

Les tensions du système d'enseignement supérieur et de recherche

Nos exigences sur lui sont grandes. On attend qu'il réponde à une demande sociale de plus en plus exigeante et diversifiée : un nombre d'étudiants en croissance rapide, en particulier au sein des universités ⁽¹⁾ ; l'assimilation de nouveaux publics, en attente de reconversion ou de promotion sociale, demandeurs de formation professionnelle et continue ; la prise en compte d'une demande forte de professionnalisation (création des IUT, des IUP, des DESS, des MST, MSG, écoles internes d'ingénieurs) ; le développement de la recherche fondamentale ; enfin, la valorisation de cette recherche et le transfert de technologie en réponse aux demandes de l'environnement socio-économique.

Ce système se développe dans un environnement marqué par une concurrence internationale qui s'élargit et se renforce chaque jour. La mondialisation, on l'a dit, est aussi de plus en plus celle des qualifications. Sur l'ensemble de la planète les sites d'enseignement et de recherche accueillent indifféremment des enseignants, étudiants et chercheurs de toutes nationalités. Il est impossible aujourd'hui de penser l'enseignement supérieur et la recherche sans tenir compte de cette compétition.

Notre système ne bénéficie, enfin, que de ressources limitées. On connaît les chiffres : la dépense totale par étudiant en France est égale au tiers de celle des États-Unis (ce qui, même en tenant compte d'un financement privé de 50 % dans ce pays, laisse encore apparaître un écart contributif des collectivités publiques). Inversement, nous consacrons à chaque élève du secondaire des sommes beaucoup plus élevée qu'à chaque étudiant du supérieur, et la justification d'un tel écart n'apparaît pas de façon évidente.

Or nous avons besoin d'un enseignement supérieur et d'une recherche de tout premier rang. Nous en avons besoin car c'est la marque d'un grand pays de donner à ses enfants l'accès aux plus hautes connaissances. L'accès libre à l'université fait aujourd'hui partie des valeurs communes, partagées dans notre démocratie. Nous en avons également besoin parce que la qualité de cet enseignement et de cette recherche est probablement l'élément crucial de la compétitivité à long terme de notre économie et de sa performance de croissance. Dans la bataille mondiale des qualifications, qui sera celle du XXI^e siècle, c'est l'arme ultime de la victoire ou de la défaite.

Compte tenu des réflexions déjà avancées élaborées dans d'autres enceintes, en particulier des États généraux de la recherche, organisés conjointement par le comité d'initiative et de proposition présidé par les professeurs Baulieu et Brézin, certaines universités et le collectif « Sauvons la recherche », le groupe n'a pas jugé opportun d'entrer dans le détail des propositions concernant l'organisation de la recherche publique, se concentrant sur l'enseignement supérieur et son lien avec la recherche.

(1) Les effectifs des universités sont passés de 660 000 en 1970 à 1 470 000 en 1995, puis ont connu une relative stabilité depuis (1 420 000 en 2003). En tout, les effectifs de l'enseignement supérieur sont de l'ordre de 2,1 millions d'étudiants.

Il affirme, cependant, que la recherche constitue un enjeu de premier ordre pour l'avenir économique de la France, et qu'elle doit être gérée sur la base de la recherche d'excellence, sans que prévale comme parfois une logique d'aménagement du territoire.

L'état des lieux n'incite pas à l'optimisme

Il y a d'abord le désastre du premier cycle. Des taux de redoublement excessifs et une durée moyenne pour obtenir le DEUG indigne ⁽¹⁾. D'où un triple gâchis : gâchis humain ; gâchis d'intelligence ; gâchis d'argent. On connaît le diagnostic : une incohérence lourde, faute de régulation, entre les flux d'étudiants et les besoins de la société. Des professeurs qui ne veulent plus enseigner en premier cycle et qui laissent ce soin aux jeunes maîtres de conférences, à peine sortis du doctorat, où à des professeurs agrégés du secondaire affectés dans le supérieur. Un taux d'encadrement pédagogique et administratif décroissant lorsque les effectifs augmentent, soit l'inverse du régime qui prévaut pour les classes préparatoires aux grandes écoles. Deux sessions d'examen, au début de l'été et au début de l'automne. L'université s'apparente à une vaste machine à contrôler ceux qu'elle n'a pas formés.

Au total, ce qu'on appelle la sélection par l'échec est une réalité. Elle résulte de l'ignorance de la réalité des débouchés tandis que de nombreuses qualifications restent inexploitées, de nombreux talents laissés en friche et de nombreux métiers non pourvus. Cet état de fait est profondément corrosif pour le tissu humain et la cohésion sociale et pose la question de l'orientation des étudiants.

En second lieu, notre système universitaire en tant que tel est de moins en moins performant au plan international. Nous avons de très grands chercheurs et enseignants, nous sommes leaders mondiaux dans plusieurs secteurs, et nous avons des « grandes » écoles et certaines universités de premier rang. Mais ces remarquables performances n'empêchent pas, au plan collectif, une marginalisation progressive à l'échelle mondiale. Nos diplômés, même les plus prestigieux, sont peu connus et reconnus. En nombre croissant, nos chercheurs choisissent d'exceller à l'étranger. Hors les programmes institutionnels d'échanges européens, nous accueillons de moins en moins d'étudiants étrangers en provenance des pays développés ou émergents. Les statistiques mondiales de citations, de publications et de brevets d'enseignants et de chercheurs résidant en France sont peu encourageantes.

Cette contradiction entre les performances individuelles et collectives incite à s'interroger sur le système lui-même. Réussir dans la compétition repose généralement sur au moins trois conditions :

- pouvoir bénéficier d'un effet de taille ;
- trouver les bonnes spécialisations ;

(1) Le taux d'obtention du DEUG en deux ans est de 45,5 %, en trois ans de 21,1 %, en quatre ans de 7,7 %, en cinq ans de 2 %. Au total, le taux d'obtention du DEUG est de 76,4 %.

– être en mesure de mobiliser et redéployer, si nécessaire, des ressources suffisantes.

Nulle part, dans notre système d'enseignement supérieur et de recherche, ces trois conditions sont aujourd'hui simultanément réunies. Celle de nos universités qui ont la taille critique ne disposent ni des ressources ni de la spécialisation. Nos grandes écoles ont la spécialisation, mais jamais la taille critique et parfois manquent de ressources.

On voit bien que le diagnostic de l'insuffisance de moyens, pour incontestable qu'il soit, ne suffit pas. La question des structures, à l'évidence, se pose. Il ne s'agit pas de transposer tel modèle étranger. L'enseignement supérieur est un grand service public. Mais, comme beaucoup d'autres, il est soumis à une exigence de performance d'autant plus forte que les attentes sont élevées et que cette performance est essentielle pour notre croissance et notre prospérité future.

Nous pensons qu'il est possible à la recherche et l'enseignement supérieur français de mener la bataille de l'excellence au plan mondial et simultanément de remplir, au service de la société tout entière, leur fonction de création et de transmission du savoir. La stratégie :

- doit être globale, c'est-à-dire qu'elle doit se situer à la fois au niveau des moyens, notamment l'emploi scientifique, et au niveau des structures et plus encore peut-être de leur fonctionnement ;
- doit s'appliquer dans un même mouvement aux établissements universitaires et aux établissements publics scientifiques et techniques (EPST) ;
- doit prendre en compte la nécessité de constituer des pôles de recherche solides et performants capables d'affronter la compétition internationale avec des chances raisonnables de succès ;
- doit s'inscrire résolument dans la constitution de l'Espace européen de la recherche.

Dans cette perspective, nous suggérons quatre grandes orientations

Conduire une politique spécifique et intégrée de l'enseignement supérieur et de la recherche

À de rares exceptions près, l'organisation gouvernementale a toujours associé dans l'histoire l'université à l'enseignement scolaire et dissocié la recherche de l'université. Cette organisation traduit un double décalage avec la réalité :

- le scolaire est relativement protégé de la concurrence internationale, tandis le supérieur y est tout entier immergé ;
- les problématiques ne sont pas les mêmes : on ne demande pas au scolaire de produire de la connaissance, mais seulement de la transmettre, si possible dans son dernier état.

Nous pensons que l'intérêt collectif serait mieux servi par une structure différente, avec un ministère de plein exercice rassemblant l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation et les technologies ; l'Éducation nationale se concentrant alors sur ses énormes responsabilités du primaire et du secondaire.

Une autonomie indispensable des universités

Il faut d'abord en préciser le contenu. Elle implique, selon nous : des présidents pouvant se présenter aux élections avec une équipe de vice-présidents ; l'allocation d'un budget global comportant la masse salariale des universitaires et non universitaires ; l'amortissement des investissements ; la propriété et la responsabilité du patrimoine ; la fongibilité des crédits au sein de la masse salariale, d'une part, et pour toutes les autres dépenses d'autre part ; la plus grande déconcentration possible de la gestion du personnel universitaire ; l'affectation d'emploi de cadres dirigeants de haut niveau.

L'autonomie pourrait trouver à s'exercer également en matière d'accueil des étudiants étrangers. Il serait ainsi souhaitable que les bourses, actuellement du seul ressort du ministère des Affaires étrangères, soient transférées au ministère de l'Enseignement supérieur pour être immédiatement déconcentrées au sein des établissements. Eux seuls, en effet, peuvent adopter des politiques cohérentes d'accueil d'étudiants étrangers, sur des bases académiques et non pas seulement sociales.

Cette autonomie devrait s'accompagner nécessairement de procédures d'évaluation ex-post des politiques pédagogiques, scientifiques, institutionnelles.

Outre ses avantages intrinsèques, l'autonomie serait en soi un puissant moteur de changement :

- elle ouvrirait d'abord la voie à des partenariats divers, choisis, et négociés sur une base équilibrée : partenariats européens et internationaux, partenariats avec les entreprises. Dans ce contexte, il conviendrait en particulier d'assouplir les règles actuellement en vigueur en matière de contractualisation avec les collectivités territoriales : les universités doivent aujourd'hui en ce domaine accéder à l'âge adulte, et être en situation de négocier et de signer leur contrat de développement avec les régions (et les collectivités territoriales qui leur sont associées) sans plus relever, comme aujourd'hui, de la tutelle des préfets de région, et a fortiori des recteurs ;
- elle permettrait de mieux articuler l'enseignement supérieur et la recherche. Les laboratoires sont déjà, pour les trois-quarts, composés d'universitaires ; ils sont déjà, le plus souvent, localisés dans les locaux universitaires. Ce sont les universités qui forment les doctorants et alimentent le recrutement des enseignants chercheurs.

Certes, toutes les universités ne sont pas prêtes pour remplir une telle mission et, dans ces conditions, des inquiétudes légitimes peuvent naître chez les chercheurs à propos d'une intégration plus poussée de la recherche dans des universités insuffisamment autonomes et souvent mal armées pour mettre en œuvre des politiques de recherche ambitieuses. Mais ce constat, même s'il était avéré, ne saurait guider une réflexion prospective sur l'avenir de notre enseignement supérieur et de notre recherche. Dans cette perspective, l'une des missions principales des grands établissements de recherche, et notamment du CNRS, serait de nouer des partenariats solides avec les universités capables de développer des pôles de recherche puissants et compétitifs comme de véritables écoles doctorales et de mettre à leur disposition les moyens dont elles ont besoin dans une

logique contractuelle fondée sur l'égalité. Des procédures d'évaluation de la recherche faisant notamment une place importante aux experts étrangers devraient permettre de fonder et de légitimer ces partenariats

La recherche de la taille critique

En ce domaine nous avons des problèmes majeurs : l'absence de taille critique de la plupart des grandes écoles ; l'absence de toute recherche, et donc de formation par la recherche, dans la vaste majorité des grandes écoles d'ingénieurs et de commerce. Et, dans le système universitaire, la dispersion des efforts de recherche et des moyens. Nous nous privons ainsi des synergies et économies d'échelle que donne le rassemblement, dans un espace concentré, de talents, d'équipements et de compétences. C'est aussi une cause profonde de la non-visibilité internationale de nos institutions.

Il est important de rechercher, avec la sélectivité que cela implique, la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieur forts, regroupant, sur un même site ou sur une aire géographique pertinente, universités, organismes de recherche, grandes écoles, grands équipements et départements Recherche et Développement d'entreprises. Ces pôles de compétences formant chacun – et chaque année – plusieurs milliers d'étudiants de haut niveau, mettraient en commun (pour la partie publique) les moyens, les ressources et les infrastructures générales.

Diversification et spécialisation

Dans le cadre d'un service public d'enseignement supérieur de haut niveau, la recherche de la taille et de la visibilité internationale impose une diversité qui doit être pleinement assumée.

C'est dans ce cadre, notamment, qu'il faut penser la question de la sélection et dépasser, pour ce faire la distinction souvent avancée entre grandes écoles et universités. Dans tous les grands pays, il existe, quel que soit par ailleurs leur statut, des établissements sélectifs et des établissements non sélectifs (à commencer par les États-Unis où deux-tiers des établissements n'opèrent pas de sélection à l'entrée).

En France, la sélection touche un tiers des 2,1 millions d'étudiants : les élèves de BTS, ceux des classes préparatoires aux grandes écoles, les étudiants d'IUT, ceux des actuels DEA et DESS, les doctorants font l'objet d'une sélection au sens où, même munis du diplôme nécessaire pour demander à être inscrits, leur candidature est souverainement acceptée ou rejetée par un jury.

Dans cet esprit, nous aurions tout intérêt à prendre à bras-le-corps la question des 1^{ers} cycle universitaire, pour limiter les sorties non qualifiantes et les diplômes dévalorisés.

Les licences professionnelles ont été un premier pas intéressant dans cette direction. Il faut aller plus loin en réfléchissant à ce qu'on a perdu avec la suppression de la propédeutique, se demander si, compte tenu de ce qu'est aujourd'hui la culture générale et la formation méthodologique d'un bachelier moyen, il ne faut pas ouvrir de façon expérimentale

et facultative, des premiers cycles sans orientation disciplinaire, un peu à la manière des collèges anglo-saxons dont les élèves continuent d'étudier toutes sortes de matières, se forment au travail individuel comme au travail en équipe, acquièrent des méthodes qui leur permettent de trouver un emploi la licence en poche, et ne choisissent que progressivement une « majeure » disciplinaire en fonction de leurs goûts et de leurs talents, déterminés lors de leurs deux premières années d'études postsecondaires. Il faudra y mettre de l'argent, sur la base d'engagements contractuels, avec évaluation *ex post* à partir d'indicateurs objectifs. On doit y parvenir, car au-delà de la question de la croissance économique, il en va de la cohésion sociale et nationale.

Une alternative ou un complément à cette approche serait de revenir sur l'absence d'orientation à l'entrée de l'université. Tous les bacheliers resteraient assurés d'entrer à l'université, tous ne pourraient pas, en revanche, accéder à toutes les filières en fonction du baccalauréat qu'ils ont obtenu.

Quel rôle pour l'État dans un grand service public de l'enseignement supérieur ?

Ce qui retient dans la voie de l'autonomie, c'est la peur d'une dissolution du service public de l'éducation : la crainte de l'abandon des valeurs d'égalité et de démocratie dont il est porteur pèse lourdement sur la recherche de formules d'autonomie, de concurrence et de spécialisation dans l'enseignement supérieur. Cette crainte doit trouver une réponse. Il ne s'agit pas, dans l'esprit des propositions qui sont formulées, de transposer tel quel tel ou tel modèle étranger. Mais, à l'aune même des ambitions du service public, il faut mieux définir le rôle de l'État dans un système rénové d'enseignement supérieur et de recherche :

- il lui revient d'abord de procurer des ressources financières. La nécessaire augmentation de l'effort est aujourd'hui inhibée par le risque de saupoudrage et de dispersion. Pour sortir de la dialectique paralysante des moyens et de l'efficacité, nous pensons que les moyens nouveaux devraient être dissociés des moyens structurels existants. Ils seraient attribués pour une grande partie sur des appels à projets (contrôlés par des instances scientifiques indépendantes) ; enfin, non systématiquement reconductibles ;
- il lui faut ensuite assurer l'intégrité et la valeur des diplômes, ce qui veut dire aussi promouvoir leur valeur internationale ;
- cela implique une action ferme et sans complaisance en faveur des regroupements géographiques et fonctionnels nécessaires. Le service public n'est pas défendu par l'uniformisation des structures et l'émiettement des moyens. Il revient à l'État de pousser, contre les particularismes et les corporatismes, aux évolutions nécessaires ;
- il faut mieux assurer l'égalité devant la charge financière de l'éducation. Augmenter le montant des bourses attribuées aux étudiants et verser celles-ci en temps utile. Pour financer cet effort nécessaire, il pourrait être mis fin à l'aide au logement des étudiants sans condition de ressources (ALS), allocation hautement antiredistributive ;

– enfin, il est essentiel de définir et mettre en œuvre une vraie politique de l'emploi scientifique. Dans un contexte de vieillissement des personnels de la recherche, l'inquiétude exprimée par les jeunes face aux perspectives offertes par les métiers de la recherche et de l'enseignement supérieur est réelle et doit être prise en considération. L'attractivité du métier de chercheur s'affaiblit en France, phénomène préoccupant dans le contexte d'une compétition internationale croissante. Le rajeunissement des personnels de la recherche constitue un enjeu central pour l'avenir du pays. La création indispensable de postes non permanents et de bourses pour les postdoctorants ne doit pas se faire au détriment des emplois scientifiques stables. Les étudiants qui aspirent à devenir chercheur ou enseignant-chercheur doivent savoir quelles sont les perspectives de recrutement et de carrière offertes sur une période relativement longue. Dans ce domaine, les prévisions pluriannuelles sont absolument nécessaires. Les chercheurs confirmés doivent se voir attribuer un poste stable. Les emplois dans la recherche doivent être suffisamment bien rémunérés pour être attractifs, non seulement au niveau national mais aussi international.

Deux propositions finales

Ouvrir un grand débat démocratique sur la question des droits d'entrée et de la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur

C'est un sujet sur lequel personne ne peut prétendre détenir toute la vérité. Il existe, dans de larges segments de l'opinion, la crainte que la tarification ne conduise, même avec un renforcement des bourses et la multiplication des possibilités d'emprunt, à l'apparition de nouvelles inégalités, plus subtiles et insidieuses que celles qui existent aujourd'hui.

D'un autre côté, qui dit quasi-gratuité, dit universités pauvres, c'est-à-dire impossibilité de mutualiser au profit de tous des services indispensables à chacun : des bibliothèques universitaires aux collections richement dotées et aux horaires d'ouverture étendus ; des équipements informatiques en libre accès ; des services d'orientation professionnelle efficaces ; des aides financières d'un montant suffisant ; des logements ; des restaurants universitaires. En l'absence de ces services, chaque étudiant est livré à lui-même en fonction de sa connaissance du système, de son milieu social, de ses ressources. Entre massification et démocratisation, là réside la différence.

Conserver une capacité critique en matière de recherche

La recherche et l'innovation doivent être fortement encouragées pour favoriser la croissance à moyen et long terme.

Le corollaire de cet effort doit être un renforcement des capacités d'évaluation et de régulation de l'innovation. En effet, si l'on veut à la fois favoriser la diffusion de l'innovation et son acceptation par le public, il convient de garantir que les éventuels effets négatifs de l'innovation ont été évalués de manière approfondie et indépendante et que la surveillance des risques est assurée de manière proportionnée à l'ampleur de ceux-ci. Dans

un passé récent, l'insuffisance de l'évaluation et de la régulation a été à l'origine de crises graves, parfois sur le plan sanitaire, toujours sur le plan économique.

Ceci suppose qu'à côté des partenariats entre secteur public et secteur privé soit maintenue une recherche indépendante de l'innovation et du secteur privé, disposant des mêmes compétences et ne souffrant pas de retard sur le processus d'innovation. Cela impose également que dans l'ensemble des domaines où l'évolution des techniques peut avoir des répercussions sur la santé ou l'environnement, l'État se dote ou préserve ses capacités d'expertise et d'évaluation. Cela doit signifier enfin que les procédures de diffusion de l'innovation soient plus transparentes et puissent donner lieu à l'expression de choix politiques explicites selon des procédures démocratiques pour éviter des déconvenues ou des blocages préjudiciables tant à la sécurité qu'à l'économie.

En ce domaine où la prise de risque conditionne le succès, le pendant de ce risque réside dans la garantie d'une contre-expertise possible, visant à éviter à la fois les dérives et les fantasmes en matière d'innovation scientifique.

La formation continue

Afin de lutter contre le chômage des moins qualifiés, une solution première consiste à chercher en permanence à élever leur niveau de qualification. Pour cela, la formation tout au long de la vie doit être renforcée. Les montants engagés sont cependant déjà importants sans être toujours efficaces. Parallèlement à la montée en puissance du droit à la formation, il faut donc absolument s'assurer qu'il permettra effectivement une meilleure participation au marché du travail.

Plus généralement, la formation tout au long de la vie est un défi majeur pour un fonctionnement harmonieux de la société et de l'économie française. Elle vise tout d'abord à faciliter le développement personnel et à accroître les compétences des salariés, ce qui est la clé pour répondre aux nouvelles exigences de mobilité de la main d'œuvre. La formation assure que cette mobilité sera à la fois possible et bien vécue. Elle est ainsi la garantie d'une main-d'œuvre de qualité et compétitive pour l'économie française. Retenons cependant qu'organiser efficacement la formation tout au long de la vie est une tâche ardue, et que compte tenu des enjeux aussi bien humains que financiers et économiques, l'erreur n'est pas permise.

Une chance pour l'avenir

Bien consciente de l'importance de la formation, l'ensemble des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel a conclu, le 20 septembre 2003, après 3 ans de négociations, un accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Ce consensus est suffisamment rare pour être souligné. La première partie de la loi Fillon