : *L'emploi et le travail en France – L'impact des 35 heures.*

avril : *Renforcer les petites industries – Organiser les réseaux de proximité et revitaliser l'économie d'en bas.*

juillet : *Débat public sur l'énergie : libérer l'énergie – Eléments de réflexion sur une nouvelle fusion EDF / GDF.*

novembre : *Français et Américains : l'autre rive.*

En 2004,

janvier : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (1^{er} fascicule).*

février : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (2^{ème} fascicule).*

juillet : *Libérons les fondations – Pour créer des emplois et mieux servir l'intérêt général.*



novembre : *L'emploi en France a besoin d'entrepreneurs et de capitaux français – l'ISF en question.*

En 2005,

avril : *Baromètre de la confiance.*

mai : *Renforçons nos tissus économiques pour faire face à la mondialisation – Sécurisons les salariés les plus exposés.*

juin : *Politique énergétique de la France à horizon 2050.
Un atout au service du développement durable.*

octobre : *Santé et environnement.*

novembre : *Lutte contre le chômage – Pourquoi il faut baisser les impôts en France !*



En 2006,

mars : *Baromètre de la confiance.*

mai : *Enraciner l'enseignement supérieur dans la société de la connaissance.
Dix mesures pour transformer l'enseignement supérieur en cinq ans.*

