

la chaîne d'accueil, ce qui aurait permis de resserrer le dispositif existant. Aucun suivi précis des étudiants effectuant un cursus en France n'a en outre été mis en place. L'ensemble de ces difficultés pose même plus fondamentalement la question de la stratégie de l'accueil des étudiants étrangers, dans la mesure où des ambiguïtés fondamentales n'ont pas encore été levées. Ainsi une mission d'inspection a souligné en 2002 que les actions de promotion visaient un public indifférencié, alors que les pouvoirs publics manifestaient simultanément un intérêt pour l'accueil ciblé des meilleurs étudiants des autres pays. De même, de nombreuses universités ou écoles développent de façon autonome leur propre action à l'étranger sans coordination particulière avec l'agence. Enfin, contrairement à la justification même d'un groupement d'intérêt public (GIP), aucune mutualisation entre les adhérents d'EduFrance n'a été réellement mise en œuvre : les universités ne démultiplient pas par des moyens complémentaires l'action de l'agence, dont le financement provient toujours quasi-exclusivement de l'Etat.

En définitive, il est possible de s'interroger sur la pertinence même du recours à un GIP pour conduire des missions qui, selon les orientations données par les pouvoirs publics, sont manifestement pérennes. Ce cadre juridique porte également en lui-même une contradiction entre la volonté proclamée de mener une politique nationale et le fait que les établissements adhérents revendiquent leur autonomie, ce qui ne peut que positionner l'agence comme un simple prestataire dans un domaine particulier - l'organisation de manifestations de promotion - où elle est loin d'être le seul intervenant possible et où son existence ne pourrait paradoxalement être justifiée que par une incapacité des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur à parvenir, dans le cadre de leur autonomie, à dégager un consensus suffisant pour organiser en commun cette activité de promotion.

II - 5) La gestion de la recherche universitaire

La recherche universitaire a fait l'objet d'une enquête récente de la Cour qui a débouché en octobre 2005 sur la publication d'un rapport public particulier : seuls quelques-uns de ses enseignements seront rappelés ci-après.

II – 5 – a) Une place renforcée des universités

Les grands traits qui caractérisent l'évolution récente de la recherche universitaire sont la forte progression du potentiel de recherche propre des universités et son interpénétration avec celui des établissements publics scientifiques et technologiques (EPST), notamment du fait du développement des unités mixtes de recherche (UMR). En raison de la multiplication de ces partenariats, les universités accueillent désormais dans leurs murs l'essentiel de la recherche publique : si les EPST ont tiré parti des moyens humains et logistiques des universités pour démultiplier leurs moyens propres, les universités ont en sens inverse conforté le développement de leurs activités en obtenant une reconnaissance de qualité par les EPST. En 2004, sur les 3 450 équipes de recherche recensées dans les universités, 1 530 - soit 44 % - étaient des unités mixtes de recherche : ces unités regroupaient près de la moitié des enseignants-chercheurs et représentaient 84 % des laboratoires du CNRS et 55 % de ceux de l'INRA.

D'autres facteurs jouent en faveur du renforcement de la recherche universitaire. La recherche scientifique et technique, la valorisation de ses résultats, la diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique figurent tout d'abord parmi les missions de l'enseignement

supérieur, telles qu'elles sont définies par l'article L.123-3 du code de l'éducation. Par ailleurs, si le lien entre l'enseignement et la recherche est manifeste en ce qui concerne les troisièmes cycles, notamment à travers les écoles doctorales, la formation à et par la recherche dépasse ce cadre strict : ainsi, depuis la mise en place du schéma L/M/D, les masters doivent s'adosser de plus en plus étroitement à la recherche et s'appuyer sur des équipes identifiées. Il est enfin communément admis que le niveau d'excellence des universités et leur image de marque sont, notamment au niveau international, corrélés avec la renommée de leur recherche. Tous ces éléments concourent à conforter la place de la recherche dans les universités. Pour autant, cette montée en puissance a généré des déséquilibres et suscite des interrogations.

II – 5 – b) Une structuration en évolution

L'organisation de la recherche universitaire fait l'objet de débats récurrents entre ses différents acteurs. Les EPST expriment parfois leur crainte de voir réduire leur capacité d'orientation générale des thématiques de recherche. Certains critiquent la dilution de l'effort de recherche au sein des universités et la complexité de la gestion administrative et financière des unités mixtes qui se seraient parfois multipliées sans garantir l'efficacité des moyens mis en œuvre ou l'excellence scientifique des travaux. Pour leur part, les universités revendiquent une meilleure reconnaissance de leur rôle en matière de recherche. Enfin la stratégie de l'Etat en matière de pilotage de la recherche est en cours de refondation, ce processus devant se traduire par une loi d'orientation et de programmation de la recherche et de l'innovation qui n'était pas encore adoptée en date de rédaction du présent rapport. Dans ce contexte, les perspectives d'évolution de la recherche universitaire sont encore peu explicites. Le CNRS a fait savoir qu'il souhaitait que sa mission principale reste celle d'un opérateur intervenant dans les grands domaines scientifiques, et que son rôle d'agence de moyens soit précisé en distinguant notamment l'attribution d'un label aux laboratoires universitaires et la mise à leur disposition de moyens⁽²²⁾. La conférence des présidents d'université (CPU) souhaite pour sa part un recentrage des organismes de recherche vers un rôle d'agence de moyens⁽²³⁾ : les laboratoires de recherche seraient ainsi principalement universitaires. Il ressort enfin de l'élaboration du projet de loi d'orientation et de programmation qu'une solution intermédiaire pourrait consister à maintenir la place actuelle des universités et des organismes de recherche, tout en constituant des instances nouvelles, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), qui associeraient les différents acteurs de la recherche au sein du même site. Les contrôles récents de la Cour amènent à formuler les considérations générales suivantes du point de vue de l'efficacité et de l'efficacité globales du système :

a) Le poids et le rôle structurant des grands organismes de recherche en France sont historiquement et profondément ancrés dans le système de recherche public. Quelles que soient les appréciations sur les évolutions souhaitables, espérer pouvoir calquer sans transition sur ce paysage un schéma reposant sur une recherche exclusivement universitaire, irriguée par des agences de moyens et le recours à des appels à projets, se heurterait sans doute à de nombreuses difficultés pratiques immédiates et à la nécessité de modifications structurelles radicales : de ce fait, la perspective à moyen terme d'une telle remise en cause paraît peu réaliste.

²² « Notre projet pour le CNRS », Gérard Mégie et Bernard Larrouturou, mars 2004.

²³ « Organisation et fonctionnement de la recherche publique en France », mai 2004.

b) L'augmentation récente du potentiel de recherche accueilli par les universités ne démontre pas par elle-même qu'elles doivent constituer le seul échelon de pilotage de l'intégralité de la recherche publique. La mise en œuvre de la LOLF suppose en effet une impulsion de la politique de recherche publique qui ne peut être exclusivement déterminée par les établissements d'enseignement supérieur, dans la mesure où les opérateurs d'une politique ne peuvent en être simultanément les responsables. C'est donc avant tout une meilleure régulation du système qu'il convient de rechercher, en favorisant une complémentarité des rôles : les universités ne sont pas en mesure d'assumer seules l'ensemble du pilotage et de la gestion de la recherche, et les EPST ne peuvent pas se couper de la formation des chercheurs par les universités.

c) A l'exception de quelques grands pôles, les implantations de la recherche universitaire apparaissent éclatées. Selon la direction de la recherche, neuf établissements d'enseignement supérieur disposaient en 2001 d'un tiers des ressources financières de la recherche, alors qu'à l'inverse 66 établissements, dont 24 universités, s'en partageaient 5 %. Deux régions, l'Ile-de-France et Rhône-Alpes, absorbent à elles seules 45 % des ressources de la recherche universitaire. Les universités participent donc de façon très inégale à la recherche : les universités les plus récentes peinent notamment à faire émerger des pôles de recherche significatifs. Pour remédier à l'excessive dispersion des moyens, les formes de collaboration qui ont d'ores et déjà vu le jour - maisons des sciences de l'homme, instituts fédératifs de recherche, écoles doctorales communes - constituent un premier niveau de réponse. L'identification de pôles d'excellence permettant de fédérer les différents acteurs - universités, organismes, grandes écoles, CHU, entreprises - suppose cependant une démarche plus intégrée et plus volontariste. Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et les campus de recherche, tels qu'ils étaient envisagés dans le cadre du Pacte pour la recherche au moment de la rédaction du présent rapport, participent de cet esprit, la multiplication des formules et des appellations ne devant toutefois pas conduire, par un effet contraire au but recherché, à brouiller la lisibilité de l'ensemble.

II – 5 – c) Une maîtrise insuffisante de la gestion

La contractualisation avec l'Etat est un vecteur essentiel pour faciliter l'émergence d'une stratégie au niveau des établissements. Le contrat quadriennal d'établissement, négocié par le président de l'université, et le contrat relatif à la recherche, négocié équipe par équipe, sont en effet fusionnés dans un document unique, le contrat quadriennal de développement, qui associe depuis 1994 l'université, le ministère et le CNRS, et qui comporte un volet recherche. Dans son principe, la contractualisation s'avère particulièrement adaptée à la gestion des activités de recherche. Les contrats quadriennaux permettent notamment de procéder à un examen d'ensemble des activités de recherche et garantissent aux universités des crédits récurrents d'équipement et de fonctionnement, qui sont, jusqu'à présent, restés à l'abri des régulations budgétaires. La contractualisation a également permis aux instances statutaires des établissements de mieux appréhender les activités de leurs structures de recherche, même si des progrès importants restent à accomplir dans ce domaine. La contractualisation a enfin permis au ministère d'avoir une vision plus précise des activités des laboratoires universitaires, sur la base d'une évaluation des performances de chaque équipe de recherche. Cette efficacité s'est, de plus, récemment renforcée avec l'entrée des EPST dans le processus contractuel.

Toutefois cette politique bute sur des limites qui en entravent l'efficacité. Elle porte tout d'abord sur un périmètre trop restreint. Les crédits contractuels versés au titre des volets recherche représentent en effet une part limitée des ressources globales de la recherche

universitaire. Ils ne prennent pas en compte les diverses ressources propres des établissements, les apports des collectivités territoriales ou les crédits incitatifs : les ressources globales dont disposent les laboratoires peuvent être parfois quatre fois supérieures aux crédits inscrits dans les contrats quadriennaux. Par ailleurs, ceux-ci ne contiennent aucune disposition relative aux emplois. Enfin les contrats s'en tiennent trop souvent à une énumération de considérations générales et n'expriment pas de lignes d'action véritablement structurantes (Cf. II-2-a). Les bilans critiques qui en sont tirés dans la perspective du contrat suivant sont généralement lacunaires et ne font pas apparaître le lien entre les moyens alloués et les résultats. La politique contractuelle constitue dès lors trop souvent une simple aide à la formalisation d'un projet ou d'une stratégie, alors qu'elle devrait devenir un véritable instrument de programmation, de gestion et de sanction des résultats, en définissant les marges de manœuvre de l'université et la façon dont elle entend les utiliser, comme par exemple en matière de bonus qualité recherche (BQR) ⁽²⁴⁾. La mise en œuvre très prochaine des dispositions de la LOLF ne pourra que renforcer l'importance stratégique de cette démarche, dans la mesure où les programmes de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » présentent la particularité de reposer quasi entièrement, pour leur mise en œuvre, sur des opérateurs : le pilotage du programme n°1 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » devrait en conséquence passer par la définition de nouveaux contrats d'objectifs avec les universités, permettant de décliner les actions, de répartir les moyens sur la base des objectifs fixés, et de constater en retour les résultats atteints.

La plupart des universités rencontrent par ailleurs des difficultés pour administrer leurs activités de recherche. Elles ont en règle générale une connaissance très lacunaire des données financières : elles ignorent non seulement les montants versés aux laboratoires par les organismes de recherche, mais parfois même les ressources allouées par le ministère hors contrat quadriennal. Les engagements contractuels extérieurs, les équipements et matériels, les rémunérations des personnels imputées sur d'autres budgets que celui de l'université sont autant d'éléments mal connus. L'absence de politique d'amortissement, aussi bien pour les matériels que pour les immeubles, fait également obstacle à la connaissance des coûts de fonctionnement, de même que le défaut de comptabilisation des stocks. De ce fait, les prélèvements pour frais de gestion effectués sur les unités de recherche, la plupart du temps forfaitaires, ne peuvent être fondés sur des éléments objectifs et restent sujets à contestation. Ce déficit général d'informations financières est un obstacle à l'élaboration de budgets opérationnels et à la maîtrise des coûts.

Il est en outre souvent malaisé d'avoir une vision claire de la gestion financière et comptable des laboratoires. Dans le cas des unités mixtes, le laboratoire doit en définitive tenir autant de comptabilités qu'il a de financeurs : les atouts du partenariat, en termes de synergie, se trouvent ainsi amoindris par une complexité administrative débouchant sur une gestion comptable et financière opaque. Outre les règles propres à son université de rattachement qui s'imposent à lui, le laboratoire doit respecter le mode d'organisation du ou des organismes de recherche auxquels il est associé et gérer selon les règles propres à chacun d'eux les crédits qui lui sont alloués, y compris en utilisant des logiciels de gestion budgétaire et comptable spécifiques. Cette juxtaposition des règles se reflète également dans la définition des responsabilités en matière de marchés publics. Afin d'aboutir à une gestion plus efficiente, il serait indispensable de restaurer une gestion cohérente par l'application de règles uniques et communes pour les unités mixtes de recherche. Cette évolution ne peut passer que par l'élaboration, au niveau des unités de base, d'un

²⁴ Le BQR a pour objet de mutualiser, au niveau des services centraux de l'université, une fraction des crédits de recherche alloués aux laboratoires. Un prélèvement, plafonné à 15 %, dont le taux est fixé par le conseil d'administration de l'université, permet de donner à l'établissement les moyens de soutenir des actions jugées prioritaires sur lesquelles il fonde sa politique de recherche (émergence d'équipes, nouvelles thématiques, ...).

document unique retraçant l'emploi de toutes les ressources recueillies et consommées. Par ailleurs la recherche d'une plus grande cohérence devrait également se traduire par l'application de règles de gestion homogènes appliquées selon les cas par les universités ou les organismes de recherche sous la forme de « *mandats de gestion uniques* ». Enfin, au sein des établissements universitaires, où les services dévolus à la recherche sont parfois de très faible dimension ou bien éclatés entre plusieurs unités, la fonction recherche ne semble pas pouvoir être assurée de manière satisfaisante en l'absence d'un service solidement structuré et chargé de préparer et exécuter les décisions des instances de l'université, d'aider ses dirigeants dans la préparation et le suivi des documents de programmation, et d'apporter un appui administratif aux unités de recherche.

En matière de gestion des ressources humaines, la connaissance qu'ont les universités du potentiel de recherche qu'elles accueillent reste enfin trop souvent lacunaire et peu fiable. Les organismes de recherche développent leurs propres systèmes de gestion, sans que l'interface avec celui des universités soit assurée. Dès lors, les universités souffrent généralement d'une méconnaissance des personnels oeuvrant dans les unités mixtes. Plus encore, les universités ont une connaissance souvent approximative de leur propre potentiel de recherche. Toutes les activités de recherche des enseignants-chercheurs ne font pas l'objet en effet d'une évaluation individuelle, celle-ci n'intervenant que pour ceux qui sont membres d'une équipe mixte de recherche ou sont candidats à une prime d'encadrement doctoral et de recherche, ou encore à un avancement au choix. Ces activités devraient pourtant être appréhendées et évaluées systématiquement, à travers notamment la remise d'un rapport d'activité, ce qui les rapprocherait de la situation des chercheurs.

II – 5 – d) Des procédures d'évaluation à coordonner

Au sein des universités, la pratique de l'évaluation apparaît beaucoup plus développée et mieux établie dans le secteur de la recherche que dans celui des enseignements. La loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France a affirmé le rôle régulateur de l'évaluation, en disposant que « *l'appréciation de la qualité de la recherche repose sur des procédures d'appréciation périodique portant à la fois sur les personnels, les équipes, les programmes et les résultats* ». La place accordée à l'évaluation peut ainsi expliquer, au moins pour partie, que la recherche constitue un critère important de reconnaissance de la performance des établissements d'enseignement supérieur, de même qu'un des principaux critères pris en compte pour la promotion des enseignants-chercheurs. Le système actuel est toutefois particulièrement complexe, faisant intervenir près d'une dizaine d'instances nationales aux compétences variées. La portée des évaluations conduites apparaît par ailleurs inégale.

Le conseil national des universités (CNU) est chargé de l'évaluation des enseignants-chercheurs au moment de leur recrutement et de leurs promotions. Ces évaluations ne présentent donc pas un caractère systématique et sont en tout état de cause effectuées selon une périodicité aléatoire, à la différence des chercheurs des EPST tenus d'établir chaque année un compte rendu détaillé d'activités validé par le directeur de l'unité de recherche dans laquelle ils exercent. Les performances des équipes de recherche propres des universités sont examinées par la mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP), rattachée aux ministres de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui apporte son expertise lors de la préparation des contrats quadriennaux signés entre l'Etat et les universités. Par ailleurs, les grands organismes de recherche ont développé leurs propres systèmes d'évaluation. Au sein du CNRS, le comité

national de la recherche scientifique (CoNRS) évalue les unités mixtes de recherche. Des structures analogues ont été développées par les autres EPST. En outre, l'évaluation de thèmes transversaux est assurée par le comité national de l'évaluation de la recherche (CNER) et le conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CRST). Enfin, à un niveau plus large que celui de la seule recherche, l'évaluation des activités des universités est opérée par le comité national d'évaluation des EPSCP (CNE) et par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

Ce système apparaît dans l'ensemble insuffisamment coordonné et présente paradoxalement des lacunes : ainsi, l'évaluation des dispositifs sur appels d'offres incitatifs, il est vrai en l'état peu développés, reste limitée et déconnectée des procédures d'évaluation mises en œuvre dans le cadre de la contractualisation. Par ailleurs, bien que le CNU et le CoNRS travaillent chacun sur l'évaluation des personnels, aucun rapprochement de leurs méthodes ne semble avoir été opéré. S'agissant des laboratoires, si la MSTP ne refait pas depuis 1997 les évaluations des unités mixtes opérées par les instances des EPST, l'échange d'informations avec le CNRS paraît très inégalement établi suivant les secteurs scientifiques et aucune relation établie n'existe entre la MSTP d'une part, l'INRA, l'INRIA, l'IRD ou l'INRETS d'autre part.

Le projet de loi de programme pour la recherche, tel qu'il était connu lors de la rédaction du présent rapport, envisageait la création d'une agence d'évaluation de la recherche, chargée d'évaluer le système de recherche public dans toutes ses dimensions (établissements, unités de recherche, personnes). Constitué sous la forme juridique d'une autorité publique indépendante, ce conseil serait composé de trois instances : la première, découlant de la fusion du CNE et du CNER, serait chargée de l'évaluation des établissements, des PRES et des campus de recherche ; la seconde, constituée à partir du CoNRS, du CNU, et des instances d'évaluation des organismes concernés, aurait pour mission l'évaluation des unités de recherche ; la troisième serait chargée de faire converger le dispositif d'évaluation des personnes par les instances concernées. Quel que soit le scénario finalement retenu, il apparaît utile de mettre en place une évaluation plus complète des enseignants-chercheurs. La mise en œuvre d'une approche contractuelle de l'organisation de leurs différentes activités permettrait de créer les conditions de cette évaluation régulière et pourrait constituer pour ces agents le support d'une meilleure reconnaissance de l'ensemble de leurs missions. Il conviendrait par ailleurs que les évaluations soient suivies d'effets, positifs ou négatifs, sauf à les réduire à un échange de vue, certes utile, mais sans portée réelle.

II – 5 – e) Une mesure de la performance à rationaliser

Le projet annuel de performance relatif à la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », annexé au projet de loi de finances 2006, comporte, pour les 13 programmes concernés, 69 objectifs et 139 indicateurs, dont 58 objectifs et 108 indicateurs spécifiquement dédiés aux activités de recherche. Pour permettre une approche pertinente de la performance dans ce domaine, deux questions méritent une attention particulière : celle de la définition et de l'interprétation des indicateurs, et celle de la mesure spécifique de la performance de la recherche universitaire et de sa consolidation avec celle de l'ensemble de la recherche.

Il peut être relevé tout d'abord que le caractère de grande généralité des objectifs rend malaisé la définition de la performance. Ces objectifs paraissent en effet en l'état du projet insuffisamment resserrés : ainsi, le programme n° 1 « *Formations supérieures et recherche*

universitaire » en compte six concernant la recherche universitaire. Par ailleurs, s'il est compréhensible que le souci de mesurer l'impact des politiques mises en œuvre conduise à privilégier les objectifs d'efficacité socio-économique, les objectifs qui permettraient de mettre en relation les résultats obtenus avec les moyens engagés apparaissent trop peu représentés, alors même que la mesure de l'efficacité est au cœur de la problématique de la maîtrise de la dépense publique. En ce qui concerne par ailleurs les indicateurs, l'hétérogénéité des outils de gestion et des systèmes d'information utilisés par les administrations et les établissements publics, ainsi que le caractère embryonnaire du contrôle de gestion et des comptabilités analytiques, constituent en l'état un obstacle sérieux au recueil de données homogènes.

Alors que l'avant-projet annuel de performance publié à la fin de 2004 montrait que 19 des 25 indicateurs rattachés au programme n° 1 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » n'étaient pas encore chiffrés, un travail important a été accompli en 2005 par le ministère de l'éducation nationale pour progresser dans la construction de ces indicateurs et pour les asseoir sur des données fiables, tirées notamment des bases de données de l'observatoire des sciences et des techniques (OST), de l'Institut for scientific information (ISI) et Thomson scientifique, et de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP). Certains indicateurs figurant au projet annuel de performance pour 2005 peuvent toutefois toujours soulever des questions du point de vue de leur pertinence ou de leur précision. Par exemple, l'indicateur de la part des opérateurs du programme dans les brevets déposés à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ou à l'office européen des brevets par des déposants français, visant à mesurer la réussite de l'objectif n° 9 « *Contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche* », n'est pas toujours significatif, ne serait-ce que parce que, du point de vue de la valorisation de la recherche, il est sans doute préférable d'obtenir un brevet important avec beaucoup d'applications que plusieurs brevets sans aucune application, et parce que les universités peuvent être liées par des clauses réservant la capacité de déposer des brevets aux entreprises qui financent les contrats de recherche. De même, parmi d'autres exemples similaires, l'indicateur d'intensité du partenariat avec les entreprises, exprimé par la « *part des contrats de recherche ou de transfert de savoir faire passés avec des entreprises dans les ressources totales des établissements universitaires* », repose sur l'hypothèse réductrice selon laquelle ce partenariat ne prend que la forme de prestations qui sont valorisées dans le cadre du budget des universités.

Les organismes spécialisés dans l'évaluation de la recherche insistent régulièrement sur les précautions méthodologiques qui doivent être prises en matière d'interprétation des indicateurs. L'observatoire des sciences et des techniques (OST), comme le comité national d'évaluation de la recherche (CNER) ont par exemple exprimé leurs réserves sur les ratios de productivité par chercheur au niveau international, dans la mesure notamment où il s'avère difficile de faire un décompte exact et comparable des chercheurs en équivalent temps plein ⁽²⁵⁾, le recensement effectué par les services statistiques des différents pays reflétant des conceptions différentes des systèmes nationaux de recherche-développement et des modalités diverses de décompte des ressources humaines et des temps consacrés à la recherche. Ces organismes considèrent néanmoins, en règle générale, que des indicateurs significatifs peuvent être construits à partir des publications scientifiques (nombre de publications, indice d'impact relatif des citations). A cet égard, l'OST relève que la France occupe pour l'ensemble de sa recherche publique une position relativement continue, avec le 5^{ème} rang dans le monde en 2000 pour 5,2 % des publications. Il indique par ailleurs que l'indice d'impact relatif des citations est

²⁵ « *Evaluation de la recherche publique dans les établissements publics français* », CNER, décembre 2002 ; « *La recherche publique en France : plaidoyer pour un usage raisonné des indicateurs* », La lettre de l'OST n°26, 2003.

également stable mais reste, avec une valeur de 0,94, inférieur à la moyenne mondiale : il précise toutefois qu'il convient d'affiner l'analyse par discipline, afin de tenir compte de la spécialisation relative des différents pays et du recours inégal aux publications selon les domaines de recherche.

En définitive, l'enseignement principal à tirer de ces observations est que, si les indicateurs sont nécessaires pour appréhender les résultats et situer le niveau relatif des activités de recherche, il ne doit pas en être fait un usage hégémonique et exclusif : ils ne sauraient dispenser d'analyses qualitatives qui permettent seules de bien comprendre les tendances observées et de les interpréter de façon pertinente. Une étude de la DEP de janvier 2005 indiquait ainsi que sur les 124 indicateurs alors recensés de l'avant-projet annuel de performance relatif à la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », seuls 47 étaient disponibles, et que parmi ceux-ci 30 n'étaient pas interprétables directement. Cette constatation conforte l'idée que la mesure de la performance de la recherche universitaire, comme plus généralement celle de l'enseignement supérieur, ne saurait, à l'instar de beaucoup d'autres secteurs, se résumer à une batterie d'indicateurs, et qu'il paraît essentiel que les différents acteurs, directeurs des programmes et responsables des établissements ayant signé un contrat d'objectifs, puissent expliciter dans leurs rapports de performance les résultats constatés. En outre, le projet annuel de performance pour 2006 comporte 15 indicateurs de plus que l'avant-projet élaboré un an auparavant : il serait pourtant nécessaire de ne pas les multiplier de manière excessive, ce qui aurait pour effet de nuire à la lisibilité d'ensemble de la performance.

Par ailleurs, la question de la place de la recherche universitaire dans l'appréciation globale de la performance des universités, d'une part, et au sein de la recherche publique dans son ensemble, d'autre part, est posée par l'architecture budgétaire retenue dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. La recherche universitaire est en effet intégrée dans le programme n° 1 « *Formations supérieures et recherche universitaire* », qui agrège sous la responsabilité du directeur de l'enseignement et de la recherche les activités d'enseignement et de recherche universitaire, indépendamment de dix autres programmes dédiés en tout ou partie à la recherche et du programme « *Enseignement supérieur et recherche agricoles* ». De surcroît les sept actions recherche du programme n° 1 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » sont volontairement placées en correspondance exacte avec les sept premières actions du programme n° 3 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », qui relève pourtant de la même mission et du même ministère, mais pas du même responsable de programme (qui est dans ce cas le directeur de la recherche). L'approche qui a été retenue privilégie donc au sein du programme n° 1 le lien entre l'enseignement supérieur et la recherche universitaire et génère de ce fait une partition entre la recherche des universités et celle des organismes de recherche. Cette architecture repose plus sur une approche institutionnelle - l'existence des universités -, ou bien statutaire - l'existence des corps d'enseignants-chercheurs - que sur une analyse des politiques publiques qui viserait normalement à distinguer d'une part la performance de l'enseignement, et d'autre part celle de la recherche universitaire, voire même ultérieurement celle de l'ensemble de la recherche publique.

L'interpénétration croissante de l'enseignement supérieur et de la recherche ne doit pas être un obstacle à l'appréciation de la performance respective de l'un et de l'autre. La clarification de la répartition des activités de la mission entre enseignement supérieur et recherche et la capacité à mesurer les effectifs employés dans chaque action apparaissent indispensables, si l'on veut parvenir mesurer l'efficacité propre des laboratoires. L'architecture actuellement retenue aboutit en effet à des difficultés, puisque la mixité de nombreuses équipes de recherche

rend aléatoire la détermination du programme (n° 1 ou n° 3) auquel doivent être rattachés les résultats observés, notamment en matière de mesure de la production scientifique, d'adaptation et de réactivité de la recherche, ainsi que de valorisation. Ces difficultés risquent de compromettre la lisibilité d'une approche consolidée de la recherche publique, alors que l'appréciation de la performance des universités dans leurs activités de recherche ne peut être dissociée de celle de l'ensemble des autres acteurs de la recherche.

II - 6) Deux exemples de politiques transversales

L'ensemble des politiques transversales menées par les universités ne peut faire l'objet d'observations détaillées dans le cadre du présent rapport. En dehors des principaux aspects patrimoniaux et des bibliothèques universitaires, qui seront analysées plus systématiquement ci-après, seules quelques observations liminaires seront émises en ce qui concerne la commande publique, les personnels non-enseignants et la formation continue.

Le président de l'université est la « *personne responsable des marchés* » (PRM), c'est-à-dire celle qui est chargée de la passation et de l'exécution des marchés publics. Cette qualité peut être accordée par délégation de signature aux vice-présidents, au secrétaire général et aux directeurs des composantes et services communs, mais elle ne s'étend pas jusqu'aux unités les plus petites (départements, laboratoires). En application du nouveau code des marchés publics, applicable depuis le 10 janvier 2004, les seuils de passation des marchés ne sont plus appréciés au niveau des PRM : c'est le conseil d'administration qui détermine désormais, d'une part le niveau par rapport auquel ces seuils de passation sont mesurés (établissement, composante, laboratoire,...), et d'autre part la nomenclature, spécifique à l'établissement, qui permet de regrouper les besoins par type de fournitures ou de services pour vérifier si les seuils ont été atteints. Le conseil d'administration peut donc déterminer un niveau de plus ou moins grande déconcentration de l'organisation de la commande publique ; en outre, ce sont des nomenclatures propres adaptées à la nature spécifique des besoins de chaque établissement qui peuvent être appliquées. Au total, contrairement aux critiques souvent entendues au sein des universités, les possibilités de souplesse offertes par ces dispositions sont donc très grandes. En revanche, les contrôles d'universités effectués par la Cour mettent trop souvent en lumière des défaillances de gestion (absence de contrôle interne, mauvaise appréciation des besoins des utilisateurs, éparpillement des dossiers), ainsi que des irrégularités (pratique abusive de marchés de régularisation, mise en concurrence insuffisante,...). D'une façon générale, il reste trop fréquent que le service central des marchés soit cantonné à des tâches purement administratives en ne disposant ni des moyens, ni de l'autorité nécessaires pour influencer sur les pratiques des composantes et pour les inciter à mieux évaluer et gérer leurs achats.

Par ailleurs, la quasi-totalité du personnel administratif des universités relève de corps nationaux gérés par le ministère de l'éducation (essentiellement, l'administration scolaire et universitaire ou ASU, et les ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche et de la formation ou ITARF). Cette situation explique sans doute que, dans nombre d'établissements, la gestion des personnels non-enseignants ne relève pas d'une véritable politique des ressources humaines. Celle-ci supposerait que l'université ait une gestion prévisionnelle des personnes, des compétences et des carrières, qu'elle ait défini une politique de mobilité en fonction de l'évolution des métiers, qu'elle dispose d'un plan de formation et qu'elle ait une politique de recrutement menée et évaluée sur le long terme. En outre une cartographie complète des emplois, précisant les

fonctions et missions, n'est pas toujours mise en œuvre. De même l'élaboration de projets de service n'est pas encore répandue, alors que ce mode de gestion devrait normalement découler des orientations du contrat d'établissement. De surcroît la part des contractuels, très variable selon les universités, tend globalement à croître, ce qui favorise une institutionnalisation de l'emploi précaire et introduit des rigidités budgétaires dangereuses ⁽²⁶⁾. Enfin la sous-représentation de la catégorie A est manifeste dans les universités et manifestement inadaptée à la technicité croissante des tâches, alors que le recrutement de compétences appropriées est une condition de l'efficacité des établissements.

En ce qui concerne enfin la formation continue, l'ensemble des établissements universitaires réalise moins de 4 % du chiffre d'affaires global de la formation professionnelle continue en France. Les recettes correspondantes ne représentent que 5,2 % de l'ensemble des ressources des universités et quatre universités seulement dépassaient en 2002 un chiffre d'affaires de dix millions d'euros. Cette activité est par ailleurs souvent insuffisamment rentable : au seul vu des recettes et des dépenses directement imputées au service de formation continue, de nombreuses universités ont des résultats négatifs, et ce déficit serait beaucoup plus important si l'on prenait également en compte toutes les charges de structure indirectes. Ces résultats médiocres montrent que, par rapport au potentiel dont elles disposent, les universités ne sont sans doute pas parvenues au niveau d'efficacité qui devrait être le leur dans ce domaine. C'est ainsi que, lors d'un conseil d'administration d'une université contrôlée par la Cour, un vice-président reconnaissait, en évoquant les spécialités disciplinaires réputées de son établissement, que *« l'université n'en tire malheureusement aucun profit en raison de son peu d'intérêt pour le monde de l'entreprise »*. Trop peu d'établissements déduisent de ce constat la nécessité de fonder une stratégie réellement offensive, en faisant de cette activité un véritable atout pour l'université. Dans ce cas également, la contractualisation devrait servir de cadre à une réorientation nécessaire.

II – 6 – a) La gestion du patrimoine

Le patrimoine des universités est très disparate : pour une moyenne de 9,2 m² par étudiant, les situations extrêmes peuvent aller de 2,3 m² à 22,0 m². Si les universités scientifiques disposent en moyenne d'une surface supérieure (15,1 m² par étudiant contre 4,2 m² pour les universités littéraires, juridiques ou économiques), l'écart au sein de chaque catégorie d'universités entre les universités les mieux pourvues et celles qui le sont le moins va du simple au double, et parfois au triple. Certaines universités sont confrontées à des situations anormales. Dans une université parisienne récemment contrôlée par la Cour, le déficit de surface par rapport au référentiel de 1997 des constructions universitaires est ainsi estimé à 57.000 m² : même si ce référentiel n'est qu'indicatif, il ne fait guère de doute que la situation patrimoniale de cette université se caractérise par une insuffisance caractérisée des superficies, puisque les surfaces d'enseignement représentent environ 1 m² par étudiant et les surfaces de bibliothèques sont inférieures à 0,3 m² par étudiant.

²⁶ Une université a ainsi reconnu qu'elle avait *« pendant plusieurs années, répondu à la pression des services par le recrutement d'agents contractuels sans définition de critères suffisants ni pour le poste à pourvoir, ni pour la personne à recruter. Ce mode de recrutement a donc été, en partie, un système de régulation interne pour maintenir une certaine paix sociale »*. Cette même université a précisé que *« par le passé, des contractuels ont été recrutés indifféremment pour répondre à des remplacements ponctuels ou des besoins permanents »*. D'une façon générale, des règles de gestion plus précises devraient être suivies dans ce domaine.

Les universités sont en outre souvent confrontées à une dispersion excessive de leurs implantations. La recherche de locaux pour faire face à l'augmentation des effectifs d'étudiants enregistrée jusqu'en 1996 a parfois été menée au détriment de la cohérence et de l'efficacité. Une université de province est ainsi répartie entre 18 sites différents, sans compter des locaux intégrés à un centre hospitalier régional et répartis sur 6 sites distincts, ainsi que 9 implantations dans les départements voisins. Cette dispersion rend la gestion immobilière particulièrement difficile. Un facteur supplémentaire de complexité résulte de l'hétérogénéité des bâtiments du point de vue de leur ancienneté et de leur état de conservation. Enfin la répartition des enseignements souffre de l'inadaptation fréquente des locaux à l'activité de l'enseignement supérieur : une université parisienne a ainsi observé que « *la répartition des enseignements dans les sites s'est construite au fur et à mesure des acquisitions ou extensions en hésitant entre deux logiques, celle d'une implantation par filière ou par cycle des études, les deux systèmes existant dès l'origine de l'université et comportant des avantages et inconvénients* ». L'éclatement des services, la duplication de personnels, le coût accru de la maintenance immobilière sont la conséquence d'une telle situation.

Une échelle permettant de juger de l'état du bâti universitaire a été élaborée par l'administration centrale à partir d'une évaluation du coût des travaux qui devraient être engagés. Dans cette échelle, les niveaux A, B, C, D, E correspondent respectivement à un montant de travaux nécessaires compris entre 0 et 20 % du prix du neuf, 20 et 40 %, 40 et 60 %, 60 et 80 % et 80 et 100 %. Pour la France entière, les pourcentages des surfaces sont de 35,6 % pour le niveau A, 32,0 % pour le B, 18,7 % pour le C, 7,6 % pour le D et 6,3 % pour le E : en d'autres termes, le tiers du patrimoine universitaire justifierait que des travaux soient engagés à hauteur d'au moins 40 % du coût des bâtiments neufs, et le dixième des bâtiments appellerait des travaux représentant au moins 60 % de ce même coût. Même si ces données déclaratives sont imprécises et mal contrôlées, il est peu contestable qu'elles témoignent d'un mauvais état général du patrimoine universitaire, notamment dans l'Île-de-France.

Compte tenu de cette situation, les conditions de sécurité ne sont pas toujours réunies. Dans une université de province, 12 des 14 bâtiments d'un même site (dont plusieurs préfabriqués mis en place il y a 25 ans) ont ainsi été frappés d'un avis défavorable de la commission de sécurité. A Paris, l'exemple de la Sorbonne, déjà relevé dans un rapport public particulier de la Cour, est également préoccupant. Quatre universités (Paris I, Paris III, Paris IV et Paris V), deux établissements d'enseignement et de recherche (l'école pratique des hautes études et l'école des chartes), une partie des services académiques de Paris occupent en effet ce site : la gestion de cet ensemble, dont la ville de Paris est propriétaire, est éparpillée entre ses occupants, son entretien a longtemps été négligé et les travaux de maintenance ou de sécurité qui restent à effectuer sont très importants. A la suite d'une visite de la Sorbonne par la commission de sécurité en novembre 2003, vingt-six observations ont été formulées sur diverses insuffisances : absence d'équipements d'alarme incendie, insuffisance de baies accessibles aux secours extérieurs, complexité des cheminements d'évacuation, carence des dispositifs de désenfumage, etc... Un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation a été émis, la commission de sécurité tenant à souligner que les anomalies constatées « *sont de nature à compromettre gravement la sécurité du public* » : un schéma directeur de sécurité a depuis lors été élaboré pour définir un échéancier des aménagements et travaux nécessaires.

Cette situation dans l'ensemble peu favorable du patrimoine des universités, notamment à l'aune des comparaisons étrangères, aurait pu être plus mauvaise encore sans les

efforts accomplis depuis une quinzaine d'années. Sans compter les plans successifs de mise en sécurité, l'Etat et les collectivités locales ont financé de 1991 à 1999 à hauteur de 6 Mds € le plan « Université 2000 » qui a conduit à la construction de 3,5 millions de m² de locaux, puis le plan « Université du 3^{ème} millénaire » (U3M) qui a prévu pour la période 2000-2006 un investissement de plus de 7,5 Mds €, dont 6,5 Mds € dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER). Toutefois la situation patrimoniale des universités reste encore globalement insatisfaisante sur les plans quantitatif et qualitatif : dans certaines universités, les surfaces destinées à l'enseignement ne permettent pas encore de couvrir sans difficulté excessive l'ensemble des besoins.

La gestion du patrimoine par les établissements n'est pas non plus exemple de critiques, alors que les universités doivent, en application de l'article L. 762-2 du code de l'éducation, exercer les droits et obligations du propriétaire sur les locaux qu'elles ont reçus de l'Etat en affectation, et que leur autonomie est entière pour l'emploi des moyens qui leur sont alloués pour l'entretien et la maintenance des locaux. Certaines universités ne font pas un effort suffisant en matière immobilière : la part des dépenses de maintenance et de sécurité dans les dépenses budgétaires totales varie ainsi de 2,7 % à 13,8 % selon les établissements, sans que ces taux soient corrélés avec l'état du bâti. Des carences de gestion sont également fréquentes. Les universités, tout d'abord, connaissent souvent mal leur patrimoine. Il est fréquent que les biens immobiliers affectés ou remis en dotation ne soient pas comptabilisés ou que les arrêtés d'affectation des locaux n'aient pas été pris. Une université contrôlée par la Cour ignorait ainsi la situation juridique précise de son patrimoine immobilier, ce qui l'a amenée à assurer la maîtrise d'ouvrage d'importants travaux pour un bien domanial de l'Etat, alors qu'elle n'en était pas régulièrement affectataire et qu'elle ne détenait pas de convention de mandat. Une autre université s'est avérée incapable de répondre à une question posée sur le coût de fonctionnement au mètre carré de ses différentes implantations. De nombreuses universités ne disposent pas, en dehors des études effectuées à l'occasion de la mise en place du plan de mise en sécurité 2000-2006, d'un diagnostic régulièrement établi du bâti, et nombre d'entre elles n'utilisent que depuis peu des logiciels de gestion immobilière, alors qu'un plan de maintenance actualisé leur permettrait de mieux planifier leurs interventions en dehors des situations d'urgence. La délégation de la gestion des locaux aux composantes conduit également à une sous-utilisation de certaines implantations, alors qu'une gestion mutualisée des locaux pourrait permettre d'améliorer les taux d'occupation. Enfin des centres de gestion immobilière communs à plusieurs universités favoriseraient une plus grande efficacité, dans la mesure où de nombreux établissements se situent en dessous du seuil permettant d'assurer seuls les tâches nécessaires.

Par ailleurs, les universités ne disposent généralement pas des moyens techniques nécessaires à l'exercice dans des conditions satisfaisantes de la compétence de maîtrise d'ouvrage. Les carences en la matière sont génératrices de retards et de surcoûts dans l'exécution des opérations. Les universités peuvent toutefois recourir à diverses solutions - mandat de maîtrise d'ouvrage, conduite d'opération, assistance à la maîtrise d'ouvrage - pour pallier leurs insuffisances. Face à l'ampleur du schéma U3M en Ile de France, et devant l'absence de structuration des services des trois académies concernées, le ministère et le recteur de Paris ont demandé en 2001 au vice-président du conseil général des Ponts et chaussées d'établir une note sur une organisation de la maîtrise d'ouvrage. Cette note, constatant que ni les universités, ni l'Etat n'avaient les moyens d'assurer cette mission, a proposé pour les constructions neuves et la mise aux normes des locaux existants la création d'une agence immobilière des universités d'Ile-de-France, administrée par des représentants des universités, de l'Etat et de la région. Cette structure n'a cependant pas été mise en place et la maîtrise d'ouvrage a été attribuée au cas par cas

entre de multiples entités - Etat, universités, collectivités locales -, qui étaient très diversement dotées pour y faire face.

Les universités éprouvent en outre des difficultés à élaborer une programmation pluriannuelle. Pour l'une d'entre elles, « *la multiplicité des sources de financement, parfois leur inadaptation, conjuguées à l'incertitude des crédits de paiement rendent un véritable plan pluriannuel quasi impossible* ». Aussi les universités sont-elles exposées à céder aux circonstances, au lieu de se fonder sur une détermination précise des besoins et une programmation des réalisations. Dans un cas observé par la Cour, une opération de rénovation lourde a ainsi été entamée à la suite d'une affectation inattendue par l'Etat d'un immeuble. Dès le départ, le financement de l'ensemble de cette opération n'était pas totalement assuré : ce projet supposait des travaux importants de rénovation qui ont été irrégulièrement effectués sous la forme de travaux de mise aux normes de sécurité, uniquement parce qu'il existait des financements disponibles à cet effet. De surcroît l'université a dû recourir à son fonds de roulement, qui était pourtant tombé à un niveau insuffisant, et a dû solliciter une demande d'emprunt. Cet exemple illustre le fait que les universités n'assurent pas toujours suffisamment une véritable programmation des interventions. En dehors des crédits de maintenance qui sont inscrits dans les contrats quadriennaux et des plans successifs de mise en sécurité qui font l'objet d'une approche globale et planifiée, la politique immobilière des universités se traduit trop fréquemment par une succession d'opérations lourdes individualisées et sans conception d'ensemble. Faute de planification stratégique, de diagnostics répétés et de chiffrages fiables, les opérations sont soumises aux aléas des financements externes, en particulier des contrats de plan Etat-région, ce qui les amène à multiplier des interventions ponctuelles plutôt qu'à mener une véritable programmation à long terme. L'absence de connaissance précise des utilisations peut également conduire à un alignement sans examen suffisant sur les demandes présentées par les composantes : des constructions nouvelles peuvent ainsi être décidées pour certaines filières, bien que la variation des effectifs étudiants ne le justifie pas.

Certaines analyses considèrent que les insuffisances de la gestion immobilière des universités tiennent essentiellement au fait qu'elles ne sont pas, pour l'essentiel, propriétaires de leur patrimoine. Dans cet esprit, une dévolution des biens immobiliers aux universités a été parfois proposée, afin que les universités se sentent plus directement engagées par l'état de leur patrimoine, qu'elles élaborent des schémas directeurs immobiliers et qu'elles rationalisent leurs choix d'investissement. Cette solution qui irait dans le sens d'une autonomie plus responsable des universités soulève toutefois des difficultés qui ne sont pas encore résolues. Cette évolution supposerait tout d'abord, pour financer le renouvellement des biens immobiliers, une politique d'amortissement dont le coût serait le plus souvent hors de proportion avec les capacités financières actuelles des universités. D'autre part un simple transfert de propriété, mais non de la charge du financement du renouvellement des biens, ne responsabiliserait guère les universités : si l'Etat devait assurer la charge de l'amortissement, ce serait lui, et non les universités, qui garderait la maîtrise de la politique immobilière. Une solution médiane résiderait éventuellement dans le maintien de la solution actuelle, qui obligerait l'Etat à ne pas abandonner ses obligations en matière de sécurité, et simultanément dans l'attribution aux universités, après expertise des besoins et dans le cadre du contrat de développement, de l'ensemble des financements nécessaires pour que des indicateurs de quantité, de qualité et de sécurité, définis dans le programme relatif à l'enseignement supérieur, puissent être atteints au terme d'une programmation pluriannuelle. Quelles que soient les modalités retenues, seule une approche globale hiérarchisant les priorités, fondée sur des constats objectifs et associant aussi bien pour l'investissement que pour le

fonctionnement tous les acteurs - Etat, universités, collectivités territoriales -, serait de nature à améliorer sensiblement la politique immobilière des universités.

II – 6 – b) La gestion des bibliothèques

A la fin des années 1980, une politique nationale des bibliothèques universitaires a été définie en raison de la prise de conscience du retard accumulé par la France par rapport aux autres pays occidentaux. En 1988, date de rédaction du rapport Miquel qui était consacré à ce sujet, près de la moitié des étudiants n'étaient en effet pas inscrits dans une bibliothèque universitaire. Il existait en moyenne une place pour 13 étudiants, soit deux fois moins qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Les bibliothèques universitaires étaient ouvertes en Allemagne entre 60 et 80 heures par semaine, alors qu'en France la moyenne se situait à 40 heures. Les surfaces consacrées aux bibliothèques représentaient 0,65 m² par étudiant, alors que l'objectif de référence - inférieur aux moyennes européennes - était d'1m² par étudiant. On comptait enfin 3,2 agents administratifs pour 1000 étudiants contre 6 pour 1000 en Allemagne et en Grande-Bretagne. La politique publique menée dans ce domaine est restée depuis une quinzaine d'années en grande partie influencée par ce constat initial de l'insuffisance de l'offre en matière documentaire.

L'effort consenti depuis lors par la collectivité nationale a été important, tant sur le plan des créations d'emplois que des constructions ou des crédits budgétaires consacrés à la constitution de collections documentaires. L'action menée par les pouvoirs publics de 1990 à 2000 a ainsi permis d'accroître les crédits budgétaires de 178 %, les emplois de 44 %, les surfaces de 40 % et les places de travail de 56 %. Pendant la même période, la part des collections en accès direct est passée de 20 % à 35 % et les horaires moyens d'ouverture hebdomadaire de 40 à 57 heures. De même, le taux d'inscription des étudiants est passé à 72 % et la fréquentation et les prêts d'ouvrages ont augmenté de 35 % par usager. Tous ces éléments témoignent d'une progression certaine : les bibliothèques universitaires ont bénéficié depuis le début des années 1990 de la construction de 345 000 m² nouveaux et de plus de 2000 créations d'emplois.

Pour autant l'augmentation des effectifs étudiants qui est intervenue jusqu'en 1997 a réduit la portée des résultats obtenus. Ainsi le ratio d'encadrement était en 2003 de 3,1 agents pour 1 000 étudiants, les locaux représentaient 0,67 m² par étudiant et il y avait une place assise pour 13 étudiants. Ces chiffres restent éloignés des objectifs initiaux et l'impression qui prévaut est toujours celle d'un décalage par rapport aux références étrangères comparables. Les écarts entre la France et les principales références étrangères se situent encore dans un rapport qui va au minimum du simple au double, quels que soient les critères de comparaison. Ainsi les données du *Deutsches Bundesinstitut* pour l'année 2001 montrent que l'écart moyen avec l'Allemagne, selon le critère choisi, est au minimum de 1 à 3 et peut aller jusqu'à 1 à 6. Les « *ARL statistics* » élaborées par l'*Association of Research Libraries* pour les bibliothèques de recherche des universités américaines et canadiennes montrent de même un écart qui est toujours supérieur à 1 à 4. Au Québec, enfin, qui compte neuf fois moins d'étudiants, les collections sont quasiment du même ordre qu'en France, les places assises par étudiant sont deux fois plus nombreuses et les personnels proportionnellement trois fois plus nombreux. Le retard français reste donc une réalité, en dépit des efforts qui ont été accomplis.

La situation actuelle aboutit de surcroît à une forte inégalité des situations des différentes universités, et donc des prestations offertes à leurs étudiants. Le nombre de jours d'ouverture par année est compris entre 174 et 274 jours selon les universités, celui des heures d'ouverture hebdomadaire entre 46 et 67, la surface disponible par étudiant entre 0,10 et 1,32 m². La répartition de l'offre en places de lecture est également inégalitaire : le nombre moyen d'étudiants pour une place de lecture est compris entre 5,9 et 64. Il en va de même pour le pourcentage de livres en libre accès, qui est compris entre 7,6 % et 99,7 %. De surcroît, l'importance des collections est très différente d'une université à l'autre, puisque les ratios extrêmes sont de 2,1 et 31,9 livres par étudiant. Même en prenant en compte leurs spécificités historiques ou stratégiques, les écarts entre les universités relevant de la même dominante disciplinaire ou des mêmes caractéristiques de taille ou de part de la recherche sont considérables.

En dépit des progrès importants qui ont été réalisés depuis une quinzaine d'années, les bibliothèques universitaires sont donc passées d'une situation de pénurie objective à celle d'une offre incontestablement améliorée, mais qui enregistre toujours un retard persistant par rapport aux nations étrangères comparables et qui, dans sa répartition, révèle une inégalité des usagers devant le service public. Cette situation amène à s'interroger sur les perspectives ouvertes par une politique qui se limiterait à traiter du problème de l'offre : partant d'un niveau objectivement plus bas, alors que les coûts immobiliers et de gestion documentaire ne cessent de s'accroître, une telle politique pourrait s'épuiser en vain à vouloir rattraper les références étrangères. Selon la sous-direction des bibliothèques, les besoins en surfaces peuvent ainsi être chiffrés aujourd'hui à environ 700 000 m² de constructions, y compris les restructurations. Pour un coût au mètre carré, équipement matériel et mobilier compris, de 2.300 €, un tel programme représenterait une dépense de plus de 1,6 milliard d'euros étalée sur au minimum une quinzaine d'années. A ce rythme, les objectifs du rapport Miquel (1 m² par étudiant) ne seraient atteints, toutes choses égales par ailleurs, que vers 2020 environ, sans que la France soit parvenue pour autant à égaler les pays homologues. En ce qui concerne par ailleurs les personnels, il existerait un besoin théorique de 1.500 nouveaux emplois : au rythme actuel de création de 150 emplois par année, il faudrait attendre l'année 2015 pour atteindre cet objectif. Enfin, en ce qui concerne la politique d'acquisitions, les besoins actuels impliqueraient une augmentation des ressources de plus de 60 % : dans l'hypothèse d'une stabilisation des recettes propres des services documentaires, les crédits budgétaires devraient être doublés. Ainsi, quels que soient les critères retenus, les objectifs du rapport Miquel ne pourraient être atteints avant plus de dix ans ou quinze ans et le retard sur les pays étrangers ne pourrait être rattrapé avant un délai encore beaucoup plus long.

Cette observation ne conduit nullement à contester la nécessité d'accroître l'offre documentaire, mais suscite une réflexion sur les axes de la politique qui doit être conduite par les pouvoirs publics. Dans un contexte marqué par l'inflation documentaire et par des changements technologiques considérables qu'illustre la progression continue de la documentation numérique, les bibliothèques universitaires se définissent désormais comme un service public qui prend une double forme : celle d'un système d'information qui permet d'accéder depuis n'importe quel poste de travail à l'ensemble des ressources électroniques produites et sélectionnées par l'établissement (catalogues, bases de données bibliographiques, réseaux de cédéroms, revues électroniques, cours en ligne, thèses numérisées, rapports de recherche, etc...) ; celle d'un espace dédié à la documentation, qui propose des fonctions de consultation, de conservation et de formation à la recherche documentaire. La distinction entre ces deux approches entraîne des modalités différentes d'organisation. La première ne peut être menée que par un service public de proximité, alors que la seconde peut être assurée par des prestations à distance. Une bonne gestion

suppose donc dans le premier cas une intégration maximale des bibliothèques des composantes universitaires dans les services communs de documentation, et dans le deuxième cas un développement des organismes publics qui relient d'ores et déjà en réseau les bibliothèques universitaires : les centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique (CADIST), le groupement d'achat COUPERIN, le système de signalement et de fourniture à distance de documents SUDOC, le centre de conservation partagée CTLES,...

Cette analyse met en lumière les faiblesses actuelles des bibliothèques universitaires. Alors qu'il apparaît désormais irréalisable, compte tenu des moyens financiers disponibles, d'espérer constituer des collections disciplinaires complètes dans près d'une centaine de bibliothèques universitaires et interuniversitaires, on constate une stagnation paradoxale des pôles de regroupement documentaire et du prêt entre bibliothèques, qui se situe à un niveau très faible (0,3 livre en moyenne par étudiant et par année). Par ailleurs, le système actuel est marqué par le nombre anormal de bibliothèques de composantes ou de laboratoires de recherche qui ne sont pas encore intégrées aux services communs de documentation, ce qui se traduit par des documentations qui ne sont pas nécessairement identifiées et diffusées en dehors de certains usagers privilégiés : plus du quart des dépenses documentaires sont gérées en dehors des services communs de documentation. En outre la multiplication excessive du nombre de sites – notamment du fait des antennes universitaires – constitue un handicap coûteux. Enfin la fonction documentaire n'est pas toujours perçue comme une mission essentielle : la place accessoire qui lui est généralement laissée dans la politique contractuelle est à cet égard révélatrice.

Alors que les coûts de fonctionnement et d'investissement ne cessent d'augmenter, il paraît nécessaire, pour rendre plus efficiente l'action publique, de s'appuyer sur trois orientations complémentaires : mieux analyser la demande, renforcer la mise en réseau des services documentaires et développer les partenariats avec les collectivités locales dans le cadre d'une politique de site. Le concept de demande documentaire doit tout d'abord être prioritairement approfondi. Une logique exclusivement axée sur l'offre ne peut en effet parvenir à elle seule à atteindre à moyen terme les objectifs qui ont été retenus, alors même que les besoins réels des usagers ne sont pas appréhendés. On ne peut à cet égard que relever le caractère épars et hétérogène des enquêtes effectuées sur ce point par les universités : la politique des bibliothèques universitaires reste avant tout l'affaire des conservateurs, des présidents d'université et des directeurs d'UFR, et insuffisamment celle des étudiants, dont les besoins sont connus de façon imparfaite et aléatoire. L'administration centrale doit déterminer en conséquence dans un cadre contractuel élargi des exigences minimales de service permettant de satisfaire ces besoins qui devraient être analysés par des enquêtes régulières. La direction de l'enseignement supérieur a indiqué, en réponse à cette analyse, que *« la Cour souligne à juste titre l'éparpillement géographique et méthodologique des travaux engagés et la nécessité d'une approche plus globale permettant de fixer au plan national des exigences minimales. C'est à ce titre que la direction de l'enseignement supérieur a prévu de mener, en partenariat avec l'école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, les services d'études et de recherche des grandes bibliothèques et plusieurs établissements disposant d'équipes de recherche compétentes en la matière, des enquêtes et des synthèses au niveau national, prenant en compte à la fois l'extrême diversité des pratiques, en fonction notamment du niveau d'études et des familles de disciplines, et les bouleversements induits par l'explosion des ressources numériques »*. Cette orientation va pleinement dans le sens des observations précédentes.

Par ailleurs le renforcement de la mise en réseau est un impératif pour faire face à la prolifération documentaire et aux coûts croissants des acquisitions et des abonnements. Le développement de la numérisation et l'évolution des méthodes de travail en matière de recherche universitaire appellent en effet des stratégies fondées sur le renforcement du prêt entre bibliothèques et du regroupement des collections, notamment sous la forme des réseaux de documentation de recherche animés par les CADIST. La notion de site documentaire doit également prendre une place prépondérante : l'absence de coordination entre des bibliothèques universitaires proches qui prétendent toutes atteindre l'exhaustivité par leurs propres moyens est contraire à l'efficience et à l'efficacité et chaque établissement devrait se spécialiser sur ses points forts dans une optique de complémentarité locale. Enfin le développement de partenariats avec les collectivités locales est une nécessité pour mutualiser les ressources : la coopération entre bibliothèques municipales et universitaires devrait notamment s'inscrire dans le cadre de conventions systématiques et l'insuffisance actuelle des ressources documentaires des premiers cycles pourrait justifier que les collectivités locales participent à leur financement, notamment dans les antennes délocalisées.

L'Etat ne doit pas relâcher son effort sur l'offre documentaire, en tirant notamment prétexte de la stabilisation actuelle des effectifs étudiants ou de l'évolution vers une numérisation croissante. La poursuite de cette action doit cependant s'accompagner d'une plus grande maîtrise dans l'affectation des ressources. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), les dotations contractuelles ont vocation à apporter l'essentiel des financements alloués par l'Etat, en tenant compte à la fois d'éléments objectifs (taille de l'établissement, poids respectifs de l'enseignement et de la recherche, disciplines...) et de la conformité des projets aux objectifs du programme et de l'action concernés. Cette orientation permettrait de renforcer la reconnaissance de la fonction documentaire, qui reste encore trop inégale d'un établissement à l'autre.

III – OBSERVATIONS SUR L'EFFICACITE

III – 1) La réussite aux examens

L'efficacité des universités peut tout d'abord se mesurer à leur aptitude à faire bénéficier leurs étudiants d'un niveau de formation sanctionné par la réussite à un diplôme. Certes, il ne faut pas méconnaître les difficultés et les limites inhérentes à cette démarche. Alors que l'aptitude de l'ensemble de l'enseignement supérieur à faire accéder les étudiants à un emploi peut être globalement appréciée par des indicateurs externes découlant de l'observation du marché du travail (Cf. III -2), la réussite aux diplômes comporte une part pédagogique qui est difficile à analyser et qui ne doit pas susciter de malentendus : elle recouvre en partie l'effet de l'organisation pédagogique des universités, c'est-à-dire ses choix en matière de taux d'encadrement ou d'utilisation de divers moyens de soutien et de tutorat, mais elle dépend également et inévitablement de l'aptitude pédagogique des enseignants ou des procédures d'appréciation pédagogique, ce qui limite la portée des comparaisons. Les contraintes de ce type d'approche sont donc nombreuses :

- Elle suppose en effet *a priori* une homogénéité des contenus de formation et des conditions de passation des examens, ce qui n'est pas avéré : faute d'évaluation nationale systématique des acquis de l'ensemble des diplômés, il n'est guère possible d'affirmer, d'un point de vue qualitatif, que l'on passe bien le même diplôme d'une université à l'autre, quand bien même les intitulés sont strictement identiques, et alors même qu'il s'agit de diplômes nationaux.
- Elle suppose par ailleurs également une homogénéité des procédures de notation, ce qui n'est pas non plus avéré : les différences de niveau d'exigence des jurys ne peuvent être appréciées dans l'organisation actuelle.
- Les données recueillies sont enfin plus souvent des descriptions instantanées que des suivis de cohortes à travers le temps, lesquels, au demeurant, ne sont pas toujours effectués avec des méthodologies homogènes.

Ce sont donc plus des interrogations générales qui peuvent découler de ce type d'approche que des indicateurs d'efficacité objectifs : les universités dont les taux de réussite réels toutes disciplines confondues sont les plus élevés regroupent de manière indifférenciée aussi bien des universités explicitement ou implicitement sélectives que des universités plus efficaces sur le plan pédagogique ou encore moins exigeantes pour leurs étudiants, ce qui ne peut guère se distinguer au seul vu des chiffres bruts. La France dispose toutefois, grâce à l'action de la DEP, d'un système statistique national de grande qualité qui permet d'aboutir à des questions pertinentes, à condition que l'on se fonde, non sur le constat des valeurs absolues, mais sur celui des écarts extrêmes qui traduisent des différences de situations qu'il convient d'analyser. Cette approche permet de tenir compte des caractéristiques de la population étudiante et de relier les résultats obtenus aux facteurs financiers ou aux modes d'organisation spécifiques aux universités. Elle correspond aux orientations définies par le code de l'éducation qui fait explicitement état de

la nécessité, pour les universités, de faire parvenir les étudiants à une qualification sanctionnée par un diplôme.

III – 1 – a) Le taux de réussite au DEUG

L'édition de 2004 du recueil *Repères et références statistiques* du ministère de l'éducation rappelle que deux tiers seulement des entrants en première année de premier cycle poursuivent dans la même discipline l'année suivante, sous la forme d'un redoublement ou d'un passage en deuxième année. A peine un entrant sur dix se réoriente vers une autre filière universitaire, tandis qu'un quart des entrants quitte, provisoirement ou définitivement, le système universitaire. En d'autres termes, la première année universitaire génère un taux de déperdition proche du tiers, puisqu'un étudiant sur trois est amené à se réorienter à son terme.

Les résultats sont cependant différents selon les domaines. Le taux de poursuite dans la même filière universitaire au terme d'une année d'études est important en IUT (80,9 %), dans la filière ingénieurs (76,3 %) et dans les sciences et techniques des activités physiques et sportives ou STAPS (76,2 %). Il est en revanche inférieur à la moyenne en droit (64,7 %), en sciences de la vie et de la terre (64,4%), en lettres (57,9 %), en langues (55,8 %) et surtout dans la filière administrative, économique et sociale ou AES (52,3 %). L'effet de la motivation des étudiants dans la réussite de leurs études se mesure au fait qu'ils sont nettement plus nombreux à quitter l'université après un an en AES (34,3 %) ou en langues (32,5 %), qui sont des filières où les inscriptions par défaut sont proportionnellement importantes, qu'en STAPS (17,9 %) ou en sciences de la vie, de la santé, de la terre et de l'univers (22,5 %).

Par ailleurs, le taux de réussite au DEUG, défini comme la probabilité pour un étudiant entré en 1^{ère} année et ayant poursuivi en 2^{ème} année d'obtenir le DEUG était en moyenne de 75,7 % en 2002. Ce taux de réussite doit être relativisé, car il est mesuré par rapport aux étudiants qui se sont inscrits deux années de suite et qu'il occulte le phénomène massif des étudiants qui ont abandonné au cours ou à la fin de la première année. Cet indicateur ne doit donc pas prêter à un optimisme excessif : il signifie seulement que, sur quatre étudiants qui ont pu entrer en deuxième année (ce qui ne représente que les deux tiers des étudiants entrés en première année), trois obtiendront leur DEUG sur une période globale de cinq ans. En revanche, sur deux années, le taux de réussite au DEUG ne s'élève qu'à 45,3 %. En d'autres termes, parmi les deux étudiants sur trois qui ne se sont pas réorientés ou qui ne sont pas sortis du système universitaire au bout d'un an, un seul passe le DEUG dans le délai normal de deux ans. Ce processus peut également se résumer de la façon suivante : sur trois étudiants qui entrent dans une filière universitaire, un en partira ou changera d'orientation, un devra redoubler au moins une fois pour obtenir son DEUG, et un parviendra à mener les deux premières années d'études dans les délais normaux. Ces résultats ne sont guère satisfaisants.

Par ailleurs, il est intéressant de constater que les taux de réussite en deux ans sont quasiment équivalents pour les différentes séries du baccalauréat général (de l'ordre de 50 %), mais que les bacheliers des séries scientifiques parviennent à des résultats supérieurs sur trois ou quatre ans, et donc en définitive à un taux de réussite en cinq ans de 89,2 %, contre 77,6 % pour les bacheliers des séries littéraires et 78,6 % pour les bacheliers des séries économiques. En revanche, les bacheliers technologiques n'obtiennent qu'un taux de 39,3 % et les bacheliers

professionnels, qui sont peu représentés à l'université, un taux de 16,8 %. On observe enfin que plus d'un étudiant sur deux ayant obtenu son baccalauréat « à l'heure ou en avance » obtient son DEUG en deux ans, alors que cette proportion n'est que d'un sur trois pour les bacheliers en retard d'un an et d'un sur cinq pour les bacheliers dont le retard est supérieur à un an. Contrairement à une idée souvent répandue, c'est en lettres que les étudiants obtiennent les résultats les plus élevés au DEUG, que ce soit en deux ans (58,4 %) ou en cinq ans (84,6 %). Les résultats sont également élevés en sciences humaines et en STAPS. En revanche, les taux de réussite en deux ans les plus faibles sont enregistrés en sciences (39,8 %) et surtout en droit (33,8 %). En cinq ans, les étudiants inscrits en sciences réussissent nettement mieux (80,9 %), mais le droit reste la filière où le taux de réussite est le moins élevé (66,2 %).

Si l'on différencie maintenant les résultats des universités, on constate que, toutes disciplines confondues, le taux de réussite en cinq ans au DEUG s'échelonnait à la session 2001 entre 52,0 % et 94,5 %. Il existe donc un écart important entre les établissements : 10 % des universités ont un taux de réussite en cinq ans inférieur à 65,5 % et 90 % un taux de réussite supérieur à 86,1 %. Si l'on analyse ce taux de réussite en deux ans, l'écart entre les extrêmes va même de un à trois (27,0 % et 78,5 %) : toutes disciplines confondues, un étudiant peut donc avoir, selon l'université qu'il fréquente, trois fois plus ou moins de chances d'obtenir son DEUG sur une durée normale de deux ans.

Ces écarts s'expliquent en particulier par la nature des disciplines enseignées : ainsi 13 points séparent les taux de réussite en cinq ans en droit (67,6 %) et en sciences (80,6 %). La différenciation entre les établissements est cependant une réalité qui dépasse les spécificités des disciplines et les profils des étudiants. Le ministère de l'éducation⁽²⁷⁾ calcule en effet le taux de réussite au DEUG qu'aurait chaque établissement si le profil de ses étudiants (type de baccalauréat, âge au baccalauréat et discipline) était celui de la France entière : cette méthode permet de comparer les taux de réussite ainsi simulés avec les taux de réussite réels, ce qui met en évidence une « valeur ajoutée » qui peut être positive ou négative. Or cette approche montre clairement des résultats très différents selon les établissements, puisque certaines universités obtiennent une forte valeur ajoutée positive pour l'obtention du DEUG en deux ans, alors que la valeur ajoutée est nettement négative dans d'autres universités : entre les situations extrêmes, on notait ainsi en 2001 une différence de 34,6 points qui représentait l'écart maximal dû à cet effet-établissement. Cet effet de valeur ajoutée est cependant sensiblement différent selon les grandes dominantes disciplinaires : l'écart entre les situations extrêmes est de 17,0 points pour les universités scientifiques, de 23,4 points pour les universités pluridisciplinaires avec santé, de 21,4 points pour les universités pluridisciplinaires hors santé, de 28,2 points pour les universités de lettres et sciences humaines et de 34,0 points pour les universités de droit et d'économie. Enfin, les résultats par disciplines révèlent à leur tour des valeurs ajoutées d'établissements très différentes : l'écart entre les valeurs ajoutées extrêmes est de 68 points en lettres, de 65 points en langues, de 59 points en sciences humaines, de 57 points de STAPS, de 50 points en sciences économiques et AES, de 44 points en droit et de 42 points en sciences.

Ces résultats montrent que l'effet-établissement est une réalité, puisque l'on retrouve souvent les mêmes universités, quelle que soit la discipline, dans de bonnes ou de mauvaises positions dans les classements effectués sur le fondement du calcul de la valeur ajoutée : il existe des universités qui sont porteuses de réussite et des universités qui sont porteuses de taux d'échec plus importants. L'interprétation de ces résultats est cependant

²⁷ Notes d'information de la DEP.

complexe. L'effet de notations plus ou moins sévères ne peut tout d'abord être totalement écarté, même s'il apparaît que, le plus souvent, ce sont la plupart des disciplines du même établissement qui se retrouvent bien ou mal classées, ce qui ne peut donc réduire l'effet-établissement observé aux pratiques des jurys de telle ou telle discipline. Il en va de même de l'argument selon lequel le contenu des enseignements serait plus ou moins exigeant selon les établissements : cette explication, qui peut être exacte pour telle ou telle filière prise isolément, ne peut s'appliquer à toutes les disciplines enseignées simultanément au sein du même établissement. Ce qui frappe est en effet qu'il existe bien des situations de réussite globale et, en sens inverse, des universités confrontées à des difficultés générales. Même s'il est possible de relativiser sur le plan méthodologique les calculs de valeur ajoutée, qui ne peuvent pas prendre en compte l'ensemble des handicaps sociaux, économiques et culturels auxquels sont confrontées les universités, des différences d'efficacité semblent bien apparaître à ce niveau, compte tenu de l'importance des écarts enregistrés.

Toutefois les caractéristiques de l'organisation pédagogique des universités ne sont pas seules en cause. Une note d'information de la DEP, publiée en août 2000, a ainsi mis l'accent sur la motivation des étudiants, en tant que facteur principal de la réussite au DEUG. Pour apprécier précisément l'effet propre de chacune des caractéristiques de l'étudiant sur ses chances d'accéder en deux ans au DEUG, une analyse statistique a en effet mesuré l'effet de chacune des variables susceptibles d'influer sur le devenir des nouveaux bacheliers. Cette analyse montre que certains facteurs ont un impact négatif sur le taux de réussite de plus de quinze points : le fait d'avoir un baccalauréat technologique ou professionnel, d'avoir deux ans de retard, de travailler pendant ses études, de ne pas être dans la filière de son choix ou de ne pas être motivé par le contenu des études. Or ces deux derniers facteurs ont à eux seuls un impact cumulé négatif de 35 points sur le taux de réussite : l'influence de la motivation est en fait supérieure à celle des variables relatives aux disciplines choisies, aux catégories socioprofessionnelles, à la nationalité ou à la localisation géographique. *A contrario*, neuf étudiants sur dix qui ont obtenu leur DEUG en deux ans avaient fait le choix de leur filière.

Selon les enquêtes de la DEP, près d'un étudiant sur quatre (23,5 %) est accueilli dans une filière générale universitaire, faute d'avoir été admis dans une autre formation qu'il souhaitait, le plus souvent un IUT ou une STS : le passage en université peut constituer dans ce cas un détour pour une réorientation ultérieure. Or ce type de trajet est étroitement corrélé avec le phénomène de l'échec en première année universitaire : c'est en STAPS, en lettres et en sciences humaines que l'intérêt pour le contenu des études est le plus marqué, puisqu'il est partagé par plus de sept inscrits sur dix, et c'est dans ces filières que la réussite est la plus forte ; en revanche, en AES, en sciences de la matière et en droit, où à peine un inscrit sur deux se dit motivé par les disciplines enseignées, le taux d'échec est le plus élevé. La qualité de l'orientation des étudiants est donc directement en cause dans le taux d'échec trop important de la première année d'études universitaires : tout le dispositif universitaire devrait être guidé par le souci d'éviter les inscriptions par défaut qui constituent un facteur d'inefficacité manifeste.

III – 1 – b) Le taux de réussite au DUT

La réussite au DUT en deux ans (69 %) est plus élevée que pour le DEUG (45 %), de même que la réussite en trois ans (respectivement 89 % et 66 %). Le DUT est par ailleurs, comme le DEUG, un diplôme qui est plus accessible aux bacheliers généraux : le taux de réussite

est plus élevé pour les bacheliers généraux d'une série économique (80,2 %) ou scientifique (74,5 %) que pour les bacheliers technologiques (57,6 %) ou professionnels (38,3 %). Ce constat amène les IUT à privilégier les inscriptions de bacheliers généraux, au détriment des bacheliers technologiques. Or, alors que le DUT a été conçu dans la perspective d'une entrée dans la vie active, plus de la moitié de ses diplômés poursuivent leurs études à l'université ou dans des écoles d'ingénieurs ou de commerce et, notamment, 40 % des étudiants diplômés des IUT se réinscrivent à l'université. Cette situation apparaît paradoxale, puisque, faute d'avoir été accueillis en IUT ou en BTS, des bacheliers technologiques vont suivre sans motivation des filières générales universitaires où ils connaîtront des taux d'échec élevés, alors que des bacheliers généraux échapperont aux deux premières années universitaires en passant par un IUT. Une réflexion sur ces effets d'éviction et de contournement devrait être entreprise par le ministère.

III – 1 – c) Le taux d'accès au 2^{ème} cycle

Les taux d'accès en deuxième cycle sont inférieurs aux taux de réussite au DEUG : en 2002, l'écart était ainsi de 16 points pour les bacheliers généraux ou technologiques. Ce ratio doit cependant être utilisé de façon prudente : le fait de ne pas accéder au deuxième cycle ne signifie pas toujours un échec, mais peut traduire également une préférence individuelle pour une réorientation ou une entrée sur le marché de l'emploi. Toutefois les différences de taux d'accès entre établissements permettent de confirmer les observations précédentes. Le taux d'accès en deuxième cycle, défini comme la probabilité pour un étudiant entré à l'université d'accéder au 2^{ème} cycle, est en effet proche en moyenne de 59 % en cinq ans. Cette proportion est donc faible, puisqu'elle signifie qu'en l'état actuel 40 % environ des entrants dans l'université ne parviennent pas au niveau L, qui est le premier niveau reconnu dans l'espace européen de l'éducation. Ce taux d'accès est par ailleurs différencié, comme le taux de réussite au DEUG, selon le baccalauréat d'origine : si un tiers des bacheliers généraux ne parvient pas en deuxième cycle, tel est également le cas pour trois bacheliers technologiques sur quatre et de neuf bacheliers professionnels sur dix. Depuis dix ans les résultats de ces deux dernières catégories se sont de surcroît dégradés : l'efficacité du système universitaire dans ce domaine, qui était déjà faible, a donc encore diminué. Les facteurs explicatifs de ces résultats sont par construction très proches de ceux qui permettent d'analyser la réussite au DEUG. Le taux d'accès en deuxième cycle en cinq ans est ainsi de 72,3 % pour un bachelier ayant obtenu son baccalauréat dans les délais, contre 48,5 % lorsqu'il a un an de retard et 29,4 % lorsqu'il a un retard de plus d'un an. Le deuxième facteur explicatif majeur est le choix de la filière universitaire : le taux d'accès est ainsi plus élevé en STAPS (65,5 %), en sciences (63,9 %) ou en économie-AES (62,2 %) qu'en droit (53,2 %). Par ailleurs, le taux global d'accès au 2^{ème} cycle en deux ans est en moyenne de 34 % : ce chiffre signifie donc qu'un étudiant sur trois seulement parvient à entrer en 2^{ème} cycle dans des délais normaux.

III – 1 – d) Le taux de réussite en année de licence

Ainsi que l'indique un dossier de la DEP paru en février 2005 et portant pour la première fois sur les résultats de l'année de licence, la mesure du taux de réussite à ce niveau est devenu fondamental, dès lors que les pouvoirs publics s'orientent vers l'objectif de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur et que le schéma L/M/D vise à faire du niveau bac+3 le premier niveau de certification de l'enseignement supérieur. Or il apparaît de ce point de vue décevant de constater que le taux de réussite en année de licence (76,6 %) n'est pas supérieur au taux de réussite final en DEUG (76,3 % en 2001), alors même qu'un processus de sélection a déjà été mis en œuvre pendant les deux premières années du

cursus universitaire et aurait dû éviter la répétition de ce phénomène d'échec. Près d'un étudiant sur six abandonne dès sa première tentative : sur la cohorte étudiée, 16,4 % des étudiants inscrits en année de licence interrompent en effet leurs études à l'issue d'une première année sans avoir obtenu leur diplôme. Sur l'ensemble de ceux qui se réinscrivent une deuxième année, 22,6 % interrompent leurs études. Au total, un étudiant sur quatre inscrits en licence n'obtiendra pas son diplôme, que ce soit en un an, deux ans ou trois ans. De surcroît la probabilité de réussite en année de licence n'est en moyenne que de 65,1 % en un an. Elle est un peu plus élevée que la moyenne en droit (72,1%), en STAPS (71,6%) et en sciences de la nature et de la vie (70,2%), mais elle n'est que de 58,7 % en langues et de 54,2 % en sciences. Ce dernier cas soulève au demeurant de multiples questions. On ne peut en effet qu'être frappé du fait que les chances de succès en un an en année de licence de sciences sont limitées à un peu plus d'un étudiant sur deux : à l'heure où les universités déplorent une désaffection massive pour cette filière, elles gagneraient sans nul doute à s'interroger sur un tel taux d'échec qui ne peut qu'entraîner un découragement inévitable et conforter les bacheliers dans leur réticence à s'engager dans une voie aussi manifestement difficile d'accès.

D'une façon générale, on observe que les effets de sélection observables pendant les premières années jouent moins à ce niveau. Ainsi les disparités de résultats dépendent toujours du type de baccalauréat, mais de façon nettement moins sensible qu'au niveau du DEUG. L'origine sociale n'influe également désormais que de façon limitée sur la réussite des étudiants, à l'exception des enfants de retraités et d'inactifs pour lesquels les chances de succès sont nettement plus faibles que celles des étudiants issus des autres catégories sociales. La probabilité de réussite en un an des étudiants varie en revanche de façon importante entre les établissements, de 32,6 % à 85,7 % entre les situations extrêmes. Quatre universités ont un taux de réussite en un an supérieur à 80 %, trente ont un taux supérieur à 70 % et, en sens inverse, trois établissements seulement ont des résultats inférieurs à 50 %. Si, comme pour les DEUG, on fait abstraction des caractéristiques des étudiants (âge au baccalauréat, type de bac, sexe, catégorie sociale et discipline), les différences de valeur ajoutée entre établissements sont également toujours importantes : l'écart entre les situations extrêmes est inférieur à celui qui est observable pour le DEUG, mais il s'élève cependant à 33 points. Quatre établissements ont une valeur ajoutée positive supérieure à dix points, alors que trois universités ont une valeur ajoutée négative de plus de dix points. Si l'analyse est effectuée au niveau de chaque discipline, les résultats des établissements sont encore plus contrastés : l'écart entre les valeurs ajoutées extrêmes en un an est de 65,2 points en sciences humaines et sociales, de 55 points en AES, de 54 points pour les sciences pour l'ingénieur, de 51,3 points en sciences économiques, de 49,6 points en lettres, de 53,7 points en langues, de 48,9 points en sciences de la nature et de la vie, de 45,8 points en sciences et structure de la matière, de 33,8 points en droit et de 33,5 points dans les STAPS. L'enseignement principal de cette analyse est donc que, comme pour le DEUG, certains établissements obtiennent des bonnes positions en termes de valeur ajoutée dans presque toutes les disciplines, alors que d'autres cumulent les mauvaises positions. Ainsi une université, globalement en deuxième position pour la valeur ajoutée en un an, est 3ème pour les sciences économiques et pour les sciences de la matière, 5ème pour les langues, 7ème pour le droit, 10ème pour les lettres, 22ème pour les sciences pour l'ingénieur, 25ème pour les sciences humaines, 27ème pour les sciences de la nature : toutes les disciplines enseignées dans cette université ont une valeur ajoutée positive. En sens inverse, une autre université, placée en 80ème position pour la valeur ajoutée globale, est 30ème pour le droit, 31ème pour l'AES, 36ème pour les STAPS, 51ème pour les langues, 53ème pour les sciences économiques, 56ème pour les lettres, 63ème pour les sciences humaines. Ces chiffres confortent l'hypothèse d'un effet-établissement qui se traduit dans la plupart des disciplines par des taux de réussite différents de ce que les caractéristiques des étudiants laisseraient attendre. Les contre-

exemples, qui correspondent à des valeurs ajoutées nettement différentes selon les matières, sont minoritaires.

L'étude précitée de la DEP a par ailleurs essayé d'identifier les facteurs de réussite en menant, comme pour le DEUG, une analyse « toutes choses égales par ailleurs » des probabilités d'obtention de la licence dès la première année selon les caractéristiques des étudiants. Les effets négatifs les plus importants sont relativement limités, puisqu'ils sont inférieurs à 20 points et circonscrits à des situations particulières : bacheliers littéraires ou technologiques inscrits en licence de sciences économiques, difficulté intrinsèque de certaines disciplines (sciences de la matière et langues), reprises d'études ou provenance directe d'un IUT ou de STS, ... Ce n'est donc plus l'orientation initiale qui joue un rôle prédominant comme dans le cas des DEUG, ne serait-ce que parce que la sélection a déjà écarté une grande partie des difficultés liées à une erreur de trajet. En revanche, certaines particularités des parcours individuels continuent à exercer une influence notable, et notamment les choix disciplinaires qui deviennent déterminants : il est ainsi frappant que l'écart de probabilité de réussite pour un bachelier scientifique entre les filières sciences et droit soit de 26,3 points à l'avantage de cette dernière. Enfin la même étude a voulu mesurer spécifiquement l'effet-établissement en prenant en compte comme variable explicative l'université d'inscription de l'étudiant : l'écart entre les situations extrêmes représente alors environ 35 points, ce qui signifie que l'effet-établissement peut avoir un impact supérieur au choix de la discipline, ou bien au parcours antérieur, ou bien encore à la formation initiale.

III – 1 – e) Le taux de réussite à la maîtrise

Les études sur la réussite aux diplômes n'ont guère abordé jusqu'à présent les niveaux supérieurs à la licence. Ce point est regrettable et doit être particulièrement signalé, car l'appréciation de l'efficacité des masters, après la mise en place du schéma L/M/D, sera rendue très difficile si des analyses de valeur ajoutée ou de probabilité d'obtention des diplômes « toutes choses égales par ailleurs » ne sont pas généralisées et ne permettent pas d'effectuer des comparaisons.

III – 1 – f) La production de DEA, DESS et doctorats

La publication du ministère de l'éducation *L'Etat de l'école* rend compte régulièrement, sur un plan global, des principales données portant sur la production de diplômes de 3^{ème} cycle. En 2002, 26 400 étudiants ont obtenu un diplôme d'études approfondies (DEA), ce qui représente un niveau proche de celui qui était atteint en 1995. En revanche, le nombre d'étudiants qui ont obtenu un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), qui s'est élevé à 43 700 en 2002, a progressé depuis une vingtaine d'années de près de 10 % par an. Depuis 1996, les universités délivrent davantage de DESS que de DEA : comme les autres formations à caractère professionnalisant, les DESS attirent de plus en plus d'étudiants, si bien qu'en 2002, pour l'ensemble des disciplines, 29,9 % des diplômés de maîtrises poursuivaient en DEA, alors que cette proportion était de 42,7 % pour les DESS. Par ailleurs, le nombre de doctorats délivrés était de 8 586 en 2002, et le taux de rendement en doctorat, mesuré par le ratio doctorats/DEA, était de 30,8 %, ce qui est faible (22,1 % en lettres et sciences humaines et 48,2 % en sciences). Ces différentes données traduisent une certaine crise de l'accès aux DEA, ainsi qu'une

insuffisance de la production de doctorats : depuis 1990, la proportion de diplômés de maîtrises qui préparent un DEA est passée de 41,0 % à 29,9 % et le nombre de DEA préparant un doctorat est passé de 42,2 % à 30,9 %.

Le taux de réussite aux DESS et aux DEA diffère, ici encore, selon les établissements. Ainsi la proportion d'inscrits qui sont diplômés est en moyenne de 69,5 % dans les universités scientifiques, mais elle est comprise entre 59,6 % et 83,9 % selon les universités. De même, avec une moyenne de 50,1 % dans les universités littéraires, les taux de réussite sont compris entre 32,4 % et 70,3 % selon les établissements. De façon logique, ce sont généralement les universités les plus productrices de DESS et de DEA qui arrivent en tête dans les classements de taux de réussite.

III – 1 – g) Observations générales sur les facteurs de réussite aux diplômes

Les constats précédents montrent que les taux de réussite peuvent aller selon les universités du simple au double - voire au triple - pour les mêmes matières. De même la valeur ajoutée des établissements, qui se calcule pourtant à partir de caractéristiques supposées homogénéisées de la population étudiante, enregistre une dispersion entre les situations extrêmes du même ordre que les taux moyens. Même si l'on prend en compte les différences de fonctionnement des jurys ou de contenu des différentes formations, les spécificités universitaires apparaissent donc marquées : elles révèlent un système fortement hétérogène en ce qui concerne la capacité des universités à présenter des perspectives de réussite aux étudiants.

Deux attitudes sont généralement adoptées face à la question de l'échec dans les premiers cycles universitaires qui constituent, par leurs effectifs, l'enjeu principal de la question de la réussite aux diplômes. La première consiste à considérer que les premiers cycles universitaires jouent un rôle de sélection et de réorientation par l'échec, avec une sorte de première année propédeutique au terme de laquelle environ le tiers des étudiants se réorienterait ou abandonnerait l'enseignement supérieur. Une variante de cette approche consiste à ajouter que cette réorientation répond le plus souvent au souhait de formations professionnalisantes courtes que l'étudiant n'a pu suivre après le baccalauréat : à la limite, selon cette conception, seul un ordre de grandeur d'un étudiant sur dix pourrait être considéré comme étant en échec réel, parce qu'il n'a pas obtenu de diplôme et ne s'est pas réorienté dans une autre filière. Toutefois, cette conception du premier cycle en tant qu'étape nécessaire pour réguler les inscriptions par défaut dans les filières générales n'est guère acceptable du point de vue de l'appréciation, dans l'esprit de la LOLF, de la performance globale de la politique d'enseignement supérieur : sur le plan collectif, ce processus génère en effet des taux d'échec peu valorisants pour certaines filières (droit, AES, sciences humaines) ; il est par ailleurs inefficace et coûteux, puisqu'il consomme sans résultat positif des moyens d'enseignement importants ; il dessert enfin la réputation des universités, dans la mesure où l'échec en premier cycle renforce la suspicion ou la défiance du public à l'égard d'un système universitaire qui peut être ressenti comme se désintéressant de la réussite des étudiants ou bien drainant pour une part importante des étudiants d'un niveau médiocre. Une pratique massive de l'abandon et du redoublement ne saurait en outre tenir lieu de

politique d'orientation par défaut : l'échec en premier cycle ne doit pas être subi comme un mal nécessaire ⁽²⁸⁾.

Trop de filières de premier cycle se caractérisent aux yeux des étudiants par une organisation pédagogique marquée par un encadrement insuffisant ⁽²⁹⁾ – la proportion relativement réduite de professeurs parmi les enseignants de premier cycle est parfois considérée comme le signe révélateur d'un désintérêt du système universitaire lui-même –, par le manque de clarté des procédures de notation et par un défaut de soutien pédagogique. Il n'est pas certain que les universités aient toutes conscience du fait que les arguments qu'elles mettent habituellement en avant pour attirer les étudiants, tels que la professionnalisation croissante des formations ou l'excellence de la recherche, ne peuvent convaincre que des étudiants de deuxième et troisième cycle, et non des bacheliers qui ont un souci immédiat de qualité des conditions de travail et de soutien pédagogique. Les différentes parties prenantes au sein des universités ne sont pas non plus toujours toutes persuadées du caractère prioritaire des premiers cycles, alors que ceux-ci constituent le vivier de l'ensemble des activités d'enseignement et de recherche : la réticence qui peut parfois s'exprimer à l'encontre de la « secondarisation » des enseignements – alors que cette formule ne décrit qu'un modèle pédagogique en usage dans de nombreuses filières sélectives – est à cet égard significative d'une différence entre certaines universités dont la réussite est élevée parce qu'elles cherchent à répondre aux attentes des étudiants, et d'autres universités dont la réussite est moindre, parce qu'elles ne perçoivent les premiers cycles que comme une étape inévitable de sélection massive.

Certaines universités considèrent en effet que l'échec est une fatalité entraînée par une inadaptation fondamentale de certains étudiants à maîtriser les cursus scolaires. Ainsi, dans un contrôle récent de la Cour, l'explication principale avancée par une université pour expliquer ses très mauvais résultats était le respect du principe d'égal accès à l'enseignement supérieur qui la conduisait à admettre de nombreux étudiants étrangers ainsi que des salariés en reprise d'études : pour autant, cette université ne se distinguait nullement par une réflexion particulière pour résoudre ces difficultés. Plus généralement, certains résultats conduisent à s'interroger sur l'adaptation des pédagogies mises en œuvre : les universités ont en effet une responsabilité particulière dans ce domaine et, si certains étudiants n'ont pas les acquis requis par l'enseignement universitaire traditionnel, il convient sans doute d'essayer de les leur donner selon les voies les plus adéquates (lutte contre l'absentéisme, réorientation en cours d'études, création de passerelles entre les formations, renforcement de l'encadrement personnalisé, tutorat de soutien,...). Ces recommandations sont au demeurant préconisées dans l'ensemble des pays développés pour lutter contre l'échec étudiant.

Fort heureusement, les contrôles de la Cour montrent *a contrario* que la plupart des universités explorent de nombreuses pistes pour s'adapter en fonction des résultats parfois

²⁸ Certaines universités relativisent ainsi leurs mauvais résultats en indiquant que l'échec par absence aux examens est parfois plus important que l'échec aux examens (phénomène des « étudiants fantômes ») : il reste que, quelle que soit sa cause, l'échec génère un coût collectif.

²⁹ Le logiciel de gestion de la scolarité APOGEE, qui est le plus répandu, n'opère pas de rapprochement entre les effectifs présents – quand ils sont connus –, les emplois du temps et les maquettes de diplômes, ce qui empêche de connaître dans la plupart des cas de façon détaillée les taux d'encadrement pédagogique réels.

décevants de l'accès aux diplômes. Parmi de nombreux exemples analogues, une université a ainsi multiplié les mesures pour lutter contre l'échec, notamment sous la forme d'une création de filières alternatives pour les étudiants qui se sont inscrits par défaut et d'un développement intensif du tutorat d'accompagnement. Une autre université a préféré développer des dispositifs d'auto-formation : des exercices progressifs et corrigés, ainsi que des précis de cours et des outils d'auto-évaluation sont mis en ligne et sont accessibles dans des salles informatiques ouvertes en libre service. Une troisième université a voulu privilégier certaines idées-clés en matière pédagogique : affirmation de la pluridisciplinarité, professionnalisation des cursus (stages, alternance), méthodes pédagogiques privilégiant pendant les deux premières années le travail par classes de 30 étudiants au maximum. Ce type d'organisation fondée sur des effectifs restreints a produit incontestablement d'excellents résultats, l'université se situant dans les premiers rangs, non seulement en ce qui concerne le taux de réussite au DEUG, mais également la valeur ajoutée propre de l'établissement.

D'autres exemples remarquables de mise en place de moyens orientés vers la lutte contre l'échec peuvent être observés. Dans une université, par exemple, tous les services administratifs ont été sollicités pour faire de l'encadrement des étudiants une priorité : le service emploi, la bibliothèque, le service médico-social, les départements de pratique sportive et artistique, les départements de gestion de la scolarité et de l'orientation, ainsi que bien sûr l'ensemble des enseignants. Des enquêtes internes montraient par ailleurs dans cette université que la grande majorité des étudiants de première année ne comprenaient pas immédiatement les attentes des enseignants : un contrôle continu très précoce et renforcé, avec une correction rapide des épreuves, a en conséquence été instauré. Un autre établissement considère que, pour faciliter le passage du lycée à l'université, il faut mettre en place un semestre de transition qui ne comporte aucun cours en amphithéâtre, mais uniquement des petits groupes équivalents à une classe, ce qui permet un meilleur dialogue entre les enseignants et les étudiants, avec des modules de bilan personnel et d'orientation professionnelle. Cette université souligne que les enseignants doivent adhérer à l'idée qu'ils doivent enseigner des méthodes et non une somme de connaissances, ce qui doit entraîner la définition d'une nouvelle pédagogie plus proche de l'étudiant. Une troisième université rappelle l'importance des difficultés matérielles et du taux d'échec élevé des étudiants qui travaillent, et met en conséquence l'accent sur l'intervention des services sociaux. Une quatrième université, enfin, a signé avec une collectivité locale un contrat d'objectifs destiné à améliorer la réussite des étudiants par l'octroi de crédits permettant d'augmenter l'encadrement : les étudiants doivent s'engager à suivre des cours de soutien dans les disciplines où ils sont en difficulté, à suivre un tutorat et à respecter l'obligation d'assiduité aux travaux dirigés.

Il existe ainsi de véritables stratégies de la réussite qui expliquent que les taux de succès peuvent varier considérablement dans le temps, selon l'implication plus ou moins forte des responsables successifs. Plus que la réputation ou les dotations budgétaires, le principal facteur de réussite tient souvent à ce que les universités dont les résultats sont les meilleurs conjuguent une présidence forte et un projet d'établissement affirmé qui refuse la fatalité de l'échec et n'en reporte pas la responsabilité unique sur les étudiants, qui n'admet pas que le premier cycle ait inévitablement pour vocation de constituer un filtre correcteur à l'absence de sélection, qui souhaite réunir autour de la lutte contre l'échec toutes les énergies nécessaires (CEVU, SCUIO, observatoires, conseils d'UFR), qui appelle les enseignants à se mobiliser personnellement pour accompagner les étudiants et qui développe un dispositif efficace d'aide à l'orientation, d'encadrement et de soutien. Les méthodes mises en œuvre pour analyser la réussite aux diplômes sont également révélatrices des positions des universités face à cette question. Une université analyse ainsi le coût de l'échec à partir du concept « *d'année-étudiant* », qui vise à prendre en

compte non seulement le nombre des étudiants qui réussissent ou qui échouent, mais aussi le nombre d'années utilisées pour cette réussite ou cet échec. Cette approche originale montre ainsi, pour une discipline donnée, que les échecs et les redoublements ont absorbé pour les cohortes étudiées par l'université 62 % des années étudiants en première année de DEUG et 32 % environ en deuxième année de DEUG. En d'autres termes, si les étudiants qui avaient réussi l'avaient fait en une année, ils auraient utilisé 38 % seulement des années étudiants réellement consommées en première année et 68 % en deuxième année : ces chiffres démontrent que l'échec n'était pas seulement générateur de conséquences individuelles, mais également d'un gaspillage collectif. Une autre université mène également des études remarquables qui s'appuient sur l'indicateur de « *la durée totale consommée par diplôme* ». Un tel indicateur paraît en effet très pertinent, puisqu'il traduit en termes positifs la capacité d'une université à amener sans retard jusqu'aux diplômes une part élevée des flux accueillis et qu'il pénalise en sens inverse les redoublements ainsi que les abandons en cours de première année. Cet indicateur est également plus synthétique que celui qui est souvent publié au niveau national et qui indique la durée moyenne d'études nécessaire pour que les diplômés obtiennent leur diplôme, puisqu'il intègre également non seulement les retards des étudiants qui réussissent, mais également les abandons de ceux qui échouent. Des durées moyennes d'études nécessaires pour produire un DEUG de 4 ans, de 5 ans, ou plus encore sont ainsi observables : cette méthode présente l'intérêt de mesurer les évolutions de ces durées dans le temps, en fonction de la plus ou moins grande priorité qui s'attache dans l'université à la lutte contre l'échec.

La plupart des universités ont donc pris en charge de façon volontariste le problème de l'échec, ce qui fait ressortir, par comparaison, celles qui ne l'ont pas fait et préfèrent en imputer les causes aux conditions de recrutement des étudiants. Dans l'ensemble, le regret d'une absence de sélection est rarement exprimé, car les universités sont pour la plupart attachées à la notion d'un service public ouvert de l'enseignement supérieur. En outre, ainsi que l'a rappelé devant la Cour le directeur de l'enseignement supérieur, une sélection généralisée ne ferait qu'accélérer une cassure nette des universités entre celles qui sont d'ores et déjà attractives et celles qui hériteraient des profils refusés par les autres, ce qui serait préjudiciable à l'efficacité globale de l'ensemble du système³⁰. D'autre part, contrairement à une idée communément répandue, la France pratique déjà la sélection à hauteur d'environ le tiers de ses formations. Elle se situe à cet égard dans une position moyenne en Europe : selon la publication *Eurydice* de l'Union européenne, le nombre de pays européens contrôlant l'accès à la majorité des domaines d'études (Espagne, Irlande, Portugal, Finlande, Royaume-Uni,...) est à peu près égal au nombre de pays qui en restreignent

³⁰ Une mission sénatoriale « *d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires* » avait de même écarté en 1997 la solution de la sélection, en indiquant que la moitié d'une génération accède à l'enseignement supérieur dans la plupart des pays comparables au nôtre, sans être confrontée pour autant à une sélection plus rigoureuse que dans notre système universitaire. Ainsi, à l'exception de quelques établissements prestigieux, l'université américaine est, contrairement à une opinion répandue, moins sélective que notre système d'enseignement supérieur entendu au sens large. De même, en Allemagne, le libre accès à l'enseignement supérieur est la règle. La mission d'information avait également refusé d'envisager la création de « *collèges universitaires non sélectifs* » à finalité d'insertion professionnelle directe, destinés à accueillir pendant deux ans des bacheliers ne disposant pas des pré-requis nécessaires pour suivre avec succès des études supérieures générales, pendant que, dans le même temps, le DEUG serait rendu plus sélectif : selon la mission, cette proposition aurait sans doute permis d'améliorer à court terme le taux de réussite dans les premiers cycles, mais les inconvénients d'une telle formule l'auraient emporté sur les avantages attendus, car ces « *collèges universitaires* » risqueraient de ne dispenser que des formations de proximité et des qualifications trop étroites. La mission sénatoriale s'était également déclarée défavorable à la solution de « *propédeutiques* » communes à tous les étudiants, d'une durée de deux ans, qui déboucheraient sur une sélection au terme de laquelle les étudiants non choisis auraient au moins un diplôme de ce niveau : elle a estimé en effet que cette organisation conduirait à prolonger de deux ans la scolarité des lycéens, ainsi qu'à décaler de fait l'obtention du diplôme donnant accès à l'enseignement supérieur.

seulement une partie (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Norvège,...) ; certains pays (Espagne) ont augmenté depuis 1980 la place des procédures de sélection, mais d'autres l'ont diminuée (Norvège, Danemark, Grèce). Il convient enfin de remarquer que l'enseignement supérieur français fait coexister des filières pour lesquelles la condition nécessaire et suffisante pour s'inscrire est la possession du baccalauréat et des filières pour lesquelles des conditions supplémentaires d'accès sont imposées. Compte tenu du développement des filières professionnalisées, cette part de la seconde catégorie s'accroît constamment dans l'ensemble du système universitaire : l'échec, observé sur une base plus étroite, n'en devient dès lors que plus visible et semble entériner l'apparition d'une université à deux vitesses.

Dans ce contexte, le système universitaire français doit avant tout, dans le respect de la réglementation en vigueur, augmenter ses marges de manœuvre en essayant de promouvoir en amont et en aval de l'accès à l'enseignement supérieur une conception plus active de l'orientation des étudiants. Toute inscription universitaire devrait être précédée d'une procédure formalisée et systématique d'information des futurs bacheliers sur le contenu des filières et de leurs débouchés, de même qu'une capacité de réinscription dans une autre filière devrait être systématiquement garantie aux nouveaux étudiants dans la limite des places disponibles après la rentrée universitaire. En dépit de l'enjeu majeur de l'orientation, la faiblesse des moyens des « *services communs universitaires et interuniversitaires d'accueil, d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants* » (SCUIO) est patente : alors que les textes leur imposent notamment de contribuer, en liaison avec les délégations régionales de l'ONISEP, à l'information des futurs bacheliers sur les formations universitaires, force est de constater que leur activité est inégale, que le nombre des conseillers d'orientation ne se situe pas à la hauteur des besoins potentiels de centaines de milliers d'étudiants et que les enseignants-chercheurs participent insuffisamment à la mission d'orientation qui leur est assignée par les textes. Les initiatives prises par certaines universités pour renforcer les processus d'aide à l'orientation n'en prennent dès lors que plus de valeur. Dans une université contrôlée par la Cour, il existe ainsi en première année des travaux dirigés intitulés « *construction du projet personnel et professionnel* », dont l'objectif consiste à diffuser des méthodes permettant d'élaborer un projet professionnel sous la direction d'intervenants extérieurs - psychologues et spécialistes de l'orientation - qui sont placés face à des groupes de vingt étudiants au maximum. Par ailleurs cette université a mis en place pour tous les étudiants des cours portant sur les réalités professionnelles et sur l'aide à l'insertion professionnelle, ainsi que des fiches de présentation des formations qui indiquent les débouchés de chaque filière. La généralisation de ce type d'initiative serait sans nul doute pertinente : le niveau de connaissance des étudiants sur les taux de réussite aux examens et les débouchés professionnels est en effet en majorité vague, et parfois même inexistant.

En définitive les solutions des problèmes qui se posent aux universités sur le plan de leur efficacité à produire des diplômes passent par des réponses multiples et coordonnées : un renforcement du système d'orientation, une valorisation des carrières des meilleurs pédagogues, une généralisation de l'évaluation des enseignements, la mise en place de groupes pédagogiques stables et réduits, l'accentuation du contrôle continu, un régime de contrôle des connaissances simple et clair, un contrôle de l'assiduité, un soutien scolaire renforcé assuré par les tuteurs et par les enseignants. Mais, au fond, un des principaux paradoxes soulevés par la question de l'échec est que les universités ne sont pas directement intéressées à la réussite de leurs étudiants. Alors que par exemple aux Pays-Bas, en Finlande, au Danemark et en Suède, le financement des établissements est étroitement lié à la qualité et aux résultats de leur enseignement, mesurés par rapport au nombre d'étudiants diplômés et d'examens réussis, le système SAN REMO se fonde pour calculer les dotations globales de fonctionnement sur les étudiants inscrits, et non sur les

étudiants diplômés : on imagine l'effet qu'aurait une inversion de cette logique, les universités françaises étant contraintes d'augmenter immédiatement l'efficacité de l'organisation de leurs enseignements... Ainsi que le montre la publication *Eurydice*, de nombreuses références européennes vont pourtant dans ce sens : ainsi un financement moindre est accordé aux Pays-Bas pour les étudiants qui n'obtiennent pas leur diplôme ; au Portugal, la loi-cadre de 1997 sur le financement de l'enseignement supérieur fixe le nombre maximal d'années qui peut être compté aux étudiants pour déterminer le montant du financement accordé à un établissement ; en Suède, le financement est réduit si les résultats des étudiants sont insuffisants ; en Finlande, un nouveau système de financement basé sur un nombre cible de diplômes de master et de doctorat a été mis en place en 2003 et, depuis le milieu des années 1990, le financement est accordé aux universités sur la base du nombre d'étudiants diplômés à l'issue de la période d'études normale ; en Norvège, enfin, les établissements obtiennent leur financement sur la base d'un nombre moyen de crédits pondérés obtenus par leurs étudiants. De ce point de vue, le fait que le système universitaire français ne soit pas régulé par la réussite de ses étudiants ne peut aller dans le sens de l'efficacité. Il est de même très surprenant qu'à titre individuel il n'existe aucun système indemnitaire valorisant les enseignants développant des initiatives pédagogiques couronnées de succès : la position d'un enseignant qui se consacre à la réussite de ses étudiants est actuellement très proche de celle d'un enseignant qui n'a pas cette préoccupation (³¹). Cette situation est directement contraire à la recherche de l'efficacité.

Une réflexion doit s'engager dans ce domaine, ce qui suppose que le ministère de l'éducation considère comme un préalable prioritaire, pour toutes les étapes du schéma L/M/D, le développement d'instruments de pilotage fiables permettant de rendre compte des différents facteurs affectant la réussite ou l'échec des parcours des étudiants. Dans la mesure où, ainsi que le montrent les données observables, les écarts de résultats ne s'expliquent manifestement ni par la réputation des universités, ni par des contraintes spécifiques à certaines régions, ni par la taille ou les ressources des établissements ou encore par la nature des disciplines qu'ils enseignent, le ministère ne peut s'en remettre au seul constat d'écarts considérables des résultats sans en donner d'explication et sans essayer de déterminer quelles sont les organisations pédagogiques les plus efficaces et qui pourraient être diffusées au titre de bonnes pratiques. Par delà les craintes récurrentes de « classements » des universités, qui risquent au demeurant de se multiplier sous la pression « consumériste » des familles et des étudiants de façon incontrôlée et par des voies plus médiatiques que réellement rigoureuses, une systématisation des comparaisons entre les universités doit être entreprise afin que, dans l'esprit de la LOLF, la politique publique de l'enseignement supérieur puisse réellement s'appuyer sur une connaissance des principaux facteurs de performance, et non sur la constatation passive de résultats considérés par principe comme aléatoires.

III – 2) L'insertion professionnelle des diplômés

L'efficacité des universités devrait également se mesurer à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Celle-ci est cependant un processus complexe qui confronte un parcours de formation, une dynamique professionnelle individuelle et la situation conjoncturelle et structurelle du marché de l'emploi : la capacité des universités à peser sur ce processus qui leur est en grande partie extérieur ne peut être que limitée. Les taux de chômage ou d'emploi des diplômés ne peuvent notamment être assimilés à des indicateurs de performance

³¹ Il n'existe ainsi pas de transmission systématique au CNU, dans les dossiers de promotion nationale, des statistiques de taux de réussite obtenus par les enseignants.

pédagogique des universités, dès lors qu'ils dépendent essentiellement de la situation de l'économie. La situation spécifique des nouveaux diplômés est par ailleurs difficile à isoler, car ils arrivent sur le marché du travail en concurrence avec les salariés en recherche d'emploi, qui sont par exemple cinq fois plus nombreux pour les emplois de cadres.

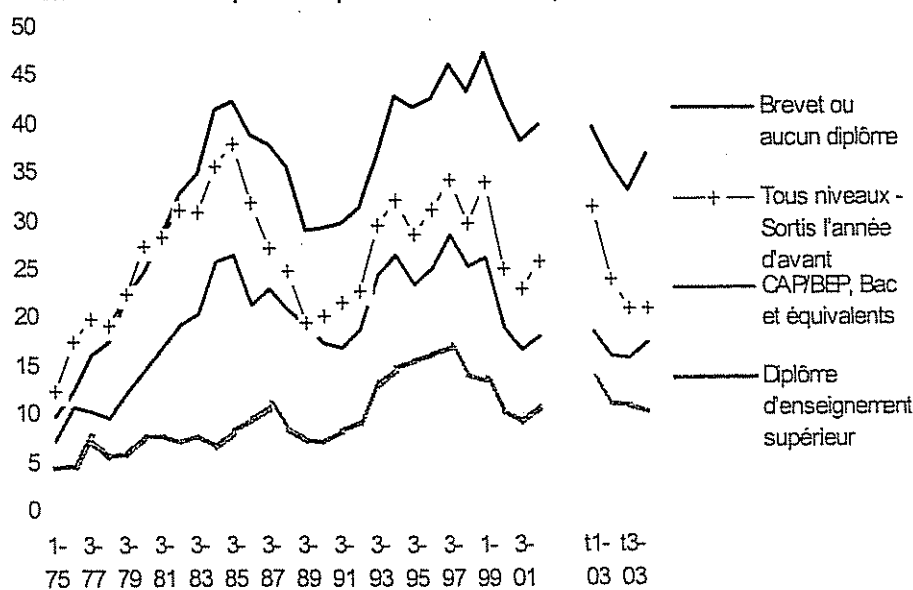
Les pouvoirs publics et les acteurs économiques ont renoncé à prévoir l'évolution à moyen terme des besoins de qualification, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, que ce soit à l'échelon global ou professionnel, qu'il s'agisse du niveau national ou local. La thèse dite « adéquationniste », qui exprimait, il y a quelques décennies, l'idée que le système éducatif doit s'adapter au système productif, a été peu à peu abandonnée sous la pression des réalités, dont, notamment, le constat de crises durables de l'emploi, ainsi que l'observation selon laquelle le système productif, lui aussi, s'adapte en permanence à la nature des sorties du système éducatif. La dialectique entre système éducatif et système productif amène en fait chacun d'eux à composer avec l'autre dans un contexte peu prévisible. Le problème de l'insertion professionnelle n'est en outre pas circonscrit au seul domaine quantitatif de l'accès à l'emploi, mais s'élargit également à une dimension qualitative lorsque certains diplômés ressentent une déqualification par rapport à leurs attentes professionnelles. Alors même que les pouvoirs publics, les acteurs économiques, les familles et les étudiants estiment que l'objectif prioritaire est d'obtenir globalement le niveau de formation initiale le plus élevé possible, afin de favoriser la plus grande capacité possible d'adaptation au changement, un certain décalage entre les aspirations et les réalisations peut être constaté dans certaines filières pour lesquelles le simple ajustement quantitatif ne pose pas de problèmes.

III – 2 – a) Les données générales

Les données de la publication *RERS 2004* du ministère de l'éducation montrent qu'en 2002, 167.000 jeunes diplômés de l'enseignement supérieur long et 117.000 de l'enseignement supérieur court sont sortis du système éducatif, soit un total de 284.000 diplômés de l'enseignement supérieur. Simultanément, 176.000 jeunes se présentaient sur le marché de l'emploi avec un baccalauréat (dont 104.000 baccalauréats technologiques ou professionnels), 134.000 avec un CAP ou un BEP, 54.000 avec un brevet des collèges et 97.000 sans aucun diplôme ou avec le certificat d'études.

L'enseignement supérieur est globalement efficace du point de vue de l'accès à l'emploi. Le graphique suivant montre en effet que, si tous les niveaux de diplômes sont soumis aux variations de la conjoncture, ceux de l'enseignement supérieur sont toujours plus protecteurs que les autres face au risque du chômage, sans que la hiérarchie de l'ensemble des diplômes ne se déforme sensiblement dans le temps.

RERS 2004 - Taux de chômage de un à quatre ans après la fin des études, en fonction du diplôme le plus élevé déclaré (1975 à 2002) (%)



Source : Enquêtes emploi, INSEE.

Selon l'enquête sur l'emploi de l'INSEE de 2003, cinq ans environ après la fin de leurs études, 88 % des diplômés du supérieur avaient en moyenne un emploi, contre 79 % des bacheliers, 74 % des diplômés de CAP et BEP, 62 % des titulaires du brevet et 53 % des jeunes sans aucun diplôme. La situation de chômage *stricto sensu* ne concernait que 3 % des DUT, 5 % des diplômés d'écoles d'ingénieur ou de commerce, 6 % des BTS, 6 % des 3ème cycles. Elle épargnait donc relativement les diplômés des cycles courts professionnalisants et les diplômés de cycles longs ; elle frappait en revanche de façon plus marquée les diplômés de niveau licence (7 %) et surtout de niveau maîtrise (10 %).

La différenciation entre l'enseignement supérieur et les autres niveaux de formation ne se reflète pas seulement dans l'accès à l'emploi, mais également dans la qualité de l'emploi obtenu. Les différents niveaux de diplômes sont cependant placés de ce point de vue dans une position inégale. En 2003, à la même échéance de cinq ans après la sortie de formation, les deux tiers des diplômés d'écoles d'ingénieurs et de commerce et des 3ème cycles étaient ainsi cadres ou professions libérales, alors que cette proportion n'était que d'un tiers pour les maîtrises et les licences ⁽³²⁾ et de moins d'un dixième pour les formations courtes d'enseignement supérieur (DUT, BTS). Un autre tiers des maîtrises et des licences débouchaient sur des emplois intermédiaires ⁽³³⁾, de même que la moitié des BTS et les deux tiers des DUT. Il est possible de différencier nettement trois types de formation de l'enseignement supérieur : celles qui permettent d'obtenir en moyenne quatre fois plus de débouchés dans les professions « supérieures » que dans les professions « intermédiaires » (grandes écoles, doctorats), celles qui obtiennent autant de débouchés dans les unes que dans les autres (maîtrises, licences) et celles qui obtiennent six fois moins de débouchés dans les premières que dans les secondes (DUT, BTS).

³² Y compris les métiers de l'enseignement, qui ne constituent plus qu'une part minoritaire des débouchés de l'université : seulement un diplômé sur cinq pour les licences et un sur dix pour les maîtrises.

³³ Les enquêtes sur l'emploi de l'INSEE distinguent les professions « supérieures » (cadres et professions libérales) et les professions « intermédiaires » (responsables « non-cadres » : techniciens, représentants,...).

Il est important à cet égard de mesurer les évolutions structurelles entraînées par l'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur pendant les dernières décennies. La publication *Education & formations* de juillet-décembre 2003 a ainsi rappelé que, par rapport à 1980, l'enseignement supérieur produit aujourd'hui trois fois plus de diplômés ayant achevé un cursus long (licence, maîtrise, doctorat, diplôme de grande école) et deux fois plus un cursus court (BTS, DUT, diplôme paramédical ou social). Face à cette augmentation, 70 000 jeunes supplémentaires sortent du système éducatif avec le seul baccalauréat, ce qui s'explique en grande partie par le développement depuis 1987 des baccalauréats professionnels. En revanche, il y a 67 000 jeunes en moins qui se présentent avec un CAP ou un BEP, ce qui représente une diminution de moitié du nombre observé en 1980. A l'heure actuelle, environ 38 % des jeunes ont un diplôme de l'enseignement supérieur, 44 % un diplôme de l'enseignement secondaire, et 18 % n'ont pas de diplômes. Au total, de 1980 à 2002, le nombre des diplômés de niveau bac + 2 a progressé d'environ 60 000 et celui des diplômés de niveau égal ou supérieur à la licence de 120 000. En dépit d'une demande plus grande de cadres par le marché de l'emploi, cette évolution pèse sans doute dans le sens d'une diminution relative du statut moyen des emplois obtenus à la sortie des études supérieures.

Le CEREQ a interrogé au printemps 2004 un échantillon de 25 000 jeunes parmi les 762 000 sortis de formation initiale en 2001. Cette enquête « *Génération 2001* » s'est déroulée dans un contexte d'accroissement du taux de chômage : 21,3 % des jeunes de moins de 25 ans recherchaient un emploi en 2003. Cette enquête a vérifié que l'augmentation du nombre de jeunes en recherche d'emploi varie en fonction du niveau de diplôme : elle était particulièrement importante pour les non-diplômés (+ 10 points en trois ans) et nettement plus faible pour les diplômés de l'enseignement supérieur (+ 2 points pour les 2^{ème} cycles et + 5 points pour les 3^{èmes} cycles). Il se confirme ainsi que les diplômés de l'enseignement supérieur sont des facteurs efficaces de protection contre les aléas de la conjoncture. Mais, par ailleurs, la situation du niveau « *bac+1 ou bac+2, non diplômés* » s'était comparativement plus fortement détériorée depuis l'enquête précédente du CEREQ (« *Génération 1998* »). Cette observation met donc en valeur le coût social de l'échec en premier cycle, puisque cette catégorie regroupe les jeunes qui ont poursuivi leurs études dans l'enseignement supérieur, mais n'y ont pas obtenu de diplôme : au bout de trois années passées sur le marché du travail, ces jeunes subissaient un taux de chômage de 18 %, supérieur à celui des titulaires d'un CAP, d'un BEP et même d'un baccalauréat technologique ou professionnel ; simultanément, le taux de chômage des jeunes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur s'était stabilisé autour de 8 à 9 %.

L'enquête « *Génération 2001* » analyse par ailleurs un autre indicateur d'efficacité en matière d'accès au marché de l'emploi, qui est la durée moyenne du chômage pendant les trois premières années de vie active : les jeunes sans diplôme passent 27 % de cette période à la recherche d'un emploi, contre 15 % pour les CAP et BEP, 10 % pour les détenteurs d'un baccalauréat et 8 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Dans ce cas également, l'efficacité des formations d'enseignement supérieur se vérifie. Enfin, dans 36 % des cas, le premier emploi occupé par les jeunes de l'enquête « *Génération 2001* » est à durée indéterminée, contre 32 % pour l'enquête « *Génération 1998* ». Cette proportion varie là encore fortement selon le niveau de formation, puisqu'elle n'est que de 31 % pour les jeunes non qualifiés, mais dépasse 50 % pour les jeunes diplômés de deuxième ou troisième cycle universitaire, et atteint même 76 % pour les jeunes issus d'une école d'ingénieurs. En revanche les 3^{èmes} cycles scientifiques ont un taux de contrats à durée indéterminée inférieur aux autres 3^{èmes} cycles et même aux diplômés de 2^{ème} cycle : une certaine crise des DEA et doctorats scientifiques se lit à travers ce constat.

Les salaires nets mensuels au bout de trois ans respectent enfin également la hiérarchie des diplômes : ils étaient dans cette enquête de 1 000 € pour les jeunes non qualifiés, de 1 080 € pour les CAP ou BEP, de 1 150 € pour les bacheliers, de 1 300 € pour les diplômés à bac + 2, de 1 470 € pour les diplômés de 2^{ème} cycle et de 1 950 € pour les diplômés de 3^{ème} cycle. La proportion des diplômés qui accèdent au statut de cadre suit également cette hiérarchie : elle est de 13 % pour les DEUG, 30 % pour les diplômés de 2^{ème} cycle et 75 % pour les diplômés de 3^{ème} cycle. L'enseignement principal de cette enquête du CEREQ est donc que l'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur à la sortie de l'université confère toujours un avantage en terme d'insertion professionnelle. En revanche, ceux qui sortent de l'enseignement supérieur sans le DEUG sont toujours les plus touchés par le chômage et par la précarité de l'emploi, même si leur rémunération est du même niveau que celle des bacheliers technologiques et professionnels. Les échecs dans les cursus universitaires se traduisent au total par de grandes difficultés d'insertion : l'efficacité dans l'accès à l'emploi est directement liée à l'efficacité dans l'accès au diplôme.

III – 2 – b) Les résultats des différents diplômes

Aucune université ne connaît à l'heure actuelle les conditions d'insertion professionnelle de l'ensemble de ses diplômés et il est impossible d'opérer des comparaisons entre les différents établissements. Seules des enquêtes médiatiques non étayées par des méthodes rigoureuses dressent des « classements » non fiables de diplômes universitaires, ce qui est regrettable. En l'état actuel des statistiques, il est possible uniquement d'appréhender de façon globale, par l'enquête du CEREQ « Génération 1998 », les débouchés des différents types de diplômes de l'enseignement universitaire. Si ces données remontent à l'année 2001, elles n'en sont pas moins caractéristiques de tendances profondes.

A) Les doctorats

Si le taux de chômage à trois ans des docteurs était en 2001 d'environ 5 %, cette moyenne masquait des disparités entre les disciplines de la santé, où le chômage était quasiment inexistant, et les autres disciplines, où le taux de chômage moyen était supérieur à 7 %. Les docteurs en sciences humaines et, dans une moindre mesure, les docteurs en chimie et biologie étaient particulièrement touchés par le chômage. De même, les docteurs en lettres, en sciences humaines, en chimie ou en biologie avaient plus de difficultés à se stabiliser dans des CDI que les docteurs en droit, en économie et en gestion. *A contrario*, les docteurs en spécialités industrielles (électronique, automatique, mécaniques, sciences pour l'ingénieur...) connaissaient des conditions d'insertion proches des diplômés d'écoles d'ingénieurs. L'entrée dans la vie active des docteurs dépend en définitive surtout des débouchés de la fonction publique : 53 % en moyenne occupaient un emploi public trois ans après leur diplôme, cette proportion allant de 47 % pour les sciences exactes à 70 % pour les sciences humaines et sociales. De ce fait, la rémunération des docteurs était souvent inférieure aux diplômés des écoles de commerce ou d'ingénieurs qui entrent très majoritairement dans le secteur privé : leur salaire médian, trois ans après l'obtention de leur thèse, était de près de 8 % inférieur aux salaires des diplômés d'écoles de commerce.

B) Les DEA et les DESS

Trois ans après avoir quitté l'université, les différences de rémunération entre DEA et DESS étaient en moyenne de 7 % en 2001 au profit de ces derniers. Environ 59 % des DEA avaient un contrat à durée indéterminée après trois ans de vie active contre 73 % pour les DESS.

Les conditions d'insertion variaient également selon les spécialités. Les diplômés des spécialités à vocation industrielle (électronique, automatique, mécaniques, sciences pour l'ingénieur...), regroupant principalement des DESS, avaient des conditions d'insertion proches des diplômés d'écoles d'ingénieurs. A l'inverse les diplômés en sciences de la vie étaient beaucoup plus touchés par des statuts de profession intermédiaire et par des emplois à durée déterminée. En sciences sociales, il existait des écarts substantiels entre juristes, économistes et gestionnaires, dont la moitié étaient cadres et qui avaient les salaires les plus élevés, sans toutefois atteindre le niveau des diplômés d'écoles de commerce, et les DEA ou DESS de sciences humaines qui étaient plus touchés par le chômage et percevaient des rémunérations nettement plus faibles. Enfin, la filière lettres et sciences humaines conduisait à l'enseignement plus fréquemment que les autres, avec 28 % d'emplois d'enseignants dans le secondaire ou le supérieur et 9 % d'emplois de professeurs des écoles.

C) Les diplômés de deuxième cycle

En ce qui concerne le 2^{ème} cycle, des différences notables sont observables dans l'enquête « *Génération 1998* » selon les spécialités de formation :

- Les diplômés des filières scientifiques ont généralement des conditions d'insertion plus favorables que ceux de lettres et sciences humaines : ils sont moins touchés par le chômage, accèdent beaucoup plus souvent à des postes de cadres et à des emplois à durée indéterminée. Dans les sciences pour l'ingénieur, la mécanique, l'informatique, l'électronique, l'insertion est même comparable à celle des écoles d'ingénieurs, à l'exception des rémunérations. Une exception est constituée par les sciences de la vie où le taux de chômage est très supérieur aux autres disciplines de sciences exactes, de même que la proportion d'emplois à durée déterminée.
- Les étudiants en art, en psychologie et en histoire-géographie enregistrent un taux de chômage élevé (respectivement de 15 %, 12 % et 11 %) : en 2001, plus d'un emploi sur deux était à durée déterminée et l'accès au statut de cadre était peu fréquent. Les autres disciplines de sciences humaines sont plus épargnées par le chômage, mais doivent conclure plus souvent des contrats à durée déterminée : seuls les diplômés de langues étrangères et de LEA accèdent à un emploi stable dans les mêmes conditions que les autres diplômés de l'université.
- En sciences sociales, les étudiants en AES, et, dans une moindre mesure, en droit et économie sont davantage touchés par le chômage et par les emplois à durée déterminée que les étudiants en gestion. Le secteur public est un débouché privilégié des diplômés d'AES, et à un moindre degré des diplômés de droit et de sciences économiques.
- Enfin, en STAPS, les diplômés qui ne deviennent pas enseignants sont peu touchés par le chômage, mais enregistrent une proportion élevée d'emplois à durée déterminée.

Par delà ces différences disciplinaires très sensibles, l'ensemble des sortants de second cycle est par ailleurs touché par une certaine déqualification des emplois, en particulier, mais non exclusivement dans les filières de lettres et sciences humaines et sociales. Par exemple, 52 % des emplois des diplômés de droit, d'économie et de gestion se situent dans le domaine de l'administration commerciale des entreprises, où la moitié des débouchés correspondent à un statut d'employé.

D) Le premier cycle

Les diplômés du premier cycle universitaire débouchent souvent sur des emplois à durée déterminée et sur des statuts de professions intermédiaires et d'employés. Par exemple, parmi les sortants de DEUG de droit, économie et gestion, 16 % ont le statut de profession intermédiaire, 15 % sont employés dans des entreprises, 12 % enseignants non titulaires, 8 % employés de commerce et 8 % employés de l'administration. Parmi les diplômés de lettres et sciences humaines, 15 % sont enseignants non titulaires ou aides-éducateurs, 11 % employés dans des entreprises, 11 % professions intermédiaires, 10 % employés dans le secteur sanitaire et social, 8 % ouvriers et 7 % employés de commerce.

E) Les DUT et les BTS

Enfin les diplômés des IUT ont un taux de chômage à trois ans de 4 %, équivalent à celui des diplômés d'écoles ou des docteurs et inférieur à ceux des DEA ou DESS, et les trois quarts des diplômés ont un emploi en CDI. En revanche, environ trois jeunes diplômés de DUT sur dix sont « déclassés », au sens où ils ne sont ni cadres ni professions intermédiaires : 45 % des DUT tertiaires et 25 % des DUT industriels se trouvaient dans cette situation en 2001. La spécialité joue cependant un rôle déterminant : 51 % des DUT de la filière comptabilité-gestion sont « déclassés », contre 9 % de la filière informatique. De même, parmi l'ensemble des sortants des DUT de spécialités industrielles, 46 % deviennent techniciens et 9 % ingénieurs ou cadres techniques, alors que, parmi les sortants de spécialités tertiaires, on trouve 21 % de professions intermédiaires et 17 % d'employés.

En définitive, par delà le chômage qui touche de façon différenciée selon leur niveau les diplômés de l'enseignement supérieur, et par delà les salaires et la proportion de contrats à durée déterminée qui dépendent des particularités de l'emploi public (le taux de CDI est ainsi équivalent pour les doctorats et pour les licences, car il intègre dans ce dernier cas les emplois de fonctionnaires), la proportion de cadres et celle des professions intermédiaires sont deux indicateurs éclairants pour évaluer l'efficacité de l'enseignement universitaire dans le domaine de l'accès à l'emploi. La proportion de cadres est ainsi de 94 % pour les doctorats, de 69 % pour les DESS, de 67 % pour les DEA, de 35 % pour les maîtrises, de 15 % pour les licences, de 11 % pour les DEUG et de 10 % pour les DUT ; en sens inverse, la proportion de ceux qui ne sont ni cadres ni professions intermédiaires est résiduelle pour les doctorats, de 8 % pour les DESS, de 13 % pour les DEA, de 23 % pour les maîtrises, de 34 % pour les licences, de 45 % pour les DEUG et de 53 % pour les DUT. A travers ces données, il apparaît que, si l'enseignement supérieur protège mieux de la conjoncture, il n'évite pas, selon la définition de ce terme donnée ci-dessus, un « déclassement » qui concerne près d'un diplômé sur deux au niveau du DEUG ou du DUT, un sur trois au niveau de la licence et un sur cinq au niveau de la maîtrise.

III – 2 – c) Le cas particulier des sorties sans diplômes

Environ la moitié des jeunes qui débutent chaque année leur vie active sortent de l'enseignement supérieur, mais, parmi eux, un quart n'a pas obtenu de diplôme. Une enquête du CEREQ de septembre 2003 a analysé le cas spécifique de ces 90 000 jeunes, dont 53 000 étaient issus du niveau DEUG, 31 000 d'un BTS, 6 000 d'un IUT et 1 000 d'un autre diplôme de niveau bac+2. Ces échecs ne sont en effet pas équivalents du point de vue du marché de l'emploi : les

jeunes qui ont suivi une formation professionnalisante sont placés dans une position plus satisfaisante, même s'ils n'ont pas obtenu leur diplôme, que ceux qui sortent de filières générales. Le CEREQ a observé ainsi que les jeunes qui sortent sans diplôme des IUT débute sur le marché du travail dans des conditions proches de celles de leurs homologues diplômés. De même les non diplômés de BTS sont un peu moins touchés par le chômage, accèdent plus souvent à un emploi à durée indéterminée et sont mieux rémunérés que les jeunes qui n'ont qu'un baccalauréat. En revanche, ceux qui arrêtent leurs études au niveau du DEUG sans avoir obtenu de diplôme ont des conditions d'insertion plus proches de celles des bacheliers, voire des titulaires d'un CAP ou d'un BEP, que de celles des autres sortants de l'enseignement supérieur : trois ans après avoir quitté le système éducatif, ils sont moins nombreux que les bacheliers professionnels à avoir un emploi à durée indéterminée ou à accéder à l'emploi. En outre les jeunes qui ont préparé sans succès un DEUG à partir d'un baccalauréat technologique ou professionnel rencontrent beaucoup plus de difficultés pour trouver un emploi que leurs homologues qui n'ont pas poursuivi d'études : le fait d'avoir essayé en vain de mener des études dans l'enseignement supérieur leur est préjudiciable par rapport à ceux qui sont entrés directement dans la vie active. Ce constat met encore une fois l'accent sur la nécessité d'une meilleure orientation visant à éviter un échec en premier cycle, dès lors que celui-ci peut entraîner une véritable régression sur le plan de l'accès au marché de l'emploi.

III – 2 – d) La professionnalisation des études et l'insertion dans la vie active

Les créations de filières professionnelles n'ont cessé de se succéder depuis 30 ans : DUT en 1967, MSG et MSST en 1971, DESS en 1974, DEUST en 1984, magistère en 1985, IUP en 1991, DRT en 1995 et licence professionnelle en 1999. Cette professionnalisation croissante des formations universitaires est sans doute inégalement répartie : les universités scientifiques ont ainsi plus fortement développé cette tendance. Toutefois, dans son ensemble, l'université française n'est plus un lieu d'enseignement académique renvoyant au système productif le soin exclusif des formations professionnalisées. Il convient donc de prendre en considération cet effort particulier accompli depuis deux décennies, même si cette professionnalisation soulève par ailleurs certaines difficultés : elle s'accompagne d'une consommation plus coûteuse d'heures complémentaires et de postes d'enseignants, les critères de sélection sont souvent peu explicites et non harmonisés, la portée pédagogique effective de la professionnalisation est limitée (la part des enseignants émanant des milieux professionnels est inférieure à 15 % dans l'ensemble des IUT, et l'objectif à atteindre pour les licences professionnelles est de 25 %), et elle n'échappe pas enfin aux erreurs d'appréciation des débouchés. Par ailleurs les évolutions des métiers sont trop rapides pour que l'on puisse tirer des conclusions à long terme de constats momentanés : à supposer qu'ils soient connus, la prise en considération des souhaits immédiats des entreprises ne saurait constituer un élément exclusif du pilotage des universités, parce que l'enseignement supérieur doit préparer à l'ensemble de la vie active, et non au seul premier emploi, en développant chez les étudiants non seulement des capacités techniques, mais également une faculté d'adaptation. Les filières professionnalisantes ne peuvent en conséquence constituer une voie unique de l'action des universités en faveur de l'insertion professionnelle de leurs étudiants : les diplômés risqueraient à défaut de perdre en adaptabilité ce qu'ils auraient gagné en employabilité.

Une publication du CEREQ a analysé les conditions d'insertion des filières professionnalisantes à partir de l'enquête « *Génération 98* » (Bref n° 195 - mars 2003), afin de mesurer si ces diplômés (DUT, licences professionnelles, MST, MSG, IUP, DESS,...), qui n'ont pas vocation à favoriser une poursuite d'études, mais à permettre, grâce à des stages plus nombreux et une implication plus forte d'enseignants professionnels, une intégration dans la vie

active plus favorable que les diplômés généraux, ont des débouchés réellement plus satisfaisants. L'analyse de la durée de recherche du premier emploi montre effectivement que ces diplômés accèdent plus rapidement à l'emploi que les diplômés de filières générales : plus de la moitié des titulaires d'un DESS trouvent leur premier emploi dans le mois qui suit la fin de leurs études, contre seulement un tiers des diplômés de DEA et un quart des diplômés de maîtrise. Cet avantage se maintient par la suite puisque, au bout de trois ans de vie active, les diplômés de filières professionnelles sont moins touchés par le chômage que ceux de filières générales : dans l'enseignement supérieur court, le taux de chômage des titulaires d'un diplôme professionnel est de 4 %, contre 6 % pour les titulaires d'un diplôme général. Par ailleurs, la proportion de jeunes ayant un contrat à durée indéterminée au bout de trois ans de vie active est également plus élevée : les diplômés de DESS scientifiques ont une probabilité d'obtenir un CDI supérieure de 11 points à celle des DEA. Enfin la plupart des diplômés des filières professionnelles ont un salaire supérieur : les DESS ont un avantage de salaire de 5 % par rapport aux diplômés de DEA, et ceux des IUP de 19 % par rapport aux maîtrises.

Cependant, si ces formations permettent de donner aux étudiants des compétences opérationnelles qui ont vocation à être utilisées sans délai par les entreprises, elles ne procurent pas des débouchés aussi satisfaisants : la proportion de cadres reste ainsi globalement inférieure à l'issue des filières professionnalisées. En outre, si le caractère professionnalisé d'une formation facilite généralement l'insertion, le niveau d'études et la spécialité de formation restent des facteurs prépondérants pour le déroulement des carrières. Enfin une certaine tendance au clivage entre études générales et professionnalisantes, empêchant la mise en place de passerelles permettant aux étudiants de suivre des parcours alliant les atouts des diplômes généraux et des diplômes professionnels, peut s'observer en raison des procédures de sélection dans les filières professionnelles qui se fondent souvent sur le pré-requis de connaissances techniques : c'est ainsi que les licences professionnelles apparaissent souvent comme des prolongements d'autres diplômes professionnels et qu'elles laissent peu de place aux étudiants ayant suivi des DEUG généralistes. Le risque d'une université globalement moins efficace ne serait pas à écarter, si cette étanchéité entre ces deux types de filières s'accroissait.

III – 2 – e) Les prévisions à long terme de la structure des emplois

La DEP a publié en 2003 un dossier sur le thème « *Prospective emploi – formation 2015* » à partir d'une étude commandée au Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE). A partir d'un scénario « tendanciel » (croissance moyenne du PIB de 2 %) et d'un scénario « pessimiste » (croissance moyenne de 1,5 %), cette étude prévoit dans le premier cas un taux moyen de croissance de l'emploi de 0,4 %, soit 100 000 emplois par an, et un taux nul dans le second. Dans la première hypothèse, les créations d'emplois proviendraient exclusivement des services (+ 76 000 par an dans les services marchands et + 70 000 par an dans les services administrés), tandis que les emplois diminueraient dans l'agriculture (- 22 000 par an) et dans l'industrie (-21 000 par an). Si l'âge réel de départ à la retraite passait à 62 ans, le taux de chômage atteindrait dans le scénario « pessimiste » 12 % en 2010, puis 11,3 % en 2015, tandis qu'il descendrait dans le scénario « tendanciel » à 7,9 % en 2015.

Cette étude prévoit une élévation générale des qualifications, qui se traduirait essentiellement par une hausse des emplois d'ingénieurs et cadres, de personnels de service aux particuliers, de commerciaux et de techniciens, et par une baisse des emplois d'ouvriers, d'employés, d'artisans et de commerçants. Dans le scénario « tendanciel », les emplois de cadres

administratifs et commerciaux (environ 40 000 créations d'emplois par an) et de personnels de service aux particuliers (également 40 000) connaîtraient la plus forte augmentation, devant les emplois d'ingénieurs et de cadres techniciens (30 000), les professions intermédiaires administratives et commerciales (30 000) et les employés de commerce (20 000). A l'opposé, certaines catégories subiraient des pertes d'emplois : les professions indépendantes (- 35 000), les ouvriers non qualifiés (- 20 000) et les employés administratifs (- 14 000).

Sur cette même période, les besoins de recrutements de jeunes sortant du système éducatif pourraient représenter un flux annuel compris entre 470 000 et 520 000 dans le scénario « pessimiste » et entre 590 000 et 650 000 dans le scénario « tendanciel ». Dans tous les cas, ces besoins seraient donc inférieurs aux flux de sortie du système éducatif qui seront d'environ 750 000 par an. Malgré des évolutions démographiques favorables à l'emploi, le risque majeur pour les années à venir serait donc celui d'une insuffisance globale du nombre d'emplois offerts aux jeunes, ce qui serait un phénomène nouveau par rapport aux prévisions antérieures.

Ce déséquilibre quantitatif aurait pour première conséquence d'accentuer la vulnérabilité des non diplômés au chômage. Mais il pourrait également se doubler d'un déséquilibre qualitatif lié à de mauvais choix d'orientation scolaire et universitaire. Le scénario « tendanciel » prévoit ainsi environ 110 000 recrutements annuels de jeunes pour des emplois d'ouvriers non qualifiés, 70 000 pour les ouvriers qualifiés, 55 000 pour les personnels de service aux particuliers, 122 000 pour les emplois d'employés administratifs, moins de 40 000 pour les techniciens et agents de maîtrise, 90 000 pour les professions intermédiaires administratives et commerciales, 58 000 pour les cadres administratifs et commerciaux et moins de 40 000 pour les ingénieurs et cadres techniques. Or, à l'heure actuelle, le système d'enseignement supérieur universitaire produit environ 284 000 diplômés par année : dans cette hypothèse, seul un tiers de ces diplômés pourrait donc accéder au statut de cadre, et un autre tiers à celui de profession intermédiaire.

On retrouve ce type de pessimisme dans d'autres études. C'est ainsi que M. Pierre DUBOIS, directeur de l'observatoire des formations, des insertions professionnelles, des évaluations (OFIPE) de l'université de Marne-la-Vallée, indique que le développement continu et rapide du nombre de diplômés à bac + 5 peut être source d'inquiétudes⁽³⁴⁾. Sous l'effet de la demande des étudiants, les universités conçoivent en effet sans cesse de nouveaux diplômes de ce type : il est possible de prévoir qu'à terme près de 150.000 jeunes obtiendront chaque année un master, ce qui est supérieur au nombre d'emplois de cadres offerts aux débutants. Cette étude déplore que les universités créent toutes des diplômés au niveau master sans réellement se concerter entre elles : dans un univers de concurrence accrue, aucune université ne souhaite en effet limiter son offre de formation et le ministère de tutelle ne joue pas son rôle de régulation face à cette offre croissante de formations coûteuses. Faute de mener des enquêtes d'insertion, les universités risquent de ne pas parvenir à garantir un devenir professionnel de qualité à leurs diplômés, ce qui pourrait avoir pour conséquence la fragilisation ou la disparition du lien qui existe en France entre le diplôme et le statut de l'emploi.

A contrario, l'étude précitée du BIPE a élaboré un scénario appelé « projection raisonnée », qui se fonde sur un ralentissement de la tendance à l'élévation des diplômés et sur une proportion de bacheliers d'environ 69 %. Cette étude prévoit une moyenne de 148 000 sorties annuelles du système éducatif pour les bac + 3 et plus, de 126 000 sorties pour les bac + 2, et

³⁴ « Le devenir professionnel des diplômés de l'enseignement supérieur long. » - février 2004

enfin de 470 000 sorties pour les diplômés en dessous de bac + 2. Dans cette hypothèse, les difficultés d'emploi concerneraient peu les diplômés du supérieur : le nombre des diplômés de niveau bac+3 et plus serait adapté aux besoins de recrutement et les bac + 2 seraient en légère insuffisance par rapport à la demande des entreprises. Il convient cependant d'observer que l'hypothèse d'une stabilisation du niveau général de sortie est optimiste : le passage au schéma L/M/D pourrait en effet avoir pour conséquence d'élever ce niveau, ce qui accroîtrait les difficultés.

Il est bien sûr nécessaire d'être extrêmement prudent à l'égard de ces prévisions : une étude précédente de même nature, effectuée en 2001 pour une prévision à l'horizon 2010, partait ainsi de l'hypothèse d'un taux de croissance de 3 % pour parvenir à la conclusion que les diplômés du supérieur seraient en nombre insuffisant et qu'un effort du système universitaire était nécessaire afin d'augmenter le niveau de diplôme des sortants. Si les prévisions doivent en conséquence être prises en compte dans ce domaine avec une extrême circonspection, il reste que ces études présentent l'intérêt de mettre en évidence une tendance à une qualification plus forte dans le cadre d'un marché de l'emploi tendu, ce qui rend nécessaire une meilleure orientation.

III – 2 – f) La mesure inégale de l'insertion par les observatoires universitaires

La France peut s'appuyer sur un dispositif statistique efficace pour analyser l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Le centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), créé en 1970, occupe une place essentielle dans les études sur l'insertion professionnelle des jeunes, tant par la rigueur de sa méthodologie que par la qualité de ses résultats. Par ailleurs, d'autres instances non universitaires effectuent également des enquêtes approfondies et riches d'enseignement. De façon non exhaustive, il convient ainsi d'évoquer les travaux de la DEP, de l'INSEE, des observatoires régionaux emploi formation (OREF) ou de l'association pour l'emploi des cadres (APEC). L'ensemble des données collectées par les organismes nationaux ou par leurs délégations est donc important et de qualité.

Les universités françaises réalisent également des enquêtes sur l'insertion professionnelle des diplômés. Les services communs universitaires d'information et d'orientation (SCUIO) ou des observatoires internes effectuent ainsi des études menées généralement sous forme de questionnaires. Ces observatoires devraient également trouver une autre légitimité, dans le cadre de la LOLF, en permettant d'identifier des indicateurs d'insertion professionnelle, ce qui concourra à l'évaluation de l'efficacité des établissements. Certaines universités ont enfin créé des observatoires régionaux en collaboration avec des collectivités locales.

Ces enquêtes présentent des particularités par rapport aux enquêtes du CEREQ du type « *Génération 2001* » : elles n'analysent l'insertion que de quelques diplômés, elles ne sont pas régulières et elles ne sont pas systématiquement diffusées nationalement. Ces trois restrictions constituent des insuffisances certaines pour évaluer l'action de chaque université. En outre ces études ne sont pas toujours conformes à la méthodologie rigoureuse du CEREQ, ce qui pose des problèmes de fiabilité et de comparabilité. Il est ainsi quasiment impossible, à supposer que des diplômés de même nature fassent l'objet d'enquêtes simultanées dans des universités différentes, de s'assurer que les différences de résultats tiennent aux caractéristiques de l'action de ces établissements : la notion de « valeur ajoutée » a un sens en matière de réussite aux diplômes, mais n'en a aucun en matière d'insertion professionnelle qui dépend du marché local et national de l'emploi. On peut regretter également que, dans de nombreuses enquêtes, les résultats obtenus

ne soient ni exhaustifs, ni représentatifs, ni même utilisables pour fonder une opinion sur les formations, des lors que ce sont rarement les mêmes filières qui font l'objet d'enquêtes d'une université à l'autre, et que les questions posées, ainsi que l'hétérogénéité des taux de réponse, rendent impossible toute comparaison, que ce soit dans le temps ou entre établissements.

Plusieurs autres considérations limitent également l'intérêt de ces enquêtes locales. Leurs résultats sont tout d'abord rarement placés dans un cadre permettant aux responsables d'en tirer des conclusions opérationnelles : il est ainsi peu fréquent que ces études permettent de déterminer si le taux de chômage éventuel des diplômés reflète un problème lié à la qualité de la formation ou bien à ses débouchés, ou encore si les difficultés éventuellement rencontrées sont d'ordre local ou national. En outre, dans la plupart des cas, ces enquêtes ne s'intéressent pas au profil des postes occupés et au contenu précis des fonctions exercées, ce qui permettrait pourtant d'engager une réflexion pertinente sur l'adéquation entre les études et les emplois. L'absence de répercussion réelle de ces analyses est également fréquente : alors que ces études devraient normalement fournir les éléments de réflexion nécessaires pour réorganiser les formations, il est rare que de telles réorientations soient engagées. Enfin la multiplication de données statistiques sur l'insertion des diplômés donne un sentiment de manque de cohérence et de pertinence : le simple fait qu'il n'existe aucune procédure de regroupement national de ces données enlève une très grande partie de l'intérêt de ces études dont la portée ne dépasse pas le niveau de l'université concernée. Il serait en conséquence nécessaire d'introduire une meilleure coordination entre les diverses instances locales, afin de permettre une plus grande exhaustivité des enquêtes et une meilleure diffusion de leurs résultats auprès du public étudiant.

En dépit de leurs insuffisances, l'intérêt de ces études est en effet réel. Elles permettent tout d'abord de relativiser fortement une approche trop fréquente qui consiste à considérer que les formations universitaires doivent satisfaire les besoins de l'économie locale : cette conception repose en grande partie sur un malentendu, car en moyenne 40 % des nouveaux diplômés trouvent leur premier emploi en dehors de leur région de formation. D'autre part, ces études – même partielles - sont utiles pour accroître l'information des étudiants et pour renseigner les responsables de certaines formations universitaires. A titre d'exemple, il est ainsi intéressant d'apprendre, dans une étude d'octobre 2004 de l'OFIP de l'université Lille I, que le taux de CDI trente mois après la sortie n'est que de 50 % en biologie des organismes et de 60 % en sociologie, avec un taux de chômage supérieur à 10 % dans les deux cas. De même, l'OFIPE de l'université de Marne-la-Vallée rappelle que, si chaque année plus de 10 000 nouveaux bacheliers s'inscrivent en filière STAPS, seulement 780 postes de professeurs étaient proposés dans cette discipline en 2004 par le ministère de l'éducation nationale. L'OURIP qui réunit les huit universités de Rhône-Alpes indique enfin, pour prendre un dernier exemple, que les débouchés des diplômés en histoire de l'art ne sont pas conformes aux attentes des étudiants, puisque 21 % seulement des diplômés de cette filière travaillent dans leur domaine de formation, c'est-à-dire les métiers de la culture. De même, seuls 13 % des diplômés de niveau M et D et 4 % des diplômés de niveau L en ethnologie-sociologie ont un statut de cadre. Ce type d'analyse gagnerait manifestement à être plus systématiquement diffusé au sein des universités.

* *

*

En définitive, l'efficacité globale de l'enseignement universitaire en matière d'insertion professionnelle n'est pas contestable au regard de deux critères essentiels : un diplômé

de l'enseignement supérieur trouve toujours un emploi plus rapidement qu'un autre diplômé et il accède plus facilement à un contrat à durée indéterminée et à un statut de cadre. Au total, les principales données relatives à l'insertion professionnelle des diplômés de l'université montrent que, dans l'ensemble, les éventuels phénomènes de difficulté restent circonscrits à certaines filières, et, d'une façon plus générale, à un accès devenu difficile au statut de cadre pour les niveaux L, et même parfois M.

Plusieurs difficultés générales sont perceptibles :

- Depuis quelques années, la qualification des emplois obtenus avec le même diplôme a nettement diminué. En 1991, 85 % des diplômés de niveau bac + 5 et plus exerçaient une profession supérieure (cadre, profession libérale), alors qu'en mars 1998 cette proportion était tombée à 70 %. Pour les diplômés de licence ou maîtrise, cette proportion est simultanément passée de un sur trois à un sur quatre. En 1991, plus de huit titulaires de DEUG ou de BTS-DUT sur dix occupaient un poste de responsabilité intermédiaire, alors qu'ils n'étaient plus que de quatre sur dix en 1998. Ce phénomène d'« usure » des diplômes entraîne une réaction en cascade : chaque catégorie de diplômés subit une diminution de rémunération et de statut, ce qui amène les moins diplômés à éprouver de plus grandes difficultés à sortir de la précarité et du chômage. A l'inverse, le niveau bac + 5 fait désormais figure de garantie pour l'accès à l'emploi : le CEREQ observe dès lors qu'un phénomène de « déclassement » du niveau L est désormais perceptible.

- Les déséquilibres entre les formations universitaires et le marché de l'emploi sont souvent d'ordre plus qualitatif que quantitatif. Certes, le choix des bonnes filières est décisif pour accéder à un emploi stable, bien rémunéré et de niveau statutaire conforme à l'attente des diplômés, mais le recrutement dépend par ailleurs, autant que de la simple acquisition d'un savoir, des traits de personnalité et de comportement que l'on prête, à tort ou à raison, aux diplômés de telle ou telle filière. Les universités essaient en conséquence, depuis quelques années, de susciter des effets de réputation qui leur soient favorables, notamment en développant des connotations « professionnalisantes » dans les intitulés de diplômes. Elles restent toutefois desservies sur ce plan par le nombre considérable de types de diplômes universitaires : les acteurs économiques éprouvent des difficultés à hiérarchiser, voire à identifier leurs multiples intitulés.

- Les préoccupations des universités restent très hétérogènes dans le domaine du suivi de l'accès à l'emploi. Ainsi, dans un contrôle récent de la Cour, il a été observé que les UFR d'une université se désintéressaient relativement des travaux de l'observatoire du devenir professionnel des étudiants, ainsi que le reconnaissait explicitement le bilan du contrat quadriennal. Une autre université a indiqué qu'elle n'avait réalisé jusqu'à présent qu'une seule enquête sur l'accès au marché de l'emploi : dans cette même université, la proportion des stages obligatoires était inférieure à 3 % des étudiants inscrits. Une troisième université a voulu mettre en place des fiches-métiers destinées à présenter les débouchés potentiels des différentes formations, afin, selon l'université, de mettre fin à un paradoxe qu'elle présentait de la façon suivante : « *L'étudiant choisit le plus souvent une formation pour l'intérêt qu'il y porte et une fois le diplôme en poche, se demande ce qu'il peut faire, alors qu'il serait souhaitable qu'il identifie d'abord le métier qu'il veut faire et se soucie ensuite de choisir la ou les formations qui y conduisent* ». Ce projet qui paraissait cohérent n'a pourtant pas suscité d'adhésion immédiate, car des responsables de filières redoutaient une fermeture de certaines formations faute d'identification claire de leurs débouchés. Il convient cependant d'observer que ces cas sont dans l'ensemble minoritaires : en règle générale, de nombreux établissements ont pu développer des approches analogues en rencontrant moins de difficultés.

- Le contenu des études universitaires ne suscite guère de critiques de principe de la part des employeurs, en dehors de certaines insuffisances relativement délimitées (niveau informatique moyen, connaissances linguistiques faibles) : dans l'ensemble, l'image de capacité d'autonomie et de réflexion des diplômés universitaires est positive. En revanche, les employeurs critiquent généralement le caractère trop théorique de l'enseignement : un reproche qui est fréquemment exprimé à l'encontre de l'université est qu'elle ne connaît pas suffisamment le monde économique. De nombreux acteurs considèrent en effet que le processus d'insertion professionnelle doit commencer dès l'université : les étudiants doivent avoir bâti au cours de leurs études un projet professionnel et ils doivent essayer de s'intégrer dans un milieu professionnel, notamment à l'occasion des contacts qu'ils nouent pendant leurs stages. Or, de ce point de vue, selon les analyses effectuées par les services d'insertion universitaires (SCUIO), le handicap des universités réside dans une implication trop faible des étudiants dans le monde de l'entreprise. Les diplômés universitaires sont souvent perçus comme étant caractérisés par une expérience plus faible que les diplômés des écoles d'ingénieurs ou de commerce qui effectuent de nombreux stages. Certes, des évolutions rapides sont en cours : cependant de nombreux progrès restent à accomplir dans ce domaine.

- La situation actuelle des universités face au marché du travail est enfin complexe. Une différence s'installe de plus en plus entre ceux qui s'insèrent directement dans leur spécialité de formation et qui cumulent généralement tous les avantages (statut de cadre, CDI, rémunération de départ élevée) et ceux qui cumulent au départ tous les désavantages (statut de profession intermédiaire ou d'employé, CDD, rémunération de départ plus faible). Même si, globalement, l'insertion finit toujours par se faire, cette « dualisation » est préoccupante, car elle constitue un obstacle, non à l'accès à l'emploi, mais à un trajet de carrière construit et porteur. La seule réponse qui peut être apportée à cette difficulté est une information exacte et réaliste sur les débouchés, dans la mesure où les lacunes des étudiants restent considérables dans ce domaine. L'ANPE observe ainsi que la quasi-totalité des diplômés universitaires en situation de chômage aspirent, quels que soient leurs diplômes, à cinq fonctions dans l'entreprise : ressources humaines, gestion de la qualité, juriste d'entreprise, marketing et recherche. Or il s'agit précisément de fonctions aux débouchés limités, alors que les fonctions réellement porteuses (commerce, gestion des systèmes, finances-comptabilité) ne sont pas vraiment privilégiées par les étudiants. Il est vrai que la difficulté d'analyser le marché du travail, en son état actuel de volatilité et de fragmentation, est considérable pour les universités, y compris en ce qui concerne les filières professionnelles. Il n'est donc pas surprenant de constater que les diplômés sont rarement présentés lors des demandes d'habilitation avec une connaissance précise des tendances du marché du travail et que des appréciations très générales sont le plus souvent émises à cette occasion. Cette situation contribue sans nul doute à certains engouements passagers qui nécessitent par la suite des reconversions parfois difficiles. Seule une information précise et étayée, visant à décourager les étudiants par rapport à des débouchés non conformes à leur attente, est susceptible de résoudre en partie ces difficultés : la mission des universités n'est pas de préjuger des besoins de l'économie, mais de réunir des informations permettant aux étudiants de s'engager dans les filières qu'ils choisissent en ayant connaissance de toutes les données disponibles.

- Selon le CEREQ, l'évolution des effectifs des professions intermédiaires a joué un rôle plus important ces dernières années dans l'insertion des jeunes diplômés que l'accentuation du caractère professionnel - pourtant indéniable - de la formation des établissements d'enseignement supérieur. En d'autres termes, la capacité d'insertion professionnelle dépend plus souvent et plus directement de la structure de l'offre de travail que de l'offre de formation du système universitaire. Les travaux des experts du marché de l'emploi conduisent en outre clairement à

rejeter l'espoir d'une régulation prévisionnelle des flux de sortants du système éducatif : il est impossible de prévoir de façon détaillée et fiable les évolutions de l'emploi par profession, par niveau d'expérience et plus encore par type de diplômes dans tel ou tel domaine de spécialité. Les universités doivent donc s'adapter de façon pragmatique au marché de l'emploi. Les efforts de professionnalisation assurés par les universités n'auront de portée durable que si ces filières parviennent à convaincre les entreprises qu'elles induisent effectivement les traits de comportement demandés (dynamisme, capacité d'adaptation, connaissance de l'entreprise,...) : le cumul actuel de nombreuses formations à connotation professionnelle peut à cet égard constituer un handicap.

- En définitive, s'il est clair que les universités ne peuvent être évaluées dans l'absolu en ce qui concerne leur performance vis-à-vis de l'accès au marché de l'emploi, dès lors que les contraintes de celui-ci s'imposent à elles, il reste qu'aucune comparaison toutes choses égales par ailleurs de leur efficacité dans ce domaine n'est actuellement disponible, faute de méthodologie et de données fiables et contrôlées, alors que ce constat ne constitue en rien une fatalité : certains établissements se situent particulièrement en pointe en ce qui concerne l'information des étudiants sur les débouchés et la volonté d'adaptation de l'offre de formation aux contraintes de l'insertion professionnelle. Toutefois de telles démarches sont encore insuffisantes : l'absence d'orientations données par le ministère de l'éducation nationale explique sans doute une faible lisibilité générale des objectifs poursuivis dans ce domaine.

III - 3) Observations sur les procédures d'évaluation

III - 3 - a) Caractéristiques générales

Le ministère de l'éducation nationale a compris depuis longtemps - par rapport aux exemples étrangers - l'importance et la nécessité d'une démarche évaluative. Le comité national d'évaluation de la recherche (CNER) a été créé en 1989 et le comité national d'évaluation (CNE) des universités en 1984. Ce dispositif a été complété par de nombreuses instances spécialisées (IGAENR, MSTP, CNU, comités de suivi de diplômes, ...) et, dans le domaine du recueil des données, une direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) a été créée au sein du ministère de l'éducation. La culture d'évaluation est donc bien ancrée dans le domaine de l'enseignement supérieur. L'autonomie renforcée des établissements a également été un facteur favorable à un développement, certes hétérogène, des divers modes d'évaluation interne. Pour autant, le dispositif actuel est encore incomplet. En particulier, alors que l'évaluation institutionnelle des établissements est désormais largement généralisée, celle des enseignements reste insuffisamment assurée.

L'organisation de l'évaluation apparaît relativement complexe. Il n'existe guère de coordination de l'activité des organismes chargés de l'évaluation, ce qui peut entraîner une certaine lassitude des universités et susciter un certain doute à l'égard des résultats concrets des démarches évaluatives. D'autres facteurs jouent un rôle défavorable. Les lois ou les règlements relatifs à l'enseignement supérieur prévoient très souvent un dispositif d'évaluation des dispositions nouvelles, ce qui accroît sans cesse la complexité de ce système. Les modalités de recrutement des experts sont par ailleurs inégalement définies et reposent trop souvent sur la cooptation. En outre, si de nombreux guides méthodologiques ont été élaborés, il n'existe guère

de normes nationales d'évaluation, comme il existe par exemple des normes d'audit, ce qui conduit certaines universités à contester la qualité des évaluations qui sont menées. Les appréciations figurant dans les rapports d'évaluation ne sont généralement pas formalisées par rapport à des moyennes, ce qui se traduit par des appréciations qualitatives qui peuvent sembler floues et ce qui empêche les universités de se situer par rapport aux autres ⁽³⁵⁾. De surcroît il n'existe pas en France, comme dans d'autres pays européens, de mécanisme extérieur d'accréditation, c'est-à-dire de contrôle de la qualité de la formation ou de l'efficacité pédagogique des enseignements. Par ailleurs, si les évaluations institutionnelles du CNE permettent, par la diffusion d'une méthodologie, de développer l'aptitude des universités à l'auto-évaluation, elles ne sont pas suffisamment fréquentes pour appuyer l'exercice de la contractualisation, puisqu'au rythme actuel, l'évaluation détaillée de toutes les universités serait conduite sur une période de huit ans. L'évaluation des enseignants par le CNU ou les commissions de spécialistes, lors de leur recrutement ou de leur promotion ⁽³⁶⁾, portent de surcroît pour l'essentiel sur les travaux de recherche, et laissent une part minoritaire aux qualités pédagogiques, sans que des dispositions efficaces aient vraiment été prises pour infléchir cette tendance. Enfin, alors que, dans un contexte où la puissance publique est tenue en Europe de maîtriser les déficits budgétaires, l'évaluation devrait viser à obtenir une meilleure efficacité pour un moindre coût, cette dernière notion est très peu présente dans la plupart des procédures d'évaluation pratiquées en France. La disparition en 1997 de l'observatoire des coûts est à cet égard regrettable : cet organisme n'est pas parvenu, faute de durée dans son action, à rendre possible des comparaisons de coûts entre les établissements, ce qui aurait permis aux universités d'effectuer des choix de façon plus rationnelle et à l'Etat de disposer d'une base de référence pour l'établissement des contrats quadriennaux.

Par ailleurs l'impact des évaluations des universités est discutable. Le lien avec la contractualisation n'est ni systématique, ni nécessairement préalable. Celui entre les résultats de l'évaluation et l'affectation des moyens budgétaires est très limité. Plus généralement, dans la plupart des cas, peu de décisions portant sur l'organisation des établissements sont prises à la suite des évaluations externes. Il est ainsi peu fréquent qu'une université s'appuie sur une évaluation pour rénover les structures d'une unité défaillante, pour supprimer un enseignement ou pour remettre en cause certaines filières. L'évaluation est en France un exercice qui, trop souvent, ne prête guère à conséquence. Ses résultats les plus probants se manifestent en définitive sous la forme d'un progrès général de l'auto-évaluation au sein des établissements, dont l'effet est toutefois difficile à mesurer de façon précise : ce type de bilan interne reste en effet trop souvent caractérisé par une tonalité peu critique et son absence de garantie d'objectivité limite son intérêt.

Il convient enfin de rappeler que l'actuel projet de loi de programme pour la recherche prévoit la création d'une Agence d'évaluation de la recherche (*Cf. II - 5 - d*) qui serait composée de trois sections : le regroupement des missions précédemment effectuées par le CNE et le CNER aboutirait à une première instance ayant pour objectif d'évaluer les établissements et les

³⁵ A la différence de la situation prévalant dans d'autres pays européens, les évaluations sont en France rarement comparatives. Les méthodes qualitatives d'évaluation sont en effet plus largement acceptées par les universités, dans la mesure où ce mode d'évaluation est généralement pratiqué par des pairs, que les méthodes quantitatives qui se fondent sur des indicateurs chiffrés et peuvent établir sur ce fondement des comparaisons.

³⁶ En l'état actuel, l'évaluation individuelle des enseignants n'a lieu que lorsqu'ils demandent une qualification ou une promotion : un enseignant qui ne les demanderait pas pourrait ne jamais être évalué au cours de sa carrière. Le projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche prévoit la mise en place d'une évaluation systématique et régulière.

formations qu'ils dispensent dans le cadre du contrat quadriennal, le rapport d'évaluation étant soumis à l'adoption du conseil d'administration de l'Agence ; par ailleurs, l'évaluation des unités de recherche des universités et des EPST serait unifiée par une autre section qui désignerait des comités de visite ou accrédirait les comités existant dans les établissements ou organismes ; enfin une section des procédures d'évaluation des personnels préparerait les avis de l'Agence sur les procédures d'évaluation mises en œuvre dans les établissements et les organismes. Il convient d'observer que, quelle que soit la forme définitive de cette recombinaison, une différenciation serait toujours opérée dans cette perspective entre les institutions, la recherche et les personnes. Cette évolution marquerait également un progrès de l'accréditation, sous la forme de la diffusion de normes d'évaluation. Enfin l'Etat resterait le principal opérateur, même si l'auto-évaluation des établissements doit être simultanément développée. Si ces orientations générales ne répondent pas à l'ensemble des remarques qui ont été émises précédemment sur les insuffisances actuelles de l'évaluation, elles vont cependant dans le sens d'un renforcement et d'une plus grande cohérence des pratiques évaluatives.

La direction de l'enseignement supérieur a indiqué en réponse à cette analyse que *« la circulaire contractuelle de juin 2005 (...) fait du renforcement de l'autoévaluation et de l'inscription du projet de l'établissement dans la logique de performance et de résultats de la LOLF, le coeur du nouveau contractuel. Pour assumer les responsabilités accrues qui sont les leurs, les établissements doivent en effet, au préalable, s'approprier la pratique de l'autoévaluation et l'étendre à l'ensemble de leurs champs d'activité pour en faire à terme un outil d'analyse des coûts des actions entreprises. (...) Afin de généraliser cette démarche d'évaluation, les contrats sont désormais complétés systématiquement par une série d'indicateurs. Ces indicateurs devraient à terme permettre d'évaluer la participation de chaque établissement à la réalisation des objectifs nationaux et contribuer à apporter une réponse à la difficulté, soulignée par la Cour, de concilier les exigences d'une politique publique définie au niveau national et le respect de l'autonomie des établissements »*. Si cette orientation est satisfaisante dans la mesure où elle accentue sensiblement la place de l'évaluation, il semble, à la lecture de la circulaire contractuelle du 20 juin 2005, qu'elle devrait aboutir à ce stade à ne définir que des indicateurs-constats, permettant éventuellement des comparaisons avec les résultats atteints par les autres universités, tout en renvoyant à une deuxième phase la détermination d'indicateurs-cibles qui ne seraient définis qu'au moment où l'ensemble des établissements se sera approprié une démarche autoévaluative : ce décalage ne semble pas en phase avec les nouvelles conditions de recherche de la performance induites par la LOLF, dans la mesure où, pour mesurer sa participation à la réalisation des objectifs nationaux, chaque université devrait pouvoir d'ores et déjà mesurer son efficacité en comparant ses résultats à des indicateurs-cibles nécessairement personnalisés en fonction de ses caractéristiques propres et arrêtés dans le cadre du dialogue contractuel par le directeur du programme n° 1 *« Formations supérieures et recherche universitaire »*.

III – 3 – b) L'évaluation des enseignements

L'arrêté du 9 avril 1997 relatif aux DEUG, licences et maîtrises comprend un article 23 ainsi libellé : *« Pour chaque cursus, est organisée une procédure d'évaluation des enseignements et de la formation. Cette évaluation, qui prend en compte l'appréciation des étudiants, se réfère aux objectifs de la formation et des enseignements. Cette procédure, garantie par une instruction ministérielle, a deux objectifs. Elle permet, d'une part, à chaque enseignant de prendre connaissance de l'appréciation des étudiants sur les éléments pédagogiques de son enseignement. Cette partie de l'évaluation est destinée à l'intéressé. La procédure permet, d'autre part, une évaluation de l'organisation des études dans la formation concernée, suivie pour chaque*

formation par une commission selon les modalités définies par le conseil d'administration de l'établissement, après avis du conseil des études et de la vie universitaire. Cette commission, composée par le président de l'université après avis du conseil des études et de la vie universitaire, comprend un nombre égal de représentants élus des étudiants et d'enseignants-chercheurs ou d'enseignants. »

Le Haut conseil de l'évaluation de l'école a émis en mars 2002 un avis critique sur les conditions d'application de ce texte dans les universités. Cet avis rappelle que cette évaluation, qui est pourtant restrictive puisque l'appréciation des étudiants n'est *a priori* destinée qu'à l'enseignant, est peu systématisée - sauf dans certaines universités scientifiques et dans les filières professionnalisantes -, alors qu'elle est pourtant obligatoire. Les évaluations qui sont effectuées sont généralement partielles et restent très souvent confidentielles : les questionnaires adressés aux étudiants sont le plus souvent réduits à des demandes d'appréciations générales et font rarement l'objet d'une diffusion de leurs résultats. Leur utilité est en outre très faible, dans la mesure où elles ne sont guère suivies d'effets.

Les contrôles de la Cour abondent en effet en observations sur la frilosité à l'égard de l'évaluation des enseignements. Dans une université, un questionnaire était ainsi remis à la seule diligence de l'enseignant avec les deux seules questions suivantes : le contenu de la formation correspond-il aux objectifs ? la forme pédagogique est-elle adaptée à l'auditoire ? Une commission paritaire étudiants-enseignants, présidée par le directeur de l'UFR, avait été mise en place dans chaque UFR mais il était précisé que l'évaluation ne devait « *en aucun cas critiquer les enseignants nommément ou à travers la critique de leur discipline* ». Une autre université redoutait avec vigueur « *deux dérives : la première serait que le dispositif devienne une sorte de flicage des enseignants et la deuxième serait que la parole des étudiants devienne la règle* ». Une analyse interne précisait en conséquence que l'évaluation de la relation étudiants-enseignants ne comporterait des appréciations sur la disponibilité de l'enseignant, l'intérêt du cours, et la manière dont il était enseigné que si l'enseignant le souhaitait. Une troisième université diffusait enfin un questionnaire regroupé en cinq rubriques (jugement d'ensemble, information et communication, contenu de la formation, moyens matériels, conditions de la vie étudiante), mais il était explicitement indiqué que ce questionnaire ne devait évaluer ni l'enseignement, car « *l'évaluation de celui-ci reste l'affaire de l'enseignant* », ni à plus forte raison l'enseignant : il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que le taux de réponse n'ait été que de 5 % des étudiants.

Le fait que les universités, qui devraient normalement être favorables à l'évaluation des enseignements, restent aussi éloignées de cette pratique, tient essentiellement au fait que certains redoutent qu'elle ne débouche sur une évaluation des enseignants. Cette réaction peut sembler surprenante, puisque, si l'indépendance des enseignants-chercheurs, qui est garantie constitutionnellement, protège bien entendu le contenu de leur enseignement, elle ne signifie pas qu'ils ne sauraient être évalués sur le plan de l'organisation et des résultats des formations qu'ils assurent. Cette réaction contribue à ancrer la question de l'enseignement dans une position seconde au sein des universités, alors que la qualité de l'enseignement devrait être placée au centre de leurs préoccupations : l'écart entre la situation française et celle des principaux pays développés est sur ce point peu compréhensible. La direction de l'enseignement supérieur (DES) a reconnu en réponse à la Cour que « *si la pratique de l'évaluation est d'ores et déjà prégnante en matière de recherche dans les universités, elle rencontre toutefois, comme la Cour le souligne, des difficultés à s'imposer en matière d'enseignement, et plus encore lorsqu'il est question de l'évaluation des enseignants. La DES a conscience de ce déficit culturel et s'emploie à le résorber*

progressivement ». La direction de l'enseignement supérieur précise que *les contrats signés depuis 2004 ont acté l'obligation pour les établissements de procéder à une évaluation de leurs enseignements* ». Il est cependant possible de considérer, à cet égard, que les progrès accomplis restent encore trop lents.

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a proposé que les universités qui mettent effectivement en oeuvre une évaluation de leurs enseignements soient soutenues par des aides inscrites dans le cadre de la politique contractuelle. Il a demandé également qu'une réflexion soit engagée sur les modalités par lesquelles l'évaluation des enseignements pourrait influencer sur la carrière des enseignants-chercheurs. Aucune évolution ne s'est cependant manifestée sur ces deux points, et l'évaluation des enseignements n'a pas depuis lors enregistré de progrès sensible. On voit mal, dans ces conditions, comment les universités pourraient véritablement progresser sur la voie d'une performance accrue de leur fonction d'enseignement, alors même que le passage d'une approche quantitative de l'enseignement universitaire - assurer un enseignement de masse - à une approche plus qualitative - assurer un enseignement de qualité - est devenue une nécessité.

III – 3 – c) L'évaluation des acquis des étudiants.

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a par ailleurs observé dans un avis de 2004 que les évaluations des acquis académiques et des compétences générales des étudiants sont très fragmentaires, ce qui empêche de différencier les apports des établissements et de mesurer l'efficacité des diverses formes d'organisation pédagogique. Cette carence ne permet pas d'effectuer des comparaisons utiles entre les acquis effectifs et les objectifs assignés aux formations : elle rend notamment impossible d'obtenir au meilleur coût les résultats recherchés. Le Haut Conseil préconisait en conséquence que des évaluations-bilans soient élaborées sous la forme d'épreuves nationales définies par un organisme indépendant. Face à l'argument selon lequel ce type d'épreuves ne s'accorderait pas avec la liberté pédagogique et la marge d'autonomie des universités, le Haut conseil observait à juste titre qu'il serait préférable que le monde universitaire participe à une organisation sérieuse et rigoureuse, plutôt que de se voir imposer des « *évaluations sauvages et incontrôlées* ». En outre, le caractère national des diplômes ne contraint pas à une uniformité de contenu, mais à une garantie accordée par l'Etat à des normes de qualité reconnues et vérifiées. Enfin les universités ont tout à gagner du point de vue de leur attractivité, dans le cadre de la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur, à une meilleure lisibilité des apports de leurs formations universitaires. Plutôt que d'entretenir l'opacité sur le contenu réel des différents diplômes, une évaluation concrète des acquis devrait, simultanément à l'évaluation des enseignements, être systématiquement prévue dans toutes les procédures de contractualisation.

III – 3 – d) La problématique des classements internationaux

La communauté universitaire française s'est émue de la publication en mai 2004, par l'université Jiao Tong de Shanghai, d'un palmarès des 500 premières universités dans le monde : ce classement est apparu très négatif pour les établissements français, puisque le premier d'entre eux n'était qu'à la 65^{ème} place (Paris VI) et le second à la 72^{ème} place (Paris XI). Parmi les vingt premières places, on trouvait 16 universités américaines, 3 anglaises et une japonaise. Une note de l'IREDU a fait le point des raisons expliquant pourquoi les universités françaises étaient aussi mal classées. Cinq critères étaient en effet utilisés par ce classement : le nombre de prix

Nobel issus des universités, la fréquence des citations des enseignants-chercheurs dans les revues de référence au cours de la période 1981-1999, le nombre d'articles publiés dans les revues *Science* et *Nature* entre 2000 et 2002, le nombre d'articles publiés répertoriés dans le *Science Citation Index* et le *Social Science Citation Index*, et enfin un indicateur de performance consistant à diviser les indicateurs précédents par le nombre d'enseignants-chercheurs. Ce type de classement présentait donc un biais manifeste : il ne s'intéressait pas à la diffusion des compétences ou à la qualité pédagogique des enseignements, et il privilégiait les universités qui disposaient d'un potentiel de recherche important, alors que cette note de l'IREDU faisait observer que les universités françaises se caractérisent sur ce point par un handicap, car elles disposent de moins de moyens dans le domaine de la recherche que les meilleures universités mondiales, notamment en raison d'une implication significativement moindre des entreprises privées.

Au sein des universités françaises, une autre réaction à ce classement a consisté à envisager de constituer des fédérations d'établissements destinées à présenter par un effet d'agrégation plus de visibilité sur le plan international et aboutissant mécaniquement à une amélioration de la plupart des critères du classement de Shanghai : c'est cette voie que semblent notamment avoir emprunté certaines universités parisiennes par la constitution d'alliances entre établissements dont les dominantes disciplinaires sont complémentaires. Il est sans doute trop tôt pour savoir comment évolueront ces initiatives pour l'instant informelles. Il reste que, de façon plus fondamentale, la question de la comparaison des universités françaises avec les universités étrangères n'est pas résolue de façon satisfaisante. Outre la faible fréquence des évaluations internationales menées par des experts étrangers, il convient de relever que les universités françaises sont dans l'ensemble souvent réticentes par principe à la publication de classements. Le retentissement de celui de l'université de Shanghai montre toutefois qu'elles n'éviteront pas cette orientation de plus en plus marquée : pour répondre aux vœux de transparence des usagers comme des financeurs publics, l'évaluation des universités ne pourra plus continuer à prendre uniquement la forme de simples monographies, même accompagnées d'indicateurs. Plutôt que de récuser toute comparaison au nom d'une spécificité qui l'interdirait par principe, les universités françaises ont intérêt à devancer les évolutions actuelles, au lieu de laisser se multiplier en dehors de leurs préconisations méthodologiques des classements dont l'indépendance ou l'impartialité sont parfois discutables. Les méthodes actuelles de classement ou de « rating » des universités sont en effet très nombreuses et abondamment diffusées, alors qu'aucune n'émane des universités françaises, ni ne s'inspire de leurs préoccupations. Les universités doivent donc s'efforcer de promouvoir des méthodologies de comparaison internationale conformes à leurs missions et à leurs objectifs : si le classement de Shanghai avait ainsi été effectué sur le critère du coût d'accès aux études supérieures ou bien de la richesse disciplinaire des enseignements, il est peu douteux que la position des universités françaises aurait été différente.

*

*

*

Le développement de l'évaluation est en définitive indissociable de celui de l'autonomie des universités. Toutes les formes d'évaluation doivent être développées dans une optique de performance : la comparaison des coûts des formations relevant d'une même filière doit être systématisée ; l'évaluation institutionnelle des établissements doit faire la place à une dimension plus internationale et plus orientée vers l'appréciation des résultats de la contractualisation ; l'évaluation des enseignements, des acquis des étudiants et de l'insertion

professionnelle doit servir de socle à tout renouvellement d'habilitation. La démarche de l'évaluation doit donc être généralisée dans tous ses aspects, car elle est le corollaire d'une plus grande efficacité des établissements d'enseignement supérieur : l'évaluation des institutions, des formations et des enseignants s'impose en tant qu'instrument majeur de régulation du système universitaire.

III – 4) Les universités face à la LOLF

III – 4 – a) L'architecture budgétaire

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » regroupe les moyens budgétaires que l'Etat consacre à la recherche et à l'enseignement supérieur universitaire, notamment à travers le programme n° 1 « *Formations supérieures et recherche universitaire* ». Les universités sont définies comme des « opérateurs de l'Etat » contribuant à la réalisation de ce programme. Le responsable de la performance globale du programme est le directeur de l'enseignement supérieur, auquel il appartient de décliner les objectifs selon les opérateurs, qui devront eux-mêmes s'organiser pour les traduire dans leur action.

Selon le projet annuel de performance afférent à la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », diffusé en annexe au projet de loi de finances pour 2006, trois missions générales sont dévolues aux établissements d'enseignement supérieur : la production et la transmission des connaissances, ainsi que la diffusion de la culture scientifique. Le programme n° 1 « *Formations supérieures et recherche universitaire* » a pour ambition d'apporter au plus grand nombre d'étudiants un niveau de connaissance et de qualification élevé, reconnu au niveau international. Par ailleurs, ce programme vise au développement de la formation à et par la recherche et, en imbrication étroite avec les organismes de recherche, à la constitution d'un pôle de référence de recherche scientifique et technologique français de niveau mondial. Enfin, ce programme doit promouvoir le rôle des établissements dans la diffusion de la culture scientifique. Selon le même document, le pilotage du programme reposera sur des contrats conclus entre l'Etat et ses opérateurs, précisant les objectifs et les engagements des parties, ainsi que les indicateurs associés permettant d'en suivre la réalisation. Cette formulation rend nécessaire une modification de la structure de financement des universités : la notion de performance, qui associe moyens et objectifs, ne s'accorde pas en effet avec une approche fondée sur les seuls moyens, telle que celle qui prévaut actuellement dans le mode de financement forfaitaire et critérisé du modèle SAN REMO. Les contrats quadriennaux devront donc se transformer en véritables contrats d'objectifs.

Le programme n° 1 est structuré en 16 actions. Les trois premières correspondent à chacune des phases du schéma L/M/D (licence/master/doctorat). La quatrième action concerne les établissements privés. La cinquième action concerne les bibliothèques de l'enseignement supérieur. Les sept actions suivantes concernent la recherche universitaire. Enfin trois actions regroupent les crédits consacrés respectivement à la diffusion des savoirs, à l'immobilier et au pilotage du programme. Une seizième action a été créée pour permettre le regroupement des dotations globales de fonctionnement destinées aux universités, les crédits correspondants devant être reventilés pour permettre d'appréhender le coût complet de chaque action de politique

direction de la réforme budgétaire (DRB) qui a invoqué la difficulté d'imputer les rémunérations des enseignants chercheurs sur deux programmes différents en application du principe de la « non-sécabilité des emplois » : en effet, la DRB estimait que, pour que le responsable de programme puisse avoir une véritable politique de gestion des ressources humaines, il ne devait pas disposer de fractions d'agents. Cet argument se heurte cependant à l'objection selon laquelle, au cas d'espèce, le responsable du programme serait en cas de scission le même pour le programme enseignement supérieur et pour le programme recherche universitaire, ce qui lui laisserait donc toute latitude pour gérer par ses arbitrages des ressources humaines qui ne dépendraient que de lui.

Face à ces arguments, la direction de l'enseignement supérieur estime que l'on ne peut dissocier l'enseignement supérieur de la « recherche universitaire » pour les motifs suivants : de plus en plus, l'évolution se fait vers un modèle mondial liant formations supérieures et recherche ; par ailleurs beaucoup d'unités de recherche ne sont pas mixtes, notamment dans les sciences humaines et sociales, et il existe dans certains secteurs des unités mixtes à dominante d'enseignants-chercheurs ; l'évolution des emplois se fait vers une convergence progressive des statuts des enseignants-chercheurs et des chercheurs, avec une répartition des activités différente suivant les situations ; les universités assurent enfin la plus grande partie de l'accueil logistique de la recherche. Cette argumentation du ministère vise essentiellement à défendre un lien considéré comme « *consubstantiel entre recherche et enseignement supérieur* », ce qui l'amène à refuser « *de mettre en cause l'unité statutaire des établissements d'enseignement supérieur comme de leurs enseignants-chercheurs* ». Ces arguments sont cependant d'une portée inégale : les modèles étrangers de référence sont loin de généraliser, pour la totalité de leurs établissements universitaires, un lien que l'on pourrait qualifier de « consubstantiel » entre enseignement et recherche. De même, le postulat d'une convergence statutaire entre chercheurs et enseignants-chercheurs n'est pas établi. Enfin l'énoncé de ces positions opposées permet de mieux distinguer ce qui sépare ces deux approches : d'une part, une analyse institutionnelle qui privilégie l'université en tant que lieu d'exercice d'activités d'enseignement supérieur et de recherche, et d'autre part, une analyse des politiques publiques qui conduit à vouloir différencier la politique d'enseignement supérieur et la politique de recherche. En effet, la question est bien de savoir s'il convient d'analyser la performance de certains opérateurs ou bien la performance globale des politiques : il appartient aux pouvoirs publics de décider clairement s'il convient de privilégier lors du vote du budget une analyse institutionnelle fondée sur une approche de la performance des supports statutaires utilisés (statut de l'université, statut des enseignants-chercheurs), choix qui a été fait en l'état, ou bien une analyse des politiques publiques qui distingue, d'une part la performance de l'enseignement supérieur, et d'autre part la performance de la recherche universitaire, voire plus tard à terme celle de l'ensemble de la recherche publique.

En tout état de cause, la mise en œuvre de la LOLF rendra nécessaire d'homogénéiser la présentation des budgets de gestion et des comptes financiers des opérateurs avec celle des budgets des programmes. La direction de l'enseignement supérieur a pris récemment une série de mesures en ce sens (circulaire du 7 octobre 2005, arrêté du 14 novembre 2005). Toutefois, l'enjeu de la LOLF, pour les universités, ne se situera pas seulement dans l'harmonisation de leur présentation budgétaire avec les schémas retenus par l'Etat. Il s'agira

d'ores et déjà appliquée au sein-même du programme unique n° 1, puisque 45 % des rémunérations des enseignants-chercheurs sont affectées par convention à l'enseignement au niveau L et M, 10 % au niveau D, et 45 % à la recherche : dans la mesure où le niveau D (doctorat) se répartit également entre les dimensions de l'enseignement et de la recherche, on retrouve bien ce partage par moitié.

publique. Cette architecture a soulevé un débat de principe : en définissant un programme agrégeant les formations et la recherche universitaires, le risque n'est-il pas de rendre irréalisable toute analyse de la performance globale, d'une part de l'enseignement supérieur, et d'autre part de la recherche publique ? L'architecture de ce programme ne doit-elle pas être revue en conséquence en séparant le programme n° 1 entre un programme « Enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale », qui pourrait s'insérer dans une mission interministérielle « Enseignement supérieur », et un programme « Recherche universitaire » qui pourrait être rattaché à une mission interministérielle « Recherche » ? Outre les observations déjà émises sur ce point (Cf. II-5-e), les arguments suivants en faveur de cette partition du programme n° 1 entre l'enseignement supérieur et la recherche universitaire ont été avancés :

- Le concept même de « recherche universitaire » peut apparaître imprécis, dès lors que la majorité des moyens qui sont fléchés par l'Etat ou les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) sont actuellement principalement destinés à des unités qui ne sont pas universitaires, mais qui sont des unités mixtes EPSCP-EPST. Réduire la recherche qui est menée « dans l'université » à une dimension qui serait exclusivement « universitaire », c'est-à-dire relevant de prises de décision internes aux universités, n'a dès lors qu'une signification limitée, sauf à imaginer que cette politique se limite, pour l'essentiel, à la simple fonction d'accueil logistique des unités mixtes de recherche que les universités assurent dans leurs murs. Il n'est pas possible d'affirmer que la politique de la « recherche universitaire » ne dépend que des universités : cette difficulté est ainsi illustrée par la formulation de l'action n° 3 du programme n° 1 qui évoque un objectif de constitution de pôles de recherche et de réseaux d'excellence, alors que la réalisation de cet objectif ne saurait manifestement dépendre uniquement du seul directeur de l'enseignement supérieur qui dirige ce programme.

- La définition des actions du programme n° 1 met par ailleurs en lumière plus une juxtaposition entre l'enseignement supérieur et la recherche universitaire qu'une véritable unité conceptuelle de ces deux notions. Si celle-ci avait en effet un sens directement traduisible du point de vue de l'appréciation de la performance, la plupart des actions de ce programme, en dehors des éventuelles actions transversales ou de support, auraient mélangé de façon consubstantielle des éléments liés à la recherche et à l'enseignement : or tel n'est pas le cas, puisque le programme différencie en fait totalement ce qui relève de la formation de l'étudiant (les cinq premières actions) de ce qui relève de l'activité de recherche (les sept actions suivantes).

- Les assemblées parlementaires ont d'ailleurs elles-mêmes déjà demandé une meilleure identification des crédits de la recherche publique et une approche plus exhaustive des dépenses d'enseignement supérieur, par la distinction des « Formations supérieures universitaires » et de la « Recherche universitaire » au sein de cette mission. Le rapport d'information n° 1554 de l'Assemblée nationale du 28 avril 2004 préconisait ainsi de scinder le programme n° 1 « Formations supérieures et recherche universitaire » en un programme « Formations supérieures universitaires » (6,26 milliards d'euros) regroupant les actions relatives à l'enseignement, aux bibliothèques, à l'immobilier et au pilotage du programme, et d'autre part un programme « Recherche universitaire » (1,92 milliard d'euros) comprenant les actions de production, transfert et valorisation des connaissances, et celles relatives à la diffusion des connaissances et au pilotage du programme³⁷). Cette orientation s'est heurtée à l'opposition de la

³⁷ La scission ainsi proposée par l'Assemblée nationale reposait sur une répartition par moitié entre l'enseignement supérieur et la recherche universitaire des crédits de rémunération versés aux enseignants chercheurs, étant précisé que cette répartition transitoire avait vocation à être remplacée par une évaluation des coûts réels des activités de recherche. L'hypothèse d'un partage forfaitaire par moitié des rémunérations entre l'enseignement et la recherche est

direction de la réforme budgétaire (DRB) qui a invoqué la difficulté d'imputer les rémunérations des enseignants chercheurs sur deux programmes différents en application du principe de la « non-sécabilité des emplois » : en effet, la DRB estimait que, pour que le responsable de programme puisse avoir une véritable politique de gestion des ressources humaines, il ne devait pas disposer de fractions d'agents. Cet argument se heurte cependant à l'objection selon laquelle, au cas d'espèce, le responsable du programme serait en cas de scission le même pour le programme enseignement supérieur et pour le programme recherche universitaire, ce qui lui laisserait donc toute latitude pour gérer par ses arbitrages des ressources humaines qui ne dépendraient que de lui.

Face à ces arguments, la direction de l'enseignement supérieur estime que l'on ne peut dissocier l'enseignement supérieur de la « recherche universitaire » pour les motifs suivants : de plus en plus, l'évolution se fait vers un modèle mondial liant formations supérieures et recherche ; par ailleurs beaucoup d'unités de recherche ne sont pas mixtes, notamment dans les sciences humaines et sociales, et il existe dans certains secteurs des unités mixtes à dominante d'enseignants-chercheurs ; l'évolution des emplois se fait vers une convergence progressive des statuts des enseignants-chercheurs et des chercheurs, avec une répartition des activités différente suivant les situations ; les universités assurent enfin la plus grande partie de l'accueil logistique de la recherche. Cette argumentation du ministère vise essentiellement à défendre un lien considéré comme « *consubstantiel entre recherche et enseignement supérieur* », ce qui l'amène à refuser « *de mettre en cause l'unité statutaire des établissements d'enseignement supérieur comme de leurs enseignants-chercheurs* ». Ces arguments sont cependant d'une portée inégale : les modèles étrangers de référence sont loin de généraliser, pour la totalité de leurs établissements universitaires, un lien que l'on pourrait qualifier de « consubstantiel » entre enseignement et recherche. De même, le postulat d'une convergence statutaire entre chercheurs et enseignants-chercheurs n'est pas établi. Enfin l'énoncé de ces positions opposées permet de mieux distinguer ce qui sépare ces deux approches : d'une part, une analyse institutionnelle qui privilégie l'université en tant que lieu d'exercice d'activités d'enseignement supérieur et de recherche, et d'autre part, une analyse des politiques publiques qui conduit à vouloir différencier la politique d'enseignement supérieur et la politique de recherche. En effet, la question est bien de savoir s'il convient d'analyser la performance de certains opérateurs ou bien la performance globale des politiques : il appartient aux pouvoirs publics de décider clairement s'il convient de privilégier lors du vote du budget une analyse institutionnelle fondée sur une approche de la performance des supports statutaires utilisés (statut de l'université, statut des enseignants-chercheurs), choix qui a été fait en l'état, ou bien une analyse des politiques publiques qui distingue, d'une part la performance de l'enseignement supérieur, et d'autre part la performance de la recherche universitaire, voire plus tard à terme celle de l'ensemble de la recherche publique.

En tout état de cause, la mise en œuvre de la LOLF rendra nécessaire d'homogénéiser la présentation des budgets de gestion et des comptes financiers des opérateurs avec celle des budgets des programmes. La direction de l'enseignement supérieur a pris récemment une série de mesures en ce sens (circulaire du 7 octobre 2005, arrêté du 14 novembre 2005). Toutefois, l'enjeu de la LOLF, pour les universités, ne se situera pas seulement dans l'harmonisation de leur présentation budgétaire avec les schémas retenus par l'Etat. Il s'agira

d'ores et déjà appliquée au sein-même du programme unique n° 1, puisque 45 % des rémunérations des enseignants-chercheurs sont affectées par convention à l'enseignement au niveau L et M, 10 % au niveau D, et 45 % à la recherche : dans la mesure où le niveau D (doctorat) se répartit également entre les dimensions de l'enseignement et de la recherche, on retrouve bien ce partage par moitié.



également de définir les futurs contrats d'objectifs en respectant des règles homogènes d'analyse et de définition des coûts complets : l'importance de la fiabilité des comptabilités analytiques qui seront mises en place au sein des universités sera donc décisive. Selon la réponse de la direction de l'enseignement supérieur, « le travail réalisé depuis plus d'un an avec les quatre établissements expérimentateurs de la LOLF, en liaison avec la direction générale de la comptabilité publique, va dans ce sens, avec comme objectif de les sensibiliser à la nécessité de mettre en place ou renforcer les structures de contrôles de gestion, d'appliquer les mécanismes de comptabilité analytique, de mutualiser les moyens en matière de valorisation en recourant aux dispositifs juridiques existants (SAIC, filiales...). La réalisation de budgets de gestion par destination « LOLF », qui sera étendue à tous les établissements à compter du 1er janvier 2006, s'inscrit dans une logique cohérente avec celle retenue pour les programmes financeurs et constitue une première étape dans cette recherche de plus de performance. La maîtrise de ces différents paramètres financiers permettra à terme aux établissements de mieux évaluer leurs structures de dépenses et de recettes et donc de mieux agir sur elles ». Toutefois les universités ne sont pas encore préparées en l'état à cette évolution et ne seront pas en état de justifier au 1^{er} janvier 2006 leurs besoins et leurs demandes de crédits pour chaque action : celles-ci ne peuvent en l'état actuel qu'être approximatives et se fonder, non sur des coûts réels, mais sur des clefs de répartition forfaitaires. En outre, avant même de parvenir à une comptabilité analytique fiable, il faudrait pouvoir s'assurer au préalable de la qualité de la comptabilité générale, alors que celle-ci n'est aujourd'hui guère assurée (Cf. II-3-a).

III – 4 – b) La mesure des performances

La présentation stratégique figurant dans le projet annuel de performance pour 2006 précise que « les objectifs fixés concernent prioritairement l'excellence de l'enseignement supérieur dans ses activités de formation et de recherche et son maintien au meilleur niveau international. Dans le domaine de la formation, le niveau de développement de notre société est directement lié au niveau et à la qualité de formation de la population. Le système d'enseignement supérieur doit d'une part, répondre aux besoins de qualifications supérieures nécessaires à notre pays dans une conception de formation tout au long de la vie, et d'autre part assurer dans un contexte de concurrence internationale la place et le rayonnement de la science et de la culture française. Deux objectifs plus spécifiques seront poursuivis : l'amélioration de l'efficacité interne de notre système de formation par la diminution des taux d'échecs au cours du cursus Licence et le développement de l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche. La qualité de ces formations doit être garantie par une évaluation lisible et fiable. Dans le domaine de la recherche, outre l'enjeu majeur que constituent l'excellence scientifique et le meilleur niveau international, les objectifs visent également à améliorer l'impact économique et social, à renforcer l'attractivité et à développer la capacité à diffuser et à valoriser les résultats et les produits de la science. » Cinq axes stratégiques sont donc identifiés : produire des qualifications suffisantes pour les besoins du pays, accroître la capacité concurrentielle du système français d'enseignement supérieur, diminuer le taux d'échec en premier cycle L, développer l'offre documentaire, et promouvoir l'excellence de la recherche et son impact.

Le programme n° 1 défini par le projet annuel de performance pour 2006 prévoit dans cette perspective 13 objectifs, auxquels sont associés 30 indicateurs qui appellent les observations générales suivantes :

- La mesure de la performance par des indicateurs est tout d'abord en l'espèce un exercice particulièrement délicat, car l'efficience et l'efficacité de prestations intellectuelles telles que l'enseignement et la recherche sont difficiles à définir et le lien entre les moyens et les résultats est peu aisé à déterminer : ceci explique sans doute la faiblesse relative des indicateurs d'efficience associés à ce programme, même si un effort a été accompli à cet égard par rapport à l'avant-projet annexé au projet de loi de finances de 2005, par exemple par l'introduction d'un objectif de maîtrise de l'offre de formation. On observe de même le caractère résiduel des indicateurs relatifs à la satisfaction des usagers, ce qui peut sembler paradoxal dans un domaine où les pouvoirs publics souhaitent promouvoir des pratiques d'évaluation plus nombreuses, notamment en ce qui concerne l'enseignement. L'ensemble de ces observations amène à considérer que, pour éviter que les indicateurs deviennent par eux-mêmes les seuls objectifs du programme, il reste souhaitable que le responsable du programme soit amené systématiquement à expliciter, par delà les résultats mesurés par les indicateurs, en quoi il estime avoir atteint ses objectifs.
- Le guide méthodologique sur la démarche de performance de juin 2004 préconise une sélection resserrée d'objectifs, précisant que *« leur nombre ne doit pas, dans l'idéal, excéder la demi-douzaine pour un programme »*. Or le programme n° 1 atteint le double de ce chiffre, ce qui renvoie à la question de son architecture et de son périmètre.
- Ainsi que les développements précédents l'ont rappelé, certains domaines sont plus susceptibles que d'autres de produire des indicateurs pertinents, non seulement pour mesurer l'efficacité des universités, mais également pour orienter leur financement. La direction de l'enseignement supérieur a ainsi indiqué qu'*« il est envisagé, à l'image de ce qui se pratique dans certains pays européens et ainsi que le suggère la Cour, de lier le financement des établissements, pour partie, à la qualité et aux résultats de leurs enseignements, mesurables notamment par la valeur ajoutée apportée par l'établissement à travers sa politique pédagogique (moyens dédiés à l'accompagnement de l'étudiant dans son projet, qu'il s'agisse de moyens en personnels ou financiers). (...) En revanche, l'insertion professionnelle ne paraît pas pouvoir être retenue comme critère probant d'efficacité au niveau de l'établissement puisqu'il n'en a pas la maîtrise, même si un diplômé s'insère plus facilement qu'un non diplômé, ainsi que le relèvent les enquêtes du CEREQ citées par la Cour (...). Il n'en reste pas moins que, dans les indicateurs d'évaluation du dispositif au niveau national, les conditions d'insertion professionnelle des diplômés constituent l'un des éléments permettant de mesurer la capacité du dispositif universitaire à répondre aux besoins de qualification supérieure dont le pays a besoin »*.
- L'enseignement supérieur pose enfin un problème méthodologique particulier, dans la mesure où l'action budgétaire de l'Etat ne recouvre pas toutes les ressources de ses opérateurs (les universités ou les écoles), puisque ceux-ci peuvent disposer d'autres ressources publiques (EPST, collectivités territoriales, crédits européens, etc...) et de ressources propres (droits d'inscription, prestations de formation continue, contrats de recherche, etc...). Dès lors, la performance de l'action de l'Etat est indissolublement liée à des facteurs financiers qui relèvent, soit de la performance d'autres acteurs publics, soit de la performance propre des opérateurs. Il serait donc nécessaire de préciser l'ensemble des ressources relatives aux actions : le fait d'indiquer que telle ou telle action partiellement financée par l'Etat a atteint un résultat donné n'a en effet qu'une signification relative, si on ne se réfère pas simultanément au montant des autres financements dont elle a pu bénéficier.

CONCLUSION

La mise en œuvre de la LOLF dans l'enseignement supérieur est un processus qui sera inévitablement lent et difficile en l'état actuel des structures. Trois exemples peuvent illustrer cette difficulté : l'autonomie des universités implique que leurs systèmes d'information et leurs méthodes analytiques n'ont pas de vocation naturelle à être homogènes, alors même que le directeur de l'enseignement supérieur, qui est le directeur du programme, n'a qu'une capacité limitée à les orienter en ce sens ; l'appréciation de la performance de la politique de l'enseignement supérieur sera par ailleurs sans aucun effet sur les opérateurs, si ceux-ci continuent à n'être intéressés, ni aux résultats qui seront atteints en termes d'efficacité, ni au rapport résultats/moyens qui sera observable en termes d'efficience ; enfin, le directeur de programme sera jugé sur des indicateurs de résultats qui ne peuvent dépendre que partiellement de lui, et son action risque de ne pouvoir être évaluée qu'à travers le prisme de gestions locales qui lui échappent en grande partie. En fait, la situation de l'enseignement supérieur est marquée par la difficulté de concilier l'affirmation d'une politique nationale, qui justifie l'appréciation de la performance recherchée par la LOLF, et le constat d'une pratique de l'autonomie qui ne donne actuellement ni aux universités la liberté d'obtenir les ressources propres nécessaires pour gérer les principaux moyens dont elles ont besoin (personnel, immobilier), ni en sens inverse à l'Etat les moyens juridiques et gestionnaires qui peuvent l'amener à piloter réellement l'enseignement supérieur. La LOLF devient ainsi le révélateur de problèmes de structures non résolus : l'Etat et les opérateurs de l'enseignement supérieur sont figés dans un compromis qui rend très difficile l'évolution réelle d'une culture de moyens vers une culture de résultats, chacun pouvant reporter sur l'autre la responsabilité d'un échec éventuel. La réussite de l'évolution de la contractualisation vers un système d'allocation globale des moyens, sous la double condition du respect des objectifs et de la responsabilisation des ordonnateurs, apparaît dans ces conditions comme un enjeu essentiel.

Tout en disposant de financements moindres que dans la moyenne de l'OCDE, les universités françaises ont enregistré des évolutions considérables au cours des dernières années : elles ont su faire face globalement à la massification de l'enseignement supérieur, à la professionnalisation renforcée des diplômés, à l'adaptation de l'offre de formation aux références européennes et à une exigence accrue de maîtrise comptable et financière. Face à ces réussites et à cette capacité d'adaptation, elles n'ont en revanche pas encore enregistré de progrès suffisants en ce qui concerne leur mode de gouvernance, l'objectif de démocratisation des études, la qualité de l'orientation des étudiants, le phénomène de l'échec dans les premiers cycles, le déclassement de certaines formations par rapport aux conditions d'insertion professionnelle, la maîtrise de l'offre de formation, l'efficience de la gestion immobilière ou la mise en place d'un contrôle de gestion performant. Leur bilan apparaît donc contrasté.

Le contexte dans lequel ces évolutions ont été enregistrées est cependant révolu. Depuis la mise en œuvre de la LOLF, les universités sont confrontées désormais à un passage inéluctable d'une culture des moyens à une culture des résultats. Cette évolution dans laquelle les notions de performance, d'efficience et d'efficacité joueront de plus en plus un rôle majeur constitue en fait une véritable rupture qui soulève en l'état actuel des questions délicates.

La recherche de l'efficacité pose tout d'abord le problème de l'explicitation préalable des objectifs et de leur importance relative. Les universités produisent en effet des



documents de toutes sortes qui apparaissent plus souvent comme des juxtapositions d'objectifs multiples que comme des hiérarchisations précises permettant d'effectuer des arbitrages : ainsi, le fait d'indiquer à la fois, dans la quasi-totalité des contrats quadriennaux, que l'université a pour objectif une offre de formation large et adaptée, un enseignement de qualité, une recherche excellente, une ouverture exemplaire vers l'international, etc..., ne renseigne en rien sur le référentiel par rapport auquel il est possible de mesurer les résultats atteints. Il est impossible de parvenir à une gestion par objectifs tant que ceux-ci ne sont pas correctement identifiés et classés : pour prendre des exemples rencontrés récemment par la Cour, comment comparer la performance globale d'une université qui est efficace sur le plan de l'enseignement et de la recherche, mais très peu efficiente sur le plan de la gestion, avec celle d'une autre université, qui est remarquable sur le plan de l'efficacité de sa gestion, excellente du point de vue de la recherche, mais médiocre du point de vue de la production de diplômes ?

Cette question amène à s'interroger sur la signification de l'appréciation de la performance : s'agit-il d'un point de vue collectif identifié par les objectifs affichés par le programme n° 1 « *Enseignement supérieur et recherche universitaire* », ou s'agit-il d'un point de vue autonome de l'université qui peut exprimer ses propres priorités entre les différents objectifs du programme n° 1 ? A cet égard, la mise en œuvre de la LOLF a permis de mieux préciser la portée de l'autonomie des universités : les pouvoirs publics ont en effet clairement indiqué que celles-ci sont les opérateurs d'une politique nationale de l'enseignement supérieur, et non des acteurs qui ne trouveraient qu'en eux-mêmes leurs références pour la définition de leurs objectifs et la mesure de leurs résultats. L'autonomie n'est donc pas une revendication d'indépendance dérogée de toute responsabilité et déliée de toute obligation, mais un mode de gestion qui est considéré comme optimal pour atteindre l'efficacité et l'efficience. Dans un Rapport public de 1999, la Cour a pu écrire qu'une autonomie sans capacité de gouvernement, mais aussi sans instruments de pilotage et sans outils de contrôle, serait une autonomie en trompe-l'œil, car il n'est pas d'autonomie sans responsabilité. A cet égard, si des progrès ont été enregistrés ces dernières années en matière de gouvernance des universités, la question de la responsabilité reste entière. L'enseignement supérieur a besoin d'universités fortes, c'est-à-dire d'universités responsables : il convient donc de rappeler que les universités seront jugées sur leurs résultats et que chacune aura à démontrer son efficacité et la qualité de sa gestion.

Par ailleurs, un engagement fort des universités dans le sens de l'amélioration de leur efficacité et de leur efficience, dont ce rapport a tenté d'indiquer quelques voies, suppose une continuité du soutien de l'Etat et des autres financeurs des universités. En effet les réformes souhaitables - la mise en œuvre d'une culture des résultats par le biais de la LOLF ou l'émergence d'une gouvernance plus responsable au sein des universités - ne produiront pas tous les effets escomptés sans un investissement collectif dans l'enseignement supérieur à la hauteur des ambitions que l'on attend des universités. L'Etat est responsable de la carte universitaire, de la qualité des diplômes, de l'efficacité de la répartition des moyens, ainsi que de l'évaluation des procédures et des résultats : il n'a pas à se défausser par manque de volonté sur ses opérateurs.

Enfin il convient de rappeler qu'il n'existe pas d'opposition entre l'efficacité et l'efficience. Si la première signifie la bonne gestion des moyens au regard des activités qu'ils permettent d'accomplir et si la seconde doit optimiser les relations entre activités et résultats obtenus au regard des missions de l'établissement, la responsabilité de l'ordonnateur est de veiller personnellement à l'efficacité de l'établissement qui lui est confié et d'obtenir simultanément de ses services la meilleure efficacité possible. Ce rappel n'est pas une banalité dans le monde des universités où les ordonnateurs se sentent plus souvent responsables de l'efficacité que de

l'efficacité de leur établissement, parce que celle-ci leur apparaît relever de concepts flous ou sur lesquels ils n'ont pas de prise (la réussite des étudiants, l'adéquation des diplômes au marché de l'emploi,...). Une évolution se produira nécessairement sur ce point parce que la concurrence grandissante entre établissements et le besoin croissant de transparence quant aux résultats atteints amèneront inévitablement une modification des comportements : encore serait-il nécessaire que l'Etat et les universités devancent ces mouvements et ne les suivent pas avec retard et réticence. Le débat ne se définit pas en termes de répartition des pouvoirs, mais de recherche commune de la performance : tant l'Etat que les universités doivent rejeter leurs faiblesses structurelles et adopter des stratégies coordonnées de conquête de l'efficacité et de l'efficience.

Seule la généralisation de l'évaluation – y compris dans les domaines qui y sont actuellement les plus rétifs - permettra de mieux analyser et comprendre les modes de fonctionnement d'un système universitaire marqué par une profonde complexité. Sans évaluation, il ne sera pas possible de soutenir une réforme visant à modifier durablement les équilibres dans le sens d'une approche systématiquement fondée sur la recherche de meilleurs résultats. Le système actuel des relations entre les acteurs de l'enseignement supérieur est encore caractérisé par une absence de clarté et de maîtrise : ainsi, les allocations de moyens ne sont pas déterminées en fonction des résultats qui ont été atteints, les procédures de contrôle mises en œuvre ne constituent pas des mécanismes de régulation suffisamment efficaces et les liens contractuels ne sont pas encore réellement fondés sur des responsabilités réciproques. C'est donc bien à un changement de logique qu'il convient de procéder.