N° 943

SÉNAT

2025-2026

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 7 septembre 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 septembre 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur la **capacité** *des* **universités françaises** *à* **garantir** *l'***excellence académique** *du* **service public** *de l'***enseignement supérieur***,*

Président
M. Pierre OUZOULIAS,

Rapporteure
Mme Laurence GARNIER,

Sénateur et Sénatrice

Tome I – Rapport et annexe

(1) Cette commission est composée de : M. Pierre Ouzoulias, *président* ; Mme Laurence Garnier, *rapporteure* ; MM. Max Brisson, Guislain Cambier, Bernard Fialaire, Pierre-Antoine Levi, Martin Lévrier, Mmes Mathilde Ollivier, Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Piednoir, David Ros, Adel Ziane, *vice-présidents* ; Mmes Catherine Belrhiti, Alexandra Borchio Fontimp, Anne Camerac, Marie-Claire Carrère-Gée, M. Yan Chantrel, Mmes Karine Daniel, Sabine Drexler, MM. Jean Hingray, Khalifé Khalifé, Laurent Lafon, Mme Christine Lavarde.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **9**

LISTE DES RECOMMANDATIONS **17**

INTRODUCTION **21**

PREMIÈRE PARTIE : L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE À L'UNIVERSITÉ : UNE TENDANCE INQUIÉTANTE QUI APPELLE UN SURSAUT **25**

I. L'UNIVERSITÉ FRANÇAISE, SOCLE ET PARENT PAUVRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE **25**

A. UNE IMAGE CONTRASTÉE, FRAGILISÉE PAR CERTAINES DÉRIVES 25

1. L'université peine à faire reconnaître ses qualités au-delà de ceux qui fréquentent l'institution *26*

2. Une qualité académique reconnue, mais un cadre de formation sévèrement jugé *27*

3. L'université ne répond pas suffisamment aux attentes d'insertion professionnelle *28*

4. L'université est confrontée au risque d'une perte durable d'attractivité *30*

B. LES UNIVERSITÉS CONSTITUENT LE SOCLE D'UN SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR À PLUSIEURS VITESSES 32

1. Une excellence historiquement organisée, pour partie, en dehors des universités *32*

a) La formation des élites s'est organisée dans les grandes écoles 33

b) La politique publique de la recherche s'est organisée au sein des organismes nationaux de recherche 36

2. Un paysage universitaire toujours plus complexe et de plus en plus hiérarchisé *39*

a) Une diversité ancienne des universités, reflet de leur histoire 39

b) Des regroupements qui ont diversifié les formes d'organisation 41

c) Des financements compétitifs qui tendent à consolider les positions acquises et à creuser les écarts entre établissements 45

II. DES RÉSULTATS ALARMANTS SUR PLUSIEURS MARQUEURS DE L'EXCELLENCE **48**

A. DES PERFORMANCES CONTRASTÉES EN MATIÈRE DE RÉUSSITE ÉTUDIANTE ET D'INSERTION PROFESSIONNELLE 48

1. Un échec étudiant massif *49*

a) Des résultats accablants en cycle de licence 49

b) Une insuffisante caractérisation de la réussite étudiante 54

c) Des formations qui ne garantissent plus la maîtrise des compétences fondamentales 58

2. Des angles morts sur la qualité de l'insertion professionnelle *59*

3. Un décrochage de l'activité doctorale face à la concurrence internationale *64*

a) Une stagnation des parcours doctoraux 64

b) Une faible valorisation du plus haut diplôme universitaire 65

B. CLASSEMENTS INTERNATIONAUX ET PRODUCTION SCIENTIFIQUE : DES POSITIONS EN RECUL....67
1. Les classements internationaux, une référence à laquelle les universités françaises s'adaptent progressivement....67
a) Les classements internationaux constituent une référence pour l'attractivité des universités 67
b) Le bilan en demi-teinte des universités françaises.... 69
(1) Une position relative modeste dans les classements généraux....69
(2) Pour améliorer leur visibilité, plusieurs universités ont opté pour une stratégie d'excellence axée autour d'une différenciation thématique 70
2. L'effritement de la position scientifique de la France....71

C. L'ATTRACTIVITÉ DE L'UNIVERSITÉ FRANÇAISE : LE RISQUE DU DÉCROCHAGE....73
1. Une attractivité en recul relatif pour les étudiants 73
a) Une moindre performance de la France par rapport à ses principaux concurrents.... 73
b) Un signal-prix négatif à l'égard de certains publics.... 75
2. Les universités ne parviennent plus à attirer et conserver les meilleurs enseignants-chercheurs 77
a) La nécessité d'attirer les meilleurs chercheurs étrangers.... 77
b) L'enseignement supérieur et la recherche confrontés à une fuite de cerveaux.... 79

DEUXIÈME PARTIE : FACE À DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI NE PRIORISENT PAS L'EXCELLENCE, LA MISSION IMPOSSIBLE DES UNIVERSITÉS 81

I. L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE AU DÉFI DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES, NOTAMMENT DANS LE PREMIER CYCLE.... 81

A. DES UNIVERSITÉS AUX MISSIONS MULTIPLES ET SOUMISES À DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES 81
1. Une multiplication de missions et d'objectifs non hiérarchisés....81
2. L'égal accès à l'enseignement supérieur sur le territoire : une mission qui repose en grande partie sur les universités 83
a) Les universités dites « territoriales » 84
b) Le développement des antennes universitaires.... 85

B. L'ACCUEIL DE TOUS LES BACHELIERS EN LICENCE : UNE INJONCTION INCOMPATIBLE AVEC L'EXCELLENCE 87
1. En l'absence de filtre exercé par le baccalauréat, le recrutement des universités hérite des défaillances du secondaire....88
a) Le baccalauréat ne joue plus son rôle de pivot entre le secondaire et le supérieur 88
b) Les carences du continuum bac-3/bac+3 ne permettent pas de préparer les lycéens aux exigences du supérieur 92
2. En l'absence de sélection à l'entrée, une perte de cohérence dans le recrutement du premier cycle, qui fragilise les formations et les parcours étudiants....95
a) Un objectif principal : offrir une solution à tous les bacheliers 95
b) Une ambiguïté fondamentale : une sélection de facto dans une minorité d'universités très demandées.... 97
c) Une conséquence délétère : l'inadéquation fréquente entre les profils des étudiants et les attendus des formations.... 99
d) Un effet paradoxal : le développement d'une sélection différée et par l'échec.....101

3. L'hétérogénéité des profils étudiants transforme le premier cycle en sas de remise à niveau et de réorientation *106*
a) La licence générale, première formation d'accueil des néo-bacheliers, face à la massification et à la diversification de ses effectifs 106
b) L'inévitable évolution des parcours de premier cycle vers l'accompagnement et la remédiation 109

C. L'ACCUEIL D'ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX PROCÈDE INSUFFISAMMENT DE CONSIDÉRATIONS D'EXCELLENCE 115
1. La stratégie « Bienvenue en France » repose prioritairement sur une logique quantitative 115
a) Les universités accueillent la majorité des étudiants internationaux, le plus souvent en premier cycle 115
b) Une forte présence dans les filières scientifiques, des alertes sur certaines filières 116
c) Une surreprésentation des étudiants originaires d'Afrique et du Maghreb 117
d) Des taux de réussite comparables, mais avec de grandes disparités en fonction de l'origine géographique 119
e) La faiblesse préoccupante du taux de rétention des diplômés internationaux ... 120
2. Une procédure d'admission complexe et insuffisamment orientée vers la réussite *123*
a) Une procédure complexe, faisant intervenir de nombreux acteurs 123
b) Une procédure qui ne permet pas de s'assurer de la maîtrise de la langue française et des conditions d'étude 125
(1) Le niveau de français n'est pas certifié de manière suffisamment fiable 125
(2) Un seuil de ressources insuffisant pour suivre des études en France dans de bonnes conditions 126
3. Une absence de pilotage stratégique de l'admission des étudiants internationaux *127*

D. L'UNIVERSITÉ FACE AU RISQUE DES DÉRIVES MILITANTES 129
1. L'université confrontée au risque d'une nouvelle idéologisation de l'enseignement et de la recherche *130*
a) Une indistinction croissante entre production scientifique et militantisme 130
b) Un mouvement qui prend appui sur un dévoiement de l'interdisciplinarité 131
2. Une remise en cause de la liberté académique et un affaiblissement du pluralisme au sein des universités *134*

II. L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE AU DÉFI D'UN MODÈLE DE FONCTIONNEMENT DÉPASSÉ 136

A. UNE ABSENCE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT 136
1. Un État qui navigue à vue, faute de stratégie et d'outils suffisants pour guider ses choix 137
a) Une stratégie nationale laissée en déshérence 137
b) Un pilotage par la donnée largement défaillant, qui prive l'État d'une connaissance élémentaire des parcours étudiants 138
2. Un pilotage des moyens qui peine à dépasser la reconduction des équilibres passés *140*
a) Une subvention socle déterminée davantage par l'histoire que par une doctrine explicite 140
b) Une contractualisation longtemps restée à la périphérie du pilotage financier 143
(1) Les premiers contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp), une expérience mitigée 143
(2) Les Comp à 100 %, une ambition plus cohérente dont la portée reste à démontrer 145
3. Un dialogue avec les établissements dispersé *146*
a) Au niveau central, une tutelle qui administre davantage qu'elle n'accompagne 146
b) Au niveau déconcentré, le dialogue stratégique confié aux recteurs ne s'avère ni efficace, ni pertinent 148

B. UNE GOUVERNANCE INADAPTÉE 150
1. Une autonomie institutionnelle demeurée au milieu du gué *150*
a) Un exécutif universitaire renforcé, sans véritable clarification des responsabilités 150
b) Une répartition encore confuse des fonctions de gouvernance 151
c) Une liberté d'organisation encore insuffisamment articulée à une exigence de lisibilité 153
2. Un grand nombre d'instances, une articulation insuffisante avec les composantes *157*
a) La multiplication des lieux de délibération brouille les responsabilités 157
b) Des composantes encore trop inégalement associées au pilotage universitaire 160
3. Une représentation interne qui peut faire prévaloir les équilibres électoraux et politiques sur les intérêts de l'établissement *162*
4. Une ouverture sur l'extérieur encore insuffisante *167*

III. L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE AU DÉFI DE L'INADAPTATION DES MOYENS 171

A. UNE SITUATION DE SOUS-FINANCEMENT OBJECTIF 171
1. Une situation financière en dégradation *171*
a) Une tendance à la diminution de la dépense intérieure par étudiant, qui place la France en deçà de la moyenne de l'OCDE 171
b) Un financement public insuffisant pour répondre aux enjeux 174
(1) Un financement budgétaire en deçà des annonces et des besoins 174
(2) Un recours excessif aux appels à projets 176
c) Une dégradation de la situation financière des établissements 178
2. Des leviers complémentaires insuffisamment mobilisés *179*
a) Un nécessaire changement de paradigme sur les droits d'inscription 179
(1) Un modèle de droits d'inscription uniformément modiques, singulier parmi les pays comparables 179
(2) Un débat aigu autour du relèvement des droits d'inscription pour les étudiants nationaux 183
(3) L'impérieuse nécessité d'une pleine mise en œuvre de la différenciation des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires 187
b) Un développement des autres ressources propres à poursuivre 189
(1) Les appels à projets européens en matière de recherche : un potentiel de développement 190
(2) D'autres ressources peuvent être mobilisées 190

B. DES UNIVERSITÉS PRIVÉES DE CERTAINS LEVIERS DE L'EXCELLENCE 193
1. Une autonomie inachevée, révélatrice d'un déficit de confiance *193*
2. Des responsabilités encore trop limitées *195*
a) Une autonomie particulièrement limitée en matière de ressources humaines 195
b) L'offre de formation et les capacités d'accueil, des leviers essentiels qui échappent aux universités 198
c) Un pilotage insuffisant de la recherche menée dans les UMR 200
d) La dévolution du patrimoine immobilier, un élément déterminant de l'autonomie 201
(1) Un processus de dévolution qui n'a pas été mené à son terme 201
(2) Une étape indispensable de l'autonomie des établissements 202

TROISIÈME PARTIE : DONNER AUX UNIVERSITÉS LES MOYENS DE L'EXCELLENCE 205

I. PLACER L'EXIGENCE ACADÉMIQUE AU FONDEMENT DE TOUS LES PARCOURS UNIVERSITAIRES 205

A. ASSURER L'ADÉQUATION DES PARCOURS ET DES CAPACITÉS AU SEIN D'UNE OFFRE DE FORMATION DIVERSIFIÉE 205
1. Renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur 205
2. Lever l'ambiguïté de la procédure d'« orientation sélective » pour l'accès au premier cycle 208
3. Déployer une offre de formation cohérente avec les trajectoires étudiantes et les métiers de demain 211

B. VISER L'EXCELLENCE DANS CHACUN DES CYCLES DE FORMATION 213
1. Créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence 213
2. Conforter la qualité des parcours de deuxième et troisième cycles 217

C. METTRE L'ADMISSION DES ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX AU SERVICE DE L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE 219
1. Orienter l'admission des étudiants internationaux vers les filières d'avenir 220
a) Orienter les admissions dans les filières prioritaires et vers les niveaux master et doctorat 220
b) Engager un rééquilibrage de l'admission en faveur des étudiants originaires d'Asie et des Amériques 220
c) Développer le dispositif des bourses d'excellence 221
2. Rehausser les exigences en matière de ressources et de maîtrise de la langue française 222
a) Un niveau de ressources minimal qui doit tenir compte du coût de la vie et qui doit être réellement garanti 222
b) Le niveau de français doit être mieux contrôlé 223
3. Limiter les dérogations aux droits d'inscription différenciés 223

II. RENFORCER L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS AU SERVICE DE L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE 224

A. DES DROITS D'INSCRIPTION AU SERVICE D'UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT 224
1. Faire évoluer des droits d'inscription trop faibles pour contribuer réellement à la qualité des formations 225
2. Garantir l'accès des plus modestes à l'enseignement supérieur 227
3. Une ressource supplémentaire, et non le substitut du financement public 230

B. POUR UN NOUVEL ACTE DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS 231
1. Replacer l'État dans une position de stratège 231
a) Redéfinir les rôles respectifs de l'État et des universités 231
b) Une démarche de contractualisation rénovée 232
2. Des universités plus autonomes et responsables 233
a) Renforcer l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines 234
b) Donner la maîtrise de l'offre de formation et des capacités d'accueil 235
c) Généraliser la dévolution du patrimoine immobilier 236
d) Encourager le développement des ressources propres 236
e) Permettre l'exercice à la carte de nouvelles missions tournées vers la vie étudiante et l'accompagnement des étudiants 237

C. UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE AUX ENJEUX DES UNIVERSITÉS.....238
1. Donner aux universités une liberté d'organisation à la hauteur de leur diversité.....239
2. Un conseil d'administration au service des orientations stratégiques.....240
3. Repenser l'élection du président et la place des représentants internes.....242
4. Simplifier les instances académiques et mieux articuler la présidence avec les composantes.....243

D. PROTÉGER L'UNIVERSITÉ DES DÉRIVES MILITANTES.....245

EXAMEN EN COMMISSION.....251

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE, ET RÉPUBLICAIN..279

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN, ET ÉCOLOGISTE - KANAKY.....283

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION.....287

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE.....293

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....295

LISTE DES DÉPLACEMENTS.....297

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI.....303

ANNEXE : ÉTUDE D'OPINION PORTANT SUR LES UNIVERSITÉS FRANÇAISES.....311

LE CONTRÔLE EN CLAIR.....333

L'ESSENTIEL

Les universités françaises, qui accueillent la majorité des étudiants et hébergent la plus grande part de la recherche publique, ont vu leur organisation profondément modifiée au cours des deux dernières décennies. Après que la loi du 10 août 2007, dite « loi LRU », a affirmé le principe de l'autonomie des établissements, la loi du 22 juillet 2013 puis l'ordonnance du 12 décembre 2018 ont accéléré leur regroupement ; la loi du 8 mars 2018, dite « loi ORE », a enfin réformé l'accès au premier cycle.

Ces réformes structurantes n'ont pas permis de pallier les inquiétantes évolutions apparues au plan de l'excellence des formations universitaires : en dépit de l'objectif affiché de la réussite étudiante, les parcours universitaires sont caractérisés par un échec massif ; les universités enregistrent un recul de leur position dans le paysage de l'enseignement supérieur, au bénéfice de formations privées de qualité variable ; la place des établissements français dans la compétition scientifique internationale demeure modeste.

Ces tendances de fond révèlent un impensé des réformes qui se sont succédé : faire de l'université le lieu de l'excellence académique ne constitue pas un objectif assumé de la politique française de l'enseignement supérieur. À l'heure où, dans un monde en pleine recomposition, la qualité des établissements d'enseignement et de recherche constitue un enjeu de compétitivité et de souveraineté majeur, cette situation n'est pas tenable.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains a souhaité la création d'une commission d'enquête dédiée à l'identification des moyens permettant de donner aux universités la pleine capacité de garantir l'excellence académique du service public de l'enseignement supérieur.

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête formule dix recommandations principales, qui portent, vingt ans après la loi « LRU », l'ambition d'une refondation du modèle universitaire.

I. UN RECUL TENDANCIEL DE L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE À L'UNIVERSITÉ

A. LA FAIBLE VALEUR PERÇUE DES PARCOURS UNIVERSITAIRES FRAGILISE LEUR POSITION DANS LA FORMATION DE LA JEUNESSE

Assurant la formation de plus de la moitié des étudiants dans la plupart des disciplines et sur l'ensemble du territoire, selon un modèle exigeant alliant l'enseignement à la recherche, et délivrant la majorité des diplômes nationaux, l'université française constitue **le socle du service public de l'enseignement supérieur**. Pour autant, elle **ne s'impose pas comme une voie d'excellence** auprès de nos concitoyens.

Ce **déficit d'image** a été objectivé par un **sondage** réalisé pour la commission d'enquête, qui fait apparaître un décalage entre **l'opinion globalement positive des Français** sur l'université et sa **faible association à la réussite** : tandis que 15 % seulement l'identifient à une formation d'excellence, un jugement sévère est porté sur les conditions d'études et la préparation à l'insertion professionnelle (jugée insuffisante par 58 % des Français).

Cette situation s'explique pour partie par la structuration du système d'enseignement supérieur français, dans lequel **l'excellence a historiquement été organisée en dehors de l'université** : tandis que les grandes écoles concentrent le prestige académique et la formation des élites, les organismes de recherche captent la reconnaissance scientifique.

Elle se traduit aujourd'hui par un **décrochage marqué de l'université dans les choix d'orientation** des bacheliers : entre 2018 et 2024, la part des étudiants accueillis à l'université a reculé de 6 points, tandis que plus d'un étudiant sur quatre choisit désormais le privé. L'université **cède ainsi du terrain à des formations qui ont davantage su valoriser la promesse d'encadrement et d'emploi**.

B. LA DÉGRADATION DES INDICATEURS DE L'EXCELLENCE APPELLE UN SURSAUT

Si la qualité des formations universitaires doit être jugée selon une approche multidimensionnelle intégrant une variété de critères, **plusieurs marqueurs de l'excellence témoignent d'une dégradation de leurs résultats**, préoccupante pour la formation de la jeunesse et la place de la France dans la compétition scientifique internationale.

1. Un échec étudiant massif, une insertion professionnelle contrastée

Avec **moins d'un tiers des étudiants satisfaisant à l'examen de licence en trois ans** et **près d'un sur deux n'obtenant aucun diplôme en cinq ans**, le premier cycle universitaire enregistre un **échec massif**. Ces résultats placent la France dans le peloton de queue des pays comparables (24ème sur 32 pays de OCDE). Ils entraînent des coûts sociaux et financiers colossaux, évalués à **534 millions d'euros annuels** par la Cour des comptes.

Ils se doublent d'une **faible maîtrise des compétences fondamentales** par une proportion notable d'étudiants et de diplômés : selon l'étude Piaac de l'OCDE, 8 % des diplômés du supérieur français présentent un faible niveau de littératie ; plusieurs acteurs universitaires ont fait part de leur préoccupation quant au **faible niveau de langue française** des étudiants.

Si, d'un point de vue quantitatif, les titulaires d'un diplôme universitaire s'insèrent largement et rapidement sur le marché du travail, les données du Mesre **ne permettent pas de mesurer la qualité de cette insertion**. **L'adéquation entre le niveau de diplôme obtenu et les emplois occupés** apparaît incertaine : l'enquête Génération évalue à 35 % le taux de déclassement des titulaires d'un master de littérature ou de sciences humaines et sociales.

2. Des positions en recul dans la compétition scientifique internationale

Les universités françaises occupent **une place modeste dans les classements internationaux de référence**. Avec vingt-sept établissements classés dans l'édition 2026 du classement de Shanghai, dont quatre parmi les cent premiers, **la France se situe au dixième rang mondial**. Certains petits établissements tirent leur épingle du jeu en déployant une **stratégie d'excellence spécialisée** : l'université de Bretagne occidentale s'est ainsi hissée à la quatorzième place du classement thématique relatif à l'océanographie en 2025.

Le risque de **décrochage de la recherche française** est avéré. En 2024, les publications scientifiques françaises ne représentaient en volume que **1,9 % des publications mondiales, plaçant la France au treizième rang** (derrière l'Inde, l'Italie, l'Espagne, le Canada, le Brésil et l'Australie). Seuls 2 % des étudiants français poursuivent leur formation en doctorat, contre 3,7 % des étudiants européens et 5,2 % des étudiants allemands – un phénomène à mettre en lien avec la **faible valorisation culturelle du doctorat** dans notre pays.

3. Un phénomène de fuite des cerveaux

Les universités **ne parviennent plus, enfin, à attirer et à retenir les meilleurs profils d'étudiants et de chercheurs étrangers**. Alors que la France était en 1980 le deuxième pays d'accueil des étudiants internationaux, elle se classe désormais au **huitième rang des pays les plus attractifs**, et ce sont désormais les écoles de commerce et les écoles d'ingénieurs qui tirent la dynamique d'accueil. Le **taux de rétention** des étrangers diplômés en France est également très bas : près d'un docteur étranger sur deux (47 %) quitte le territoire français dans les trois années suivant la validation de sa thèse. Les conditions d'accueil et de rémunération ne permettent pas, enfin, d'attirer des chercheurs de renommée internationale à l'université ; plusieurs prix Nobel formés en France exercent désormais à l'étranger.

II. LA MISSION IMPOSSIBLE DES UNIVERSITÉS

A. DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI NE PRIORISENT PAS L'EXCELLENCE

Le premier déterminant de ces évolutions défavorables réside dans **l'accumulation des missions** confiées aux universités. Seules variables d'ajustement d'un système d'enseignement supérieur en pleine recomposition, les universités sont soumises à des **injonctions contradictoires qui ne leur permettent pas de se focaliser sur l'excellence.**

1. L'accueil de tous les bacheliers en licence : une contrainte incompatible avec une ambition d'excellence

Les établissements doivent concilier **l'ouverture de principe de leurs formations à l'ensemble des bacheliers** avec l'ambition de la réussite de tous les étudiants. Or, le lien entre l'échec étudiant et l'absence de sélection à l'entrée de l'université a été pointé tout au long des travaux de la commission.

Ce système repose sur l'absence de tout **filtre à l'entrée du premier cycle universitaire**. Tandis que, du fait de la croissance continue des taux de réussite, **le baccalauréat ne joue plus son rôle de pivot** entre le secondaire et le supérieur, les **capacités d'accueil** des licences générales sont calibrées de manière à **offrir une solution d'orientation à tous les bacheliers**, **indépendamment de leurs capacités académiques**.

Ce choix emporte **trois conséquences délétères** : en autorisant une sélection de fait dans les formations très demandées, il entretient l'ambiguïté et la défiance sur le fonctionnement de Parcoursup ; en permettant l'inadéquation entre les profils des inscrits et les attendus des licences générales, notamment pour les bacheliers technologiques et professionnels, il conduit au **développement d'une sélection différée et par l'échec** ; en l'absence de moyens d'accompagnement suffisants pour les profils les plus fragiles, il **transforme certains cursus en plateformes de remise à niveau et de réorientation**.

L'**hypocrisie** de ce fonctionnement, qui fragilise les étudiants comme les établissements, a été dénoncée en termes vifs au cours des auditions, notamment en ce qu'elle pèse d'abord sur les étudiants les plus modestes et les moins initiés au fonctionnement du supérieur, et nourrit ainsi la reproduction des inégalités.

2. Le recrutement des étudiants internationaux : une stratégie inaboutie, reposant sur des critères académiques incertains

Initiée en 2018, la stratégie « ***Bienvenue en France*** » **repose principalement sur une logique quantitative**, au détriment d'éléments plus stratégiques qui permettraient d'orienter le recrutement des étudiants internationaux vers les filières en pénurie ou prioritaires**.** En outre, si l'objectif de 500 000 étudiants étrangers accueillis en 2027 est en passe d'être atteint, ce succès masque une **sous-représentation de certaines régions** dans le recrutement des établissements, notamment l'Asie-Océanie (13 % des effectifs internationaux) et les Amériques (8 %). La hausse du nombre d'internationaux est principalement portée par ceux originaires d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (27 %) et d'Afrique subsaharienne (26 %).

La **procédure d'admission ne permet pas une appréciation suffisante du niveau académique** des candidats. Or, **les étudiants majoritairement recrutés sont aussi ceux qui réussissent le moins bien** : ceux originaires d'Afrique, inscrits pour la première fois à l'université en 2020-2021, ne sont que 28 % à réussir la licence en trois ou quatre ans, contre 47 % de ceux originaires d'Asie-Océanie. Enfin, le contrôle du niveau de langue française et du niveau de ressources des postulants, opéré par les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur, présente de graves lacunes, tandis que le **niveau minimal de ressources** demandé (rehaussé à 857 euros mensuels au 1er août 2026) paraît **insuffisant pour prévenir la précarité** qui touche massivement les étudiants étrangers.

L'université fragilisée par des dérives militantes

Plusieurs acteurs ont fait état d'une **progression des démarches militantes au sein de l'université**, en contradiction avec les principes législatifs prévoyant que le service public de l'enseignement supérieur est « laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique » et « tend à l'objectivité du savoir ».

Deux phénomènes ont en particulier été signalés : d'une part, **une confusion croissante entre science et militantisme**, favorisée par le développement d'approches thématiques à l'insuffisante assise méthodologique et cultivant la porosité des frontières entre le savoir et l'opinion ; d'autre part, **un dévoiement de la liberté académique**, lorsqu'elle est interprétée comme une liberté d'expression absolue et sans assise déontologique.

L'activisme politique pèse également sur la vie des universités, dont il tend à **fragiliser l'image**. 63 % des Français, et 72 % de ceux ayant au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université, estiment en effet que les mobilisations et prises de position collectives y perturbent le fonctionnement normal des enseignements.

B. UN CADRE DE FONCTIONNEMENT OBSOLÈTE

1. Une insuffisante impulsion stratégique à tous les niveaux

L'État s'est désengagé du pilotage stratégique des établissements pour lui substituer une **accumulation d'objectifs, d'indicateurs et de procédures épars**, qui n'est qu'imparfaitement corrigée par la contractualisation. Cette situation est accentuée par **la défaillance du pilotage par la donnée** : en dépit de la production d'une masse d'éléments statistiques par les établissements et le ministère, **de nombreux angles morts** subsistent dans le suivi des résultats universitaires, notamment en ce qui concerne les trajectoires étudiantes et l'insertion professionnelle des diplômés.

Des difficultés sont également constatées dans la **gouvernance des établissements**. Les présidents d'université n'ont pas toujours les moyens d'exercer pleinement leur autorité, du fait de la **multiplication des instances délibératives** ; la commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU), en particulier, peut exercer une forme de blocage sur des décisions de nature académique. Outre qu'elle **entrave les capacités de décision**, cette organisation complexe favorise des **logiques d'affrontement catégoriel, qui tendent à reléguer au second plan les enjeux académiques et l'intérêt de l'établissement.**

2. Des établissements privés de leviers d'action essentiels

L'ambition de la loi « LRU » de 2007 de créer **des universités plus libres et responsables** est demeurée **inachevée** : l'autonomie de principe reconnue aux établissements se heurte en pratique à de multiples contraintes juridiques, budgétaires et procédurales. Les établissements n'ont pas pleinement la main sur le pilotage de leurs ressources humaines, sur la gestion de leur patrimoine immobilier et sur la définition de leurs capacités d'accueil – autant d'éléments déterminants dans l'élaboration d'une stratégie d'excellence.

S'il est indéniable que l'enseignement supérieur français pâtit d'un **sous-financement objectif**, aggravé par le manque de transparence et de prévisibilité de l'allocation de leurs moyens, nombreux sont par ailleurs les établissements à faire **le choix de ne pas mobiliser l'ensemble des leviers de financement à leur disposition**. En témoigne le refus d'une majorité d'entre eux d'appliquer les **droits d'inscriptions différenciés** pour les étudiants extracommunautaires, alors même que ce modèle est désormais généralisé parmi les pays comparables, sans conduire à une perte d'attractivité des universités concernées.

Un nécessaire changement de paradigme sur les droits d'inscription universitaires

Sans rapport avec le coût des formations, **le montant des droits d'inscription universitaires représente 3 % des ressources des établissements**. Face au défi du financement du supérieur, ce modèle, minoritaire parmi les pays comparables, n'est plus tenable. Plusieurs acteurs ont plaidé pour leur relèvement, en mettant notamment en avant la nécessité d'améliorer les conditions d'études et un signal-prix souvent défavorable, notamment vis-à-vis des étudiants internationaux.

Assumant le choix d'une hausse ciblée, en cohérence avec la trajectoire défendue par les Assises du financement des universités, la commission propose de les porter à **900 euros en licence et 1 300 euros en master**, soit moins de 10 % du coût moyen des formations. Cette hausse devra s'inscrire dans un **pacte clair** : donner aux établissements des ressources nouvelles pour améliorer les conditions d'études, tout en garantissant l'égalité d'accès à l'université et l'engagement financier de l'État. Elle devra donc aller de pair avec une refonte des bourses sur critères sociaux, en renforçant la prise en compte du mérite, et s'accompagner d'une poursuite de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur.

La commission d'enquête a formulé **dix recommandations principales**, qui portent, vingt ans après la loi « LRU », **l'ambition d'une refondation du modèle universitaire**. Elles visent à **sortir des faux-semblants** qui caractérisent aujourd'hui ce modèle, dans les objectifs qui lui sont assignés comme dans les conditions de son fonctionnement, afin de **donner enfin aux universités les moyens de placer l'objectif d'excellence académique** au fondement de l'ensemble de leurs activités.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur

– Affirmer la fonction des spécialités dans l'orientation des lycéens, en les informant dès la seconde des attendus associés aux différentes formations post-bac, et en prenant plus fortement en compte les notes des enseignements de spécialité dans la procédure Parcoursup ;

– Déterminer plus clairement les modalités de la mise en œuvre des 54 heures annuelles d'orientation au lycée, de telle sorte qu'elle aboutisse à la construction systématique par chaque lycéen d'un projet personnel d'accès à l'enseignement supérieur lui permettant d'identifier les formations répondant à ses aspirations et à ses capacités.

Recommandation n° 2 : **Lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence**

– Ôter au baccalauréat sa qualité de premier grade universitaire et mettre fin au droit d'accès à l'enseignement supérieur des titulaires du baccalauréat ;

– Confier aux universités le soin de déterminer les conditions et modalités d'accès à chacune de leurs formations de premier cycle, dans le cadre du calendrier national de la procédure Parcoursup et en assurant l'information des candidats sur la plateforme dédiée ;

– Supprimer le pouvoir donné au recteur de prononcer l'inscription dans une formation de premier cycle des candidats n'ayant reçu aucune proposition d'admission dans le cadre de la procédure Parcoursup.

Recommandation n° 3 : Diversifier l'offre de formation post-bac ainsi que les voies d'accès aux parcours universitaires

– Proposer une année de propédeutique, sanctionnée par un diplôme spécifique, aux candidats ne disposant pas des prérequis nécessaires à l'accès aux filières universitaires et présentant un projet de formation motivé ;

– Faciliter les parcours universitaires non linéaires, en prenant mieux en compte les réorientations et les allers-retours avec le monde professionnel dans la conception des cursus ;

– Poursuivre le développement des formations universitaires d'excellence (doubles licences, doubles cursus associant une grande école, classes préparatoires universitaires) ;

– Rééquilibrer l'offre de formation post-bac en engageant un plan de création de places en filières professionnelles courtes et en diminuant les capacités d'accueil des filières universitaires offrant de faibles perspectives de poursuite d'études et d'emploi.

Recommandation n° 4 : Créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence

– Renforcer l'accompagnement des étudiants de premier cycle (notamment en première année), en généralisant les tests de positionnement permettant le déclenchement d'un suivi individualisé ou d'une réorientation, et en améliorant le taux d'encadrement des formations de licence par un recours plus large aux enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur (Esas) et la limitation du volume des enseignements dispensés en amphithéâtre ;

– Mieux valoriser la mission d'enseignement des enseignants-chercheurs intervenant en premier cycle, en renforçant sa prise en compte dans leur évaluation professionnelle et en développant l'évaluation des enseignements par les étudiants ;

– Développer, en licence générale, les parcours à spécialisation progressive, permettant l'acquisition de savoirs généraux et transversaux avant le choix d'une discipline ;

– Renforcer le contrôle de l'assiduité et lutter contre le phénomène des « étudiants fantômes », en systématisant la non réinscription des étudiants qui se présentent de manière discontinue aux cours, stages et examens organisés au titre de leur formation.

Recommandation n° 5 : Conforter la qualité des parcours de deuxième et troisième cycles

– Affirmer plus clairement le caractère sélectif de l'accès au master, en supprimant la disposition législative prévoyant le droit à la poursuite d'études pour les titulaires du diplôme de licence ;

– Intensifier l'effort de revalorisation du doctorat en développant l'orientation des meilleurs étudiants de deuxième cycle vers les parcours doctoraux, en poursuivant la revalorisation de la rémunération des doctorants, en accroissant le recrutement de docteurs parmi les personnels titulaires de catégorie A+ de la fonction publique et en accélérant la mise en œuvre des préconisations du rapport Pommier-Lazarus.

Recommandation n° 6 : Assumer un pilotage de l'accueil des étudiants internationaux au service de l'excellence

– Engager une régulation de l'accueil des étudiants internationaux en favorisant les filières prioritaires, les régions sous-représentées (Asie-Océanie et Amériques) et les niveaux master et doctorat ;

– Renforcer les exigences et les contrôles en matière de ressources et de maîtrise du français afin de favoriser la réussite des étudiants internationaux et d'éviter le détournement d'objet du visa étudiant ;

– Dans un contexte de concurrence internationale accrue, renforcer les dispositifs de bourses d'excellence pour aller chercher les meilleurs étudiants internationaux ;

– Rendre systématique le paiement des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires qui n'en sont pas exonérés de droit.

Recommandation n° 7 : **Augmenter les droits d'inscription au service d'une amélioration des conditions d'enseignement**

– Porter les droits d'inscription à 900 euros en licence et à 1 300 euros en master, soit 10 % du coût moyen de la formation ;

– Mener à bien la refonte des bourses sur critères sociaux et renforcer la prise en compte du mérite ;

– Garantir une trajectoire constante orientée à la hausse de la SCSP en faveur des universités et des financements liés à la recherche (dans le respect de la trajectoire de la LPR), en assurant la compensation intégrale des mesures nouvelles décidées par l'État.

Recommandation n° 8 : Opérer un véritable « *acte II* » de l'autonomie des universités

– Définir une nouvelle stratégie nationale de l'enseignement supérieur déterminant les objectifs et les priorités de cette politique publique et accompagnée d'une programmation pluriannuelle des moyens ;

– Refonder les relations entre l'État et les universités dans une logique de contractualisation alignée sur les mandats des présidents d'université et assortie d'une évaluation rigoureuse ;

– Rééquilibrer la part respective des financements récurrents et compétitifs dans les ressources des universités ;

– Renforcer l'autonomie des universités dans la gestion de leurs ressources humaines et de leur offre de formation, en leur permettant notamment de fixer leurs capacités d'accueil, et mener à bien la dévolution du patrimoine immobilier, en facilitant le recours à l'emprunt ;

– Encourager la diversification des activités et des ressources propres des universités, notamment en matière de formation continue ;

– Permettre l'exercice de nouvelles missions à la carte (vie étudiante, logements, *etc*.).

Recommandation n° 9 : Mettre en place une gouvernance resserrée et tournée vers l'excellence

– Renforcer la liberté des universités d'adapter leur organisation et leur gouvernance à leurs enjeux propres, sur le modèle des EPE et des grands établissements ;

– Revoir la composition du conseil d'administration, en réduisant le nombre de ses membres, en prévoyant qu'il est composé au moins pour moitié de personnalités extérieures à l'établissement et en accordant davantage de place à la légitimité académique dans la représentation de la communauté universitaire ;

– Simplifier le fonctionnement des autres instances académiques, en supprimant les compétences décisionnaires de la CFVU en matière de maquettes de formation et d'évaluation, et revoir la composition des collèges électoraux (notamment en supprimant le droit de vote des auditeurs libres) ;

– Améliorer l'articulation entre le niveau central de l'université et ses composantes.

Recommandation n° 10 : Mieux protéger le pluralisme à l'université

– Consacrer dans le code de l'éducation le principe de réserve institutionnelle des universités et assurer le respect de ce principe et du pluralisme dans le fonctionnement des établissements, en renforçant notamment le suivi exercé par l'État sur le respect des exigences qui en résultent ;

– Veiller au caractère systématique de l'engagement de procédures disciplinaires pour les atteintes portées à la liberté académique ou au pluralisme ;

– Revoir la composition du Conseil national des universités, en portant à un tiers la part de ses membres nommés par l'État.

INTRODUCTION

Les universités françaises occupent une place de premier plan dans la formation de la jeunesse aux métiers et aux défis de demain. Elles accueillent plus de la moitié des étudiants et hébergent la plus grande part d'une recherche publique de haut niveau ; elles dispensent, dans un réseau d'établissements implanté sur l'ensemble du territoire, une formation couvrant la plupart des disciplines, selon un modèle exigeant alliant l'enseignement à la recherche ; elles délivrent la majorité des diplômes nationaux. Elles constituent ainsi le socle du service public de l'enseignement supérieur, tel qu'il est reconnu et encadré par le code de l'éducation.

Cette place centrale les conduit à absorber en première ligne les évolutions qui ont bouleversé, depuis deux décennies, le paysage de l'enseignement supérieur. Les universités ont vu leur organisation profondément modifiée par plusieurs textes législatifs majeurs, qui se sont succédé au rythme des gouvernements – de la loi du 10 août 2007, dite « loi LRU », qui a affirmé le principe de leur autonomie, à l'ordonnance du 12 décembre 2018, qui a ouvert la voie aux regroupements et a créé les grands établissements, en passant par la loi du 22 juillet 2013 et la loi du 8 mars 2018, dite « loi ORE », qui a réformé l'accès au premier cycle.

Les universités se sont adaptées à ces nouvelles orientations, dans un contexte budgétaire pourtant peu favorable. Tout en mettant en œuvre les nouvelles procédures Parcoursup et Mon Master, elles ont accru leurs responsabilités et se sont emparées des possibilités de regroupement pour créer des établissements visibles à l'échelle internationale.

Ces mutations structurantes se sont cependant accompagnées d'évolutions inquiétantes du point de vue de l'excellence des formations universitaires, dont témoigne la dégradation de plusieurs indicateurs.

Avec moins d'un tiers des étudiants satisfaisant à l'examen de licence en trois ans et près d'un sur deux qui n'obtient aucun diplôme en cinq ans, les parcours de premier cycle sont caractérisés par un échec massif, qui tranche avec les taux de réussite spectaculaires observés au baccalauréat et entraîne des coûts sociaux et financiers colossaux.

L'image de l'université apparaît également fragilisée**.** Si une majorité de Français déclarent avoir une bonne opinion de l'université, celle-ci n'est que rarement identifiée comme une voie d'excellence. Les Français portent en outre un jugement sévère sur sa capacité à préparer à l'insertion professionnelle ainsi que sur les conditions d'études qu'elle propose. Les perturbations et polémiques, quand bien même elles n'affectent qu'une minorité d'établissements, contribuent à dégrader cette image.

Les universités enregistrent enfin un recul de leur position dans le paysage de l'enseignement supérieur, sous l'effet notamment de la concurrence d'établissements privés qui ont su tirer parti du développement de l'apprentissage. La préférence des meilleurs étudiants et de leurs familles pour les filières sélectives demeure largement vérifiée, en dépit de la création de cursus d'excellence.

Ces évolutions sont révélatrices d'un impensé des réformes qui se sont succédé : faire de l'université le lieu de l'excellence académique ne constitue pas, à l'évidence, un objectif assumé des politiques publiques. À l'heure où, dans un monde en pleine recomposition, la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue un enjeu de souveraineté majeur, cette situation n'est pas tenable.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains a souhaité la création d'une commission d'enquête dédiée à l'identification des moyens permettant de donner aux universités la pleine capacité de garantir l'excellence académique du service public de l'enseignement supérieur.

Ses travaux, loin de faire le procès de l'université, ont été menés dans le souci constant de ne mésestimer ni les contraintes qui pèsent sur les établissements, ni l'engagement de la communauté universitaire, à laquelle la parole a largement été donnée. Ils ont répondu à un objectif simple : déterminer comment réunir les conditions de l'excellence à l'université, à tous les niveaux, dans toutes les disciplines et pour tous les étudiants.

La commission a abouti à un constat largement partagé : les universités sont aujourd'hui asphyxiées par un empilement d'injonctions contradictoires, qui les contraint à l'accomplissement d'une véritable « mission impossible ». Seuls établissements empêchés de choisir leurs étudiants ou de faire correspondre leurs capacités d'accueil à leurs moyens, sommées de conduire une recherche de pointe tout en assumant l'essentiel de l'objectif de démocratisation du supérieur, absorbant un nombre croissant de missions au lien parfois lointain avec l'enseignement et la recherche, les universités constituent aujourd'hui l'unique variable d'ajustement d'un système en recomposition.

Cette situation a été résumée en termes éloquents, dès le début des travaux de la commission, par Laurent Batsch, ancien président de l'université Paris-Dauphine : « *c'est comme si l'on vous mettait sur la ligne de départ avec un vieux sac à dos bien lesté en vous demandant de gagner la course !* ». Elle a été réaffirmée en clôture des auditions par la voix du ministre de l'enseignement supérieur, qui a dénoncé la « *gigantesque hypocrisie* » du système en vigueur, dans lequel l'affirmation d'un principe général d'ouverture est privilégiée à la possibilité matérielle de faire réussir les étudiants.

Les formations de premier cycle, qui doivent accueillir l'ensemble des bacheliers qui le souhaitent, tendent ainsi à s'installer comme des filières de masse, sélectionnant *a posteriori et* par l'échec. Le nombre croissant d'étudiants

présentant une insuffisante maîtrise des savoirs fondamentaux constitue en outre un défi pour le maintien d'un niveau d'exigence élevé dans certaines disciplines, et contribue à transformer certaines formations en plateformes de remise à niveau ou de réorientation. Alors qu'elles peinent à offrir des conditions d'études satisfaisantes aux étudiants issus des lycées français, les universités doivent enfin accueillir un nombre croissant d'étudiants internationaux au niveau académique variable et dont une grande partie se trouve en situation de précarité.

La situation est aggravée par l'inadéquation des moyens alloués aux universités, alors que l'ambition de la loi LRU de créer des universités plus libres et responsables est demeurée inachevée. L'autonomie reconnue aux établissements se heurte à de multiples contraintes - juridiques, budgétaires et procédurales - qui, combinées aux insuffisances de la stratégie de l'État pour ses universités, les privent de leviers essentiels au maintien et au développement de l'excellence.

À ces difficultés s'ajoutent les contradictions observées, au sein même du monde universitaire, sur plusieurs paramètres centraux de ce modèle, que le large cycle d'auditions de la commission d'enquête a mis au jour. Les échanges informels tenus en marge de ces travaux ont d'ailleurs permis une parole nettement plus libre, et souvent plus critique, sur l'ensemble des questions abordées.

Ainsi en va-t-il de la sélection à l'entrée en licence : si la plupart des présidents d'université la rejettent dans son principe, nombre d'entre eux expriment dans le même temps le souhait de mieux maîtriser leurs capacités d'accueil – évolution qui ne pourrait qu'aboutir à la remise en cause du droit reconnu à tous les bacheliers d'accéder à l'enseignement supérieur.

S'il est indéniable que les universités sont sous-financées et pâtissent du manque de transparence et de prévisibilité de l'allocation de leurs moyens, nombreux sont par ailleurs les établissements à faire le choix de ne pas mobiliser l'ensemble des leviers de financement à leur disposition. En témoigne le refus d'une majorité d'universités d'appliquer les droits d'inscriptions différenciés pour les étudiants extracommunautaires, dont les conditions d'accueil sont dans le même temps déplorées ; en témoigne également le rejet de principe d'un relèvement des droits d'inscription exprimé par certains responsables entendus par la commission d'enquête.

Ces positions sont aussi révélatrices de tensions internes aux établissements, qui résultent en grande partie d'une gouvernance complexe et tournée uniquement vers la représentation de la communauté universitaire. Outre qu'elle tend à entraver leurs capacités de décision et de pilotage, cette organisation favorise des logiques d'affrontement politique ou catégoriel, parfois éloignées de l'accomplissement des missions des universités - lorsqu'elles n'y sont pas contraires.

Face à ces constats, la commission d'enquête a formulé dix recommandations principales, qui portent, vingt ans après la loi LRU, l'ambition d'une refondation du modèle universitaire. Ces recommandations ont trait à l'ensemble des paramètres de ce modèle, dont elles visent à lever les contradictions et les hypocrisies.

Loin de vouloir faire des universités des acteurs parmi d'autres de l'offre de formation de l'enseignement supérieur français, elles réaffirment le rôle de l'État pour définir et garantir une offre de formation publique d'excellence, pluridisciplinaire, adossée à une recherche de très haut niveau. Elles ont pour objet de faire advenir des universités attractives et ouvertes sur la société et l'entreprise ; des universités véritablement autonomes et responsables, dotées d'une gouvernance et des moyens à la hauteur de leurs missions ; des universités qui constitueront les acteurs indispensables de la compétitivité et de la souveraineté de notre pays.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE À L'UNIVERSITÉ : UNE TENDANCE INQUIÉTANTE QUI APPELLE UN SURSAUT

Les travaux de la commission d'enquête ont en premier lieu permis de mettre en évidence **plusieurs constats partagés quant à l'évolution de la place et de la qualité des formations universitaires** au sein du système français d'enseignement supérieur. S'il n'est pas contesté que l'université demeure, en droit comme en pratique, le socle du service public de l'enseignement supérieur, des **tendances préoccupantes** sont observées quant à sa capacité à continuer de poursuivre un objectif d'excellence académique dans sa double mission de formation et de recherche.

Ces inflexions se traduisent à la fois dans la **position des universités françaises au sein de l'enseignement supérieur**, en termes d'image comme de place institutionnelle, et dans les **résultats qu'elles obtiennent sur plusieurs marqueurs de l'excellence,** notamment la réussite étudiante, la reconnaissance internationale de leurs travaux et leur capacité à attirer les meilleurs profils d'étudiants et d'enseignants-chercheurs.

I. L'UNIVERSITÉ FRANÇAISE, SOCLE ET PARENT PAUVRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La recomposition en cours du système d'enseignement supérieur français se fait largement au détriment des universités, qui subissent une perte d'attractivité marquée : alors que ces établissements accueillaient 60,2 % des étudiants en 2018-2019, cette proportion n'était plus que de 54,2 % en 2024-2025 ; dans le même temps, la part des étudiants inscrits dans des établissements privés est passée de 20,2 % à 26,5 %.

Cette **évolution de la place des universités dans le supérieur** peut être mise en lien avec le **déficit d'image** qui leur est associé, ainsi qu'avec les **principes structurants du secteur**, qui organisent la concurrence de l'université, en matière d'excellence, par les grandes écoles et les organismes de recherche. L'université constitue dès lors, de manière paradoxale, **à la fois le socle reconnu et le parent pauvre de l'enseignement supérieur et de la recherche français**.

A. UNE IMAGE CONTRASTÉE, FRAGILISÉE PAR CERTAINES DÉRIVES

Le constat de la **faiblesse de l'image** des universités auprès de la population française a été formulé à plusieurs reprises devant la commission d'enquête ; ainsi le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip), Olivier Ginez, a-t-il considéré que « *Nous souffrons d'un* ***déficit d'image*** *des universités auprès du grand public* »[1].

[1] *Audition du 16 juin 2026.*

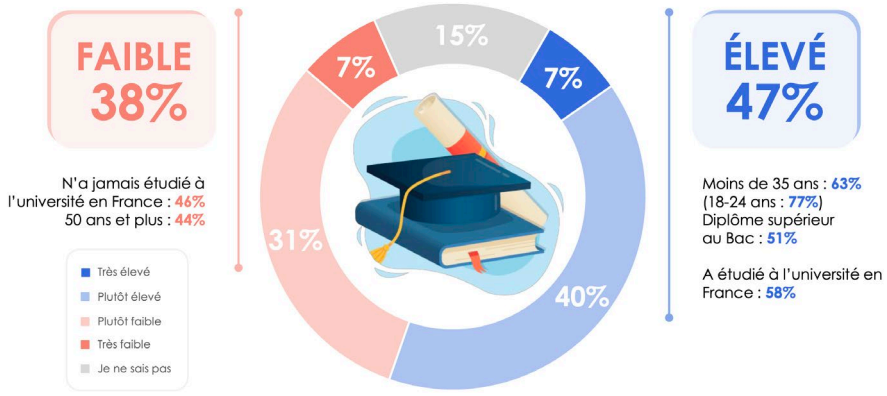
Afin de mieux saisir les ressorts de cette désaffection relative, la rapporteure a souhaité confier à l'institut CSA la réalisation d'un **sondage sur la perception des universités par les Français**[1], dont les principaux enseignements sont retracés ci-après[2].

1. L'université peine à faire reconnaître ses qualités au-delà de ceux qui fréquentent l'institution

Le sondage réalisé pour la commission d'enquête fait apparaître **une image de l'université globalement positive**, mais **peu assurée**. Si **62 % des Français déclarent avoir une bonne opinion de l'université**, seuls 12 % en ont une très bonne opinion, tandis que près d'un quart déclarent en avoir une mauvaise.

Alors qu'elle continue d'accueillir la majorité des étudiants, **l'université n'est pas spontanément identifiée comme une voie d'excellence** par une majorité de personnes interrogées : si **47 % jugent le niveau d'exigence des études à l'université élevé**, 38 % estiment au contraire qu'il est faible.

Diriez-vous que le niveau d'exigence des études à l'université en France est aujourd'hui… ?



Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

La fréquence des non-réponses, souvent comprise entre 15 % et 20 % selon les questions, **témoigne par ailleurs de la méconnaissance, par une partie importante de la population**, du fonctionnement et des spécificités de l'institution universitaire.

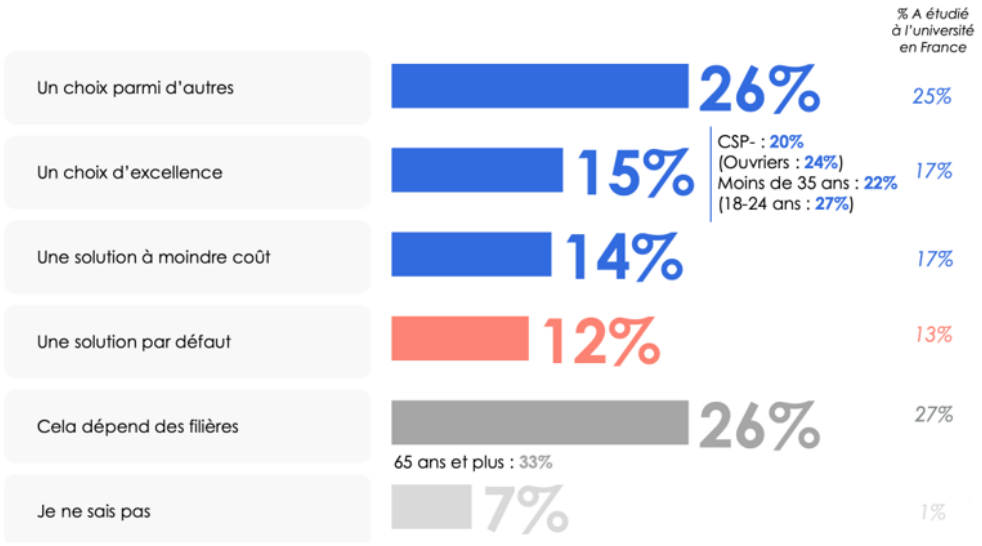
---

[1] *Sondage réalisé du 29 avril au 4 mai 2026 à partir d'un questionnaire auto-administré en ligne sur un échantillon national représentatif de 1 007 Français âgés de 18 ans et plus, la représentativité de l'échantillon étant assurée par la méthode des quotas sur les critères de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle de l'individu, après stratification par régions et de catégories d'agglomération.*

[2] *Les résultats complets du sondage figurent en annexe.*

Cette image incertaine se retrouve dans l'appréciation du choix de l'université : seuls 15 % des Français l'identifient comme un choix d'excellence. En revanche, 26 % l'identifient comme un choix parmi d'autres ; dans la même proportion, ils en donnent d'abord une lecture négative, y voyant une solution à moindre coût ou un choix par défaut.

Faire le choix de l'université pour ses études supérieures en France est avant tout… ?



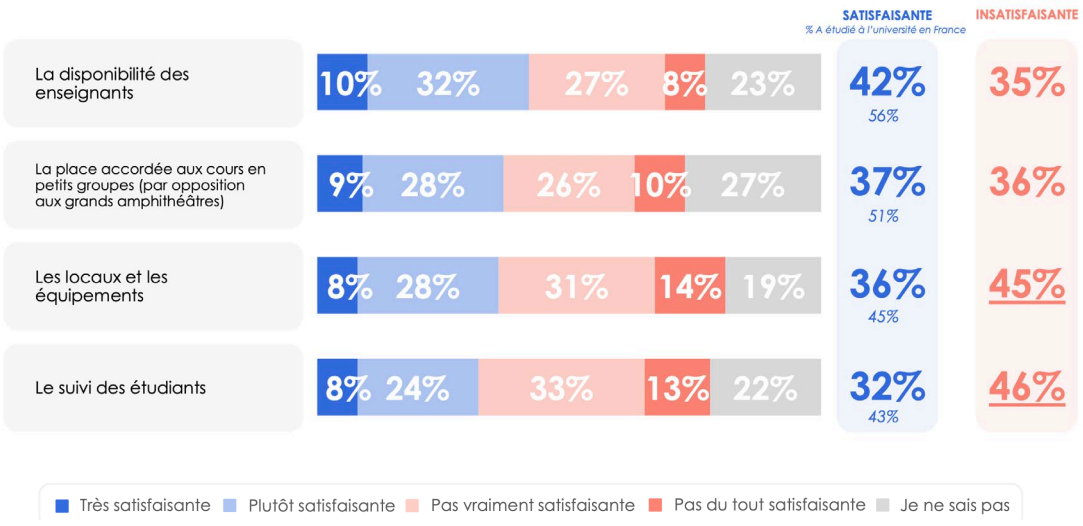
Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

2. Une qualité académique reconnue, mais un cadre de formation sévèrement jugé

Les fondamentaux académiques de l'université ne sont pas remis en question par les Français. Ces derniers conservent en effet une bonne image de la qualité des enseignants (66 %), du niveau global des enseignements (64 %) et de la valeur des diplômes délivrés (63 %). **L'université n'est donc pas d'abord dépréciée comme lieu de savoir**. Cette perception rejoint les constats de la commission d'enquête, qui a relevé un large consensus pour voir dans l'adossement des formations à la recherche l'une des principales forces du modèle universitaire.

Le jugement devient en revanche nettement plus critique lorsqu'il porte sur l'expérience concrète des étudiants. Les locaux et les équipements sont jugés insatisfaisants par près de la moitié des répondants. Le suivi dont les étudiants bénéficient recueille la même proportion d'opinions négatives. La place accordée aux cours en petits groupes est, quant à elle, jugée insuffisante par 36 % des Français.

De manière générale et d'après ce que vous en savez, comment jugez-vous les universités françaises sur chacun des aspects suivants ?



Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

Cette perception dégradée des conditions d'études est encore fragilisée par les perturbations qui affectent certaines universités. 63 % des Français estiment en effet que certaines mobilisations ou prises de position collectives peuvent perturber le fonctionnement normal des enseignements. Ce jugement ne relève d'ailleurs pas seulement d'une perception extérieure, puisqu'il est partagé par 72 % des répondants ayant au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université.

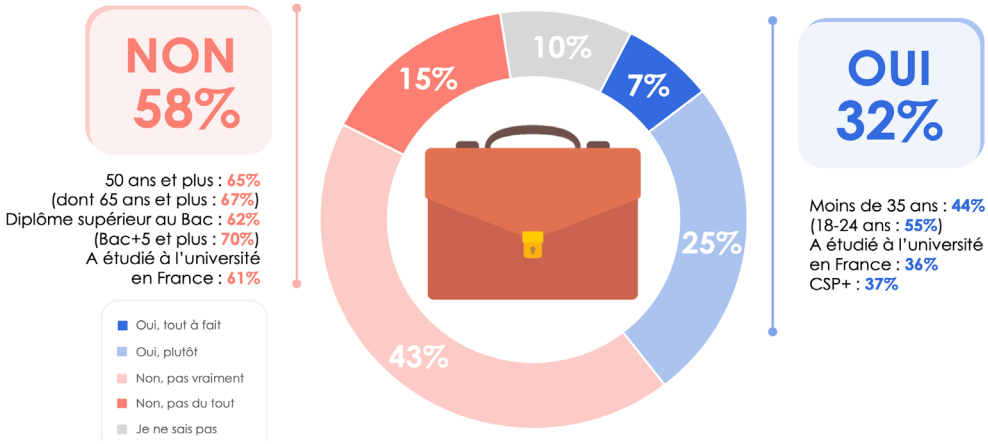
La forte visibilité de ces perturbations donne ainsi prise à une critique qui vient s'ajouter aux insuffisances de l'environnement de formation et brouiller davantage la reconnaissance de la qualité académique.

3. L'université ne répond pas suffisamment aux attentes d'insertion professionnelle

La fragilité la plus profonde révélée par le sondage tient à la capacité de l'université à offrir aux étudiants des perspectives d'insertion professionnelle claires.

Ainsi, **58 % des Français, et 61 % de ceux qui ont eux-mêmes étudié à l'université, estiment qu'elle ne prépare pas suffisamment à la vie professionnelle.** En particulier, 56 % jugent insuffisant l'accompagnement proposé aux étudiants en matière d'insertion professionnelle.

Selon vous, l'université françaises prépare-t-elle bien les étudiants à la vie professionnelle ?

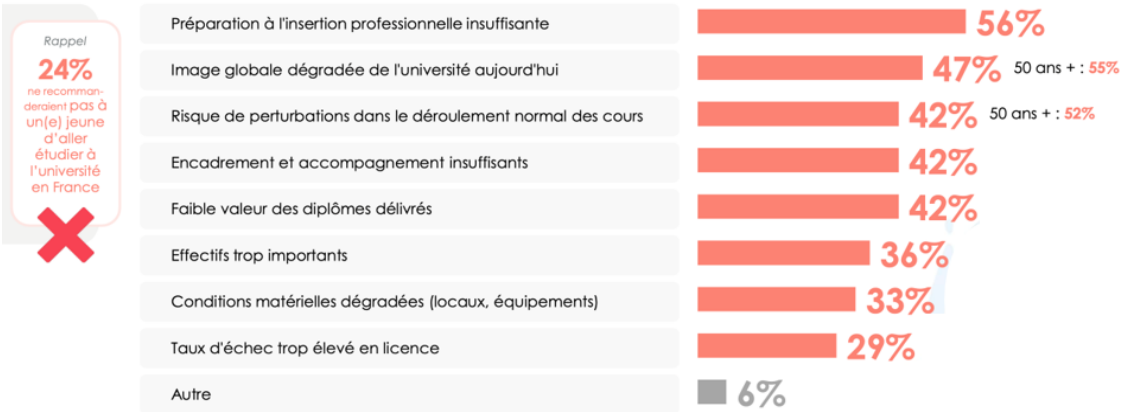


Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

Cette perception n'est pas sans conséquence : **parmi le quart des Français qui ne conseilleraient pas à un jeune de poursuivre ses études à l'université, une nette majorité invoque l'insuffisante préparation à l'insertion professionnelle**.

Si ces attentes en matière d'insertion professionnelle, qui figure depuis 2007 parmi leurs missions, sont bien intégrées par la grande majorité des universités, tel n'est pas le cas partout : le président de l'université de Rennes 2 a ainsi cité « *l'orientation vers l'employabilité* » comme participant « *d'une marchandisation du savoir* », qui « *ne [colle] pas au modèle d'une université [d'arts, lettres, langues et sciences humaines et sociales] comme Rennes 2* »[1].

Pour quelle(s) raison(s) ne recommanderiez-vous pas aujourd'hui à un jeune d'aller étudier à l'université en France ?



Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

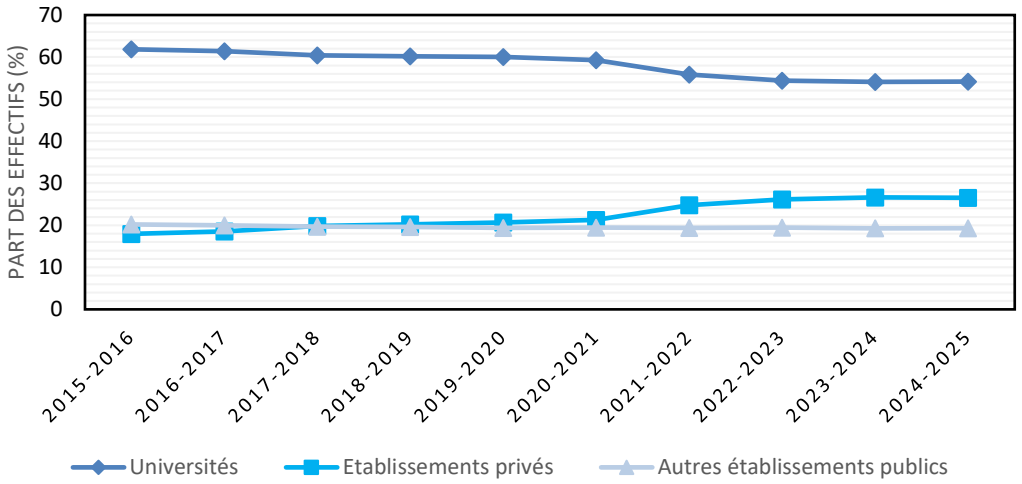
[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

C'est précisément sur ce terrain que les établissements d'enseignement supérieur privés ont trouvé leur principal levier d'attractivité. Lorsque les Français sont interrogés sur le choix d'une formation privée plutôt que l'université, la première explication avancée tient à des débouchés jugés meilleurs, citée par 30 % des répondants.

4. L'université est confrontée au risque d'une perte durable d'attractivité

Depuis 2018, la croissance des effectifs de l'enseignement supérieur est très largement captée par le secteur privé[1].

Part des effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur depuis 2015



Source : commission d'enquête, à partir des données du Sies

Le développement de l'apprentissage en 2018[2] **a, à cet égard, profondément modifié le marché de la formation.** Selon l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), le nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur est passé de 220 848 en 2019 à 647 373 en 2023, soit une hausse de 193 %[3]. Le secteur privé a absorbé une part importante de cette croissance et accueille désormais plus des trois quarts des apprentis du supérieur[4].

Certains acteurs privés ont développé **une stratégie de recrutement fondée sur une communication particulièrement active, qui tire directement parti des représentations négatives associées à l'université**[5].

---

[1] *L'université accueillait 60,2 % des étudiants en 2018-2019, contre 54,2 % en 2024-2025. Dans le même temps, la part des établissements privés est passée de 20,2 % à 26,5 %.*

[2] *À la suite de la réforme portée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018* pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

[3] *IGÉSR,* Enseignement supérieur privé lucratif : 32 propositions pour réguler le secteur, *juin 2026, page 21.*

[4] *Dans les universités, l'apprentissage reste moins présent, notamment avec 8 % d'apprentis en master et 26 % en IUT.*

[5] *IGÉSR,* op. cit., *juin 2026, pages 20 et 21.*

Laurent Batsch a, en ce sens, dénoncé devant la commission les éléments de langage du secteur privé lucratif, qui opposent les formations dites académiques aux formations dites professionnalisantes[1]. Le président de France Universités, Lamri Adoui, évoque quant à lui une concurrence exercée « *à armes inégales* » par des établissements privés lucratifs « *extrêmement agressifs* »[2]. **La faiblesse concurrentielle de l'université tient ainsi en partie à son incapacité relative à imposer son propre récit face à des concurrents qui ont fait de l'insertion leur principal argument commercial.**

Au sein même de l'université, la licence générale est aujourd'hui concurrencée dans les choix d'orientation par les formations plus sélectives et plus directement professionnalisantes. À la rentrée 2024, les entrants dans les formations sélectives du premier cycle sont désormais plus nombreux que ceux inscrits en première année de licence générale[3].

La concurrence des autres formations sélectives de premier cycle : le cas des instituts universitaires de technologie (IUT)

Composantes des universités spécialisées dans les formations technologiques et professionnalisantes de premier cycle, les IUT accueillent près de 150 000 étudiants en 2025 (+1,5 %)[4], en progression depuis la création du **bachelor universitaire de technologie (BUT)**.

Mis en place à compter de la rentrée 2021, ce diplôme en trois ans a remplacé le diplôme universitaire de technologie (DUT), jusqu'alors préparé en deux ans.

Malgré l'instauration de quotas destinés à favoriser l'accès des bacheliers technologiques, **les néo-bacheliers issus de la voie générale demeurent majoritaires parmi les entrants en première année de BUT (52,3 %)**.

Le succès du BUT tient en partie, selon l'IGÉSR, aux caractéristiques qui le distinguent de la licence générale[5]. **Formation sélective, organisée autour de promotions plus resserrées et d'un volume important d'enseignements encadrés**, il offre aux étudiants un parcours directement identifiable sur trois ans et une professionnalisation plus affirmée. Son développement s'est en outre accompagné d'une place croissante de l'apprentissage, qui concerne désormais un étudiant d'IUT sur quatre[6].

[1] *Audition du 1er avril 2026.*

[2] *Audition du 2 avril 2026.*

[3] *À la rentrée 2024, 222 861 étudiants entraient en licence LMD, tandis que les seules STS sous statut scolaire, CPGE, BUT et parcours d'accès spécifique santé (PASS) accueillaient déjà près de 233 000 nouveaux entrants (Depp et Sies,* Repères et références statistiques 2025 (RERS 2025), *chapitre 7, août 2025). À ces effectifs s'ajoutent également les étudiants qui rejoignent directement après le baccalauréat les cursus d'ingénieurs en cinq ans : selon le RERS 2025, 16 297 étudiants sont inscrits dans les deux premières années de ce cursus d'ingénieur. Cela suggère un flux annuel d'environ 8 000 nouveaux entrants post-bac dans ces cursus.*

[4] *Note flash du Sies n° 12,* « Étudiants inscrits en BUT en 2025-2026 », *juin 2026.*

[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[6] *Note flash du Sies n° 21,* « L'apprentissage dans l'enseignement supérieur en 2024 », *septembre 2025.*

Les premiers résultats du nouveau diplôme renforcent son attractivité. **62 % des néo-bacheliers issus de la voie générale en 2021 ont obtenu leur BUT en trois ans**[1], contre 34 % de ceux entrés en licence en 2020[2]. Sur les diplômés de la première cohorte de BUT, **62,5 % poursuivent leurs études, dont environ 20 % en master, 20 % en école de commerce et 13 % en école d'ingénieurs[3].**

Le diagnostic ne saurait toutefois se réduire à l'idée d'une défiance nouvelle à l'égard de l'université. Comme l'a rappelé Christine Musselin devant la commission d'enquête, « *la perte de confiance n'est pas récente* » et les universités étaient déjà qualifiées, dans les années 1970, d'« *usines à chômeurs* »[4]. Toutefois, par le passé, le discrédit de l'université ne s'accompagnait pas nécessairement d'une offre alternative abondante et accessible. Cette image dégradée de l'université pèse désormais plus directement sur les choix d'orientation.

En définitive, l'université conserve un réel capital d'attachement, mais elle n'apparaît pas clairement comme une voie d'excellence. Elle est reconnue pour ses enseignants et ses diplômes, mais contestée dans sa capacité à accompagner et sécuriser les parcours. C'est dans cet écart que se développe une offre concurrente qui, sans toujours démontrer sa supériorité académique, a mieux su transformer la promesse d'accompagnement et d'emploi en facteur d'attractivité.

B. LES UNIVERSITÉS CONSTITUENT LE SOCLE D'UN SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR À PLUSIEURS VITESSES

1. Une excellence historiquement organisée, pour partie, en dehors des universités

L'université française occupe une place paradoxale dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. **Elle en constitue le socle par le nombre des étudiants qu'elle forme, par son implantation sur l'ensemble du territoire, par la délivrance des grades les plus élevés et par le lien qu'elle assure entre formation et recherche**. En 2024-2025, elle a accueilli 1,63 million d'étudiants, soit 54 % des inscrits dans l'enseignement supérieur[5].

Elle s'appuie sur un réseau de 49 universités françaises et 18 établissements expérimentaux en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer (Drom), et porte l'ensemble du *continuum* universitaire. À la session 2023, les universités ont ainsi délivré 480 107 diplômes, soit plus de la moitié des diplômes de l'enseignement supérieur[6].

---

[1] *Note flash du Sies n° 26,* « Parcours et réussite en IUT : les résultats de la session 2024 », *novembre 2025.*

[2] *Note flash du Sies n° 29,* « Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2024 », *novembre 2025.*

[3] *Note flash du Sies n° 26 précitée.*

[4] *Audition du 8 avril 2026.*

[5] *Note Flash du Sies n° 2025-09,* « Effectifs universitaires en 2024-2025 », *juin 2025.*

[6] *Note d'information du Sies n° 2025-12,* « Les diplômes de l'enseignement supérieur en 2023 : panorama et évolutions », *novembre 2025.*

À cette importance objective répond pourtant une reconnaissance symbolique beaucoup plus fragile. Comme l'a relevé Thierry Coulhon, **le modèle français repose historiquement sur « *trois grandes plaques tectoniques* »[1] : les universités, les grandes écoles et les organismes nationaux de recherche** (ONR). L'université accueille le plus grand nombre des étudiants mais coexiste avec deux ensembles qui ont capté, chacun dans leur domaine, une part importante des marqueurs de l'excellence : les grandes écoles dans la formation des élites et les organismes nationaux dans la reconnaissance scientifique. C'est ce décalage entre le rôle réel de l'université et la place qui lui est reconnue qu'Olivier Beaud a résumé en affirmant que « *l'université française présente […] une particularité presque unique au monde : elle est le secteur négligé de l'enseignement supérieur, soumis à une double concurrence déloyale* »[2].

a) La formation des élites s'est organisée dans les grandes écoles

Dans le domaine de la formation, la singularité française tient d'abord à l'ancienneté d'un système dual. Le rapport Attali de 1998 relevait déjà que, « *depuis dix siècles, **le pouvoir politique s'est méfié si continûment des universités** qu'il a toujours eu à cœur d'inventer des systèmes parallèles pour recruter les grands commis de l'État* »[3]. **Les grandes écoles se sont ainsi développées comme des instruments de formation des cadres militaires, techniques, administratifs puis économiques de l'État**, dans une logique souvent distincte de celle des universités.

Le Collège de France est, à titre d'exemple, créé en 1530 pour introduire des savoirs nouveaux en dehors d'une université jugée trop liée à la scolastique. **L'École des Ponts est instituée en 1747, l'École des Mines en 1783.** La Révolution consacre cette évolution en créant, **en 1794**, deux institutions chargées de former les élites dont la République a besoin**, l'École polytechnique** pour ses cadres scientifiques et techniques et **l'École normale** pour les enseignants.

Le modèle universitaire français s'est, quant à lui, reconstitué tardivement, après la suppression des universités en 1793. Lorsqu'elles réapparaissent comme institutions par la loi du 10 juillet 1896, les principales écoles chargées de former les cadres techniques et administratifs de l'État sont donc déjà solidement installées.

---

[1] *Audition du 7 avril 2026.*
[2] *Audition du 13 avril 2026.*
[3] *Rapport de Jacques Attali,* Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, 1998, page 11.*

Royaume-Uni et États-Unis : des élites formées dans le système universitaire

Le Royaume-Uni comme les États-Unis connaissent eux aussi une forte concentration des positions les plus prestigieuses entre les diplômés d'un faible nombre d'établissements, mais cette fonction est assurée par les établissements du monde universitaire lui-même. Oxford, Cambridge, Harvard, Yale, Stanford ou le Massachusetts Institute of Technology (MIT) sont des universités qui associent formation et recherche.

Le cas britannique est particulièrement éclairant. L'accès aux fonctions dirigeantes y demeure fortement concentré entre les diplômés d'Oxford et de Cambridge. En 2025, 66 % des *permanent secretaries*, qui occupent le sommet de l'administration britannique, avaient étudié dans l'une de ces deux universités. 39 % des membres du gouvernement britannique y ont obtenu leur diplôme universitaire[1]. 25 % des dirigeants des entreprises du FTSE 100 qui ont fait leurs études au Royaume-Uni sont également diplômés d'une de ces deux universités et 74 % d'une université du *Russell Group*.

Le système américain présente la même caractéristique, sous une forme plus diffuse. Les douze établissements dits « Ivy-Plus »[2], qui accueillent moins de 1 % des étudiants américains, ont formé 42 % des présidents des États-Unis depuis 1961, un quart des sénateurs américains, 13 % des dirigeants du Fortune 500, et les trois quarts des juges de la Cour suprême nommés au cours du dernier demi-siècle[3].

À titre de comparaison, en France, une étude consacrée aux dirigeants français du CAC 40 relevait que, en 2007, 93 % d'entre eux avaient suivi une formation en grande école, hors du monde universitaire[4]. Quinze ans plus tard, cette prépondérance persiste : en 2022, les deux tiers des dirigeants du CAC 40 étaient diplômés d'une grande école, dont 30 % de l'École polytechnique[5]. La concentration est tout aussi nette dans la haute administration : en 2024, 77 % des admis au concours de l'Institut national du service public (INSP) étaient issus de Sciences Po, selon les chiffres de l'école.

Christine Musselin a souligné devant la commission d'enquête le caractère profondément singulier de la situation française : « *je n'ai rencontré nulle part ailleurs le fait suivant : chez nous, les universités ne sont pas les établissements d'élite de l'enseignement supérieur. Dans tous les autres pays, elles sont prestigieuses* »[6].

Depuis 1945, l'État continue de s'appuyer sur les écoles pour recruter ses cadres techniques, sans grande considération pour leurs titres universitaires. Olivier Ginez relevait qu'en Allemagne, plus de 30 % des dirigeants sont titulaires d'un doctorat, contre seulement 8 % en France. Sans établir de causalité exclusive, il souligne que « *la faible proportion de cadres dirigeants ayant atteint le plus haut grade universitaire proposé par l'université française contribue sans doute à ce déficit d'image* »[7].

---

[1] *The Sutton Trust, rapport d'*Elitist Britain 2025*, publié en septembre 2025.*

[2] *Les huit universités de l'*Ivy League*, Chicago, Duke, le MIT et Stanford.*

[3] *Raj Chetty, David J. Deming & John N. Friedman,* « Diversifying Society's Leaders ? The Determinants and Causal Effects of Admission to Highly Selective Private Colleges », *National bureau of economic research, 2025.*

[4] *François-Xavier Dudouet, Hervé Joly.* Les dirigeants français du CAC 40 : entre élitisme scolaire et passage par l'État, *Sociologies pratiques, 2010.*

[5] *Russel Reynolds Associates,* « Tendances 2021-2022 de la Gouvernance des Sociétés du SBF120 et du CAC 40 », *13e étude, décembre 2022.*

[6] *Audition du 8 avril 2026.*

[7] *Audition du 16 juin 2026.*

La massification de l'enseignement supérieur n'a pas effacé cette dualité ; elle l'a, à certains égards, accentuée. Depuis les années 1960, les universités ont absorbé l'essentiel de l'augmentation du nombre d'étudiants, tandis que les filières les plus sélectives ont conservé des effectifs plus limités[1]. La division historique entre établissements ne recouvre donc pas seulement des différences de prestige, elle s'accompagne d'une **asymétrie dans les conditions d'admission et les moyens mobilisés**.

Olivier Beaud a ainsi insisté devant la commission sur le « ***privilège de la sélection*** »[2] **dont disposent de longue date les grandes écoles**, le plus souvent à l'issue de classes préparatoires elles-mêmes sélectives.

Les **écarts de financement** confirment cette organisation à deux vitesses. En 2019, la dépense moyenne par étudiant s'élevait à 10 110 euros à l'université, contre 14 270 euros en sections de techniciens supérieurs et 15 710 euros en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Sur le seul coût des formations, le Conseil d'analyse économique (CAE) estimait en 2021 une année de licence à environ 3 700 euros, contre 13 400 euros en CPGE[3].

Le paysage français de l'enseignement supérieur a certes évolué au cours des dernières années. Les grandes écoles ont développé leurs activités de recherche et leurs coopérations avec les universités ont brouillé les anciennes frontières.

Cet état de fait n'a cependant pas effacé les profondes asymétries qui continuent de traverser le secteur. Pour plusieurs personnes entendues par la commission d'enquête, le creusement des écarts de financement est le signe même du maintien d'un enseignement supérieur à plusieurs vitesses. Coralie Chevallier, présidente du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres), l'a notamment indiqué : « *Nous avons beaucoup progressé, mais en dépit d'un certain nombre de rapprochements, la dualité entre universités et grandes écoles persiste, au travers d'un système à deux vitesses, y compris du point de vue du financement* »[4].

---

[1] *Cour des comptes,* Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, *2021, page 11.*

[2] *Audition du 13 avril 2026.*

[3] *Ces différences s'expliquent principalement par le taux d'encadrement. Le Conseil d'analyse économique relève ainsi que l'on compte 3,5 enseignants-chercheurs pour 100 étudiants en licence, contre 9 dans les écoles d'ingénieurs (Conseil d'analyse économique, G. Fack et É. Huillery,* « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace »*, 2021).*

[4] *Audition du 13 avril 2026. Cf. également les conclusions de l'article de Christine Musselin publié dans International Higher Education,* « Is the Grandes Écoles/Universities Divide about to Disappear in France ? » *(2024).*

b) La politique publique de la recherche s'est organisée au sein des organismes nationaux de recherche

En France, la recherche savante s'est d'abord organisée autour de **grands établissements d'État ou de sociétés savantes**, plutôt qu'au sein des universités. Dès l'Ancien régime, l'Académie des sciences, l'Observatoire puis le Muséum incarnent une tradition où l'État finance des savants, des instruments et des lieux d'observation. Denis Guthleben résume cette spécificité en parlant d'un dispositif « *bicéphale* » : d'un côté, des établissements tournés vers la découverte, de l'autre, des universités surtout chargées de transmettre un savoir établi[1].

Cette dissociation a été renforcée au gré des régimes. Les universités ont été supprimées en 1793 et n'ont été formellement reconstituées qu'en 1896. Entre-temps, **le modèle napoléonien avait organisé, sous le nom d'**« **Université impériale** »**, non une université au sens moderne du terme, mais un** « ***corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'Empire*** », selon le décret du 17 mars 1808 *relatif à l'Université impériale.*

La défaite de 1870 a contribué à faire apparaître les faiblesses de cette organisation[2]. Une partie des élites françaises l'a interprétée comme la manifestation d'un retard scientifique et technique, mais aussi de l'insuffisante structuration de la recherche en France[3].

Cette prise de conscience n'a toutefois pas conduit à replacer l'université au centre de l'organisation de la recherche. Celle-ci s'est au contraire **structurée, au cours de la première moitié du XX^e^ siècle, autour d'organismes distincts des universités**, de la Caisse des recherches scientifiques de 1901 jusqu'à la création, en 1939, du **Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**[4]. Ce dernier se voit d'emblée confier une mission plus large que celle d'une simple agence de financement, celle « *d'animer le développement de la recherche scientifique et de coordonner les travaux qui s'y rapportent* »[5].

---

[1] *Denis Guthkeeben,* « Comment s'est construite la recherche en France ? », *Revue politique et parlementaire n° 1092, décembre 2019.*

[2] *Christine Musselin.* Brève histoire des universités, de leur suppression sous la Révolution, à leur renaissance en 1968, jusqu'à leurs reconfigurations actuelles. *In Forest Frédéric,* Les Universités en France, *Presses Universitaires de Rouen et du Havre, 2021.*

[3] *Louis Pasteur estimait ainsi que* « les malheurs de la patrie seraient liés d'une manière si douloureuse à la faiblesse de notre organisation scientifique » *(Louis Pasteur, Quelques réflexions sur la science en France, Paris, Gauthier-Villars, 1871, p. 205).*

[4] *Entre-temps, la Caisse nationale des sciences est créée en 1930, la Caisse nationale de la recherche scientifique en 1935 et le Centre national de la recherche scientifique appliquée en 1938.*

[5] *Décret du 19 octobre 1939* portant organisation du Centre national de la recherche scientifique.

En Allemagne, la diversification des organismes de recherche n'a pas remis en cause la centralité de l'université

En Prusse, la reconstruction qui suit la défaite de 1806 face aux armées napoléoniennes conduit à faire de l'université elle-même l'un des instruments du redressement intellectuel et scientifique. Fondée en 1809, l'université de Berlin s'inspire des principes défendus par Wilhelm von Humboldt, qui entend confier aux universités le développement des sciences en réunissant enseignement et recherche.

Le contraste avec la France apparaît nettement au XIXe siècle. En 1868, le ministre Victor Duruy charge Adolphe Wurtz, doyen de la faculté de médecine de Paris, d'étudier les laboratoires des universités allemandes. Alors qu'il ne dénombre que quatre laboratoires comparables en France, les universités qu'il visite disposent chacune de laboratoires de physique, de chimie, de biologie ou d'anatomie[1].

Le modèle allemand n'est toutefois pas demeuré exclusivement universitaire. Dès la fin du XIXe siècle se développent des organismes spécialisés (institut Kaiser-Wilhelm, devenu la Société Max-Planck, la Société Fraunhofer, *etc.*).

La différence avec la France tient plutôt à la place conservée par les universités dans cet ensemble. Les 109 universités allemandes demeurent au cœur de la recherche fondamentale et de la formation académique, tandis que les 209 universités de sciences appliquées proposent des formations davantage tournées vers la pratique professionnelle. L'expansion de l'enseignement supérieur a ainsi conduit à diversifier les établissements sans déplacer la recherche hors de l'université.

D'autres organismes ont ensuite été créés pour répondre à des priorités scientifiques, industrielles ou stratégiques propres. Le **Commissariat à l'énergie atomique (CEA)**, institué en 1945, a accompagné le développement de la recherche et de l'industrie nucléaires. **L'Institut national de la recherche agronomique (INRA)**, créé l'année suivante, a soutenu la modernisation agricole. À partir de 1961, **le Centre national d'études spatiales (Cnes)** a porté la politique spatiale française. **L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)**, institué en 1964, a organisé la recherche biomédicale, tandis que **l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria),** fondé en 1967, a accompagné l'essor de l'informatique.

L'organisation de la recherche élaborée au début de la Ve République a ainsi accordé aux organismes nationaux une place privilégiée dans la traduction des orientations scientifiques définies par les pouvoirs publics. La création, en 2024, de sept agences de programmes confiées à six organismes nationaux constitue une manifestation récente de ce rôle de programmation. Dans cette répartition des rôles, l'université est centrale dans l'exercice de la recherche, sans l'être autant dans sa conduite.

L'audition d'Antoine Petit a également fait apparaître **une différence de logique institutionnelle**. Pour l'ancien président-directeur général du CNRS, la mission de cet organisme est le soutien général à la recherche,

[1] *Alain Bienaymé,* « L'université française du XIXe au XXIe siècle », *communication à l'Académie des sciences morales et politiques, 29 octobre 2001.*

mais aussi l'identification des domaines et des laboratoires qui revêtent une importance stratégique pour le pays[1]. Or cette mission peut entrer en tension avec la responsabilité des universités, qui doivent soutenir l'ensemble des disciplines, articuler recherche et formation et maintenir une politique scientifique cohérente à l'échelle de leur site. Les universités sont, dans cet ordre des choses, particulièrement tournées vers la recherche fondamentale, qui représente 63 % de leur dépense intérieure de recherche et développement[2].

À cette différence de fonctions s'ajoutent des conditions d'exercice plus favorables à la recherche à temps plein. L'origine même du CNRS l'illustre : l'organisme a été porté par des universitaires soucieux d'améliorer les conditions du travail scientifique[3]. La constitution d'un corps de chercheurs sans obligation statutaire d'enseignement a ainsi durablement différencié les carrières. Olivier Beaud a estimé que cette situation pouvait conduire « *des chercheurs très doués* » à privilégier les organismes de recherche plutôt que l'université[4].

Il serait toutefois erroné d'en déduire l'existence de deux mondes séparés. Antoine Petit a explicitement récusé l'idée d'une concurrence générale entre universités et organismes de recherche et relevé, au contraire, que leur capacité à travailler ensemble constituait l'une des forces du modèle français[5].

Cette coopération est inscrite dans l'organisation même des laboratoires sous la forme d'**unités mixtes de recherche (UMR)**, qui sont, comme l'a rappelé Olivier Ginez, « ***pour l'essentiel, implantés dans les universités*** »[6]. Au sein de ces unités, chercheurs et enseignants-chercheurs travaillent, selon Christophe Testelin, directeur de recherche au CNRS, « *en bonne intelligence* », chacun ayant « *conscience de ce que l'autre peut apporter* »[7].

Comme indiqué par Antoine Petit, **les progrès récents des établissements français dans le classement de Shanghai tiennent, pour une large part, à cette organisation commune de la recherche**. En 2019, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a notamment invité les chercheurs français les plus cités à faire apparaître l'université comme première affiliation dans leurs publications, afin que les travaux menés dans les UMR soient mieux rattachés, dans les bases bibliométriques, aux établissements universitaires qui

[1] *Audition du 23 juin 2026.*
[2] *Sies,* État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, fiche 45, 2026.*
[3] *Girolamo Ramunni, «* Les liens entre le CNRS et l'université *», Revue française d'administration publique, 2004/4, n° 112, pages 637 à 646.*
[4] *Audition du 7 avril 2026.*
[5] *Audition du 23 juin 2026.*
[6] *Audition du 16 juin 2026.*
[7] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

y contribuent. Dans le cas de l'université Paris-Saclay, cette évolution aurait accru de moitié le nombre de publications qui lui étaient attribuées[1].

Pour autant, si les universités occupent une place essentielle dans la recherche française aux côtés des ONR, elles ne disposent pas toujours des moyens leur permettant d'en assurer pleinement le pilotage (*cf.* deuxième partie, III.B.)

La répartition des financements traduit elle aussi ce déséquilibre. **En 2023, 52 % de la dépense publique de recherche et développement était exécutée par les ONR, contre 29 % par les universités** et les établissements placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur[2].

À cette asymétrie matérielle s'ajoute enfin une asymétrie de reconnaissance. Antoine Petit a lui-même constaté **la force symbolique qui demeure attachée au CNRS, dont l'association reste, pour de nombreuses équipes**, « ***un graal*** ». Ainsi, alors même que la recherche française est largement conduite dans les universités et grâce à leur coopération avec les ONR, l'excellence scientifique continue d'être plus volontiers associée à ces derniers.

2. Un paysage universitaire toujours plus complexe et de plus en plus hiérarchisé

a) Une diversité ancienne des universités, reflet de leur histoire

Les universités issues de la loi Faure du 12 novembre 1968, puis devenues, avec la loi Savary du 26 janvier 1984, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), relevaient dès l'origine d'un cadre commun qui traduisait l'idée d'un service public universitaire national, organisé autour de diplômes nationaux, d'un statut public et d'une articulation entre formation et recherche. **Cette unité juridique n'a cependant jamais correspondu à une uniformité des pratiques** ; ainsi Christine Musselin a-t-elle relevé que « *l'équivalence entre les universités a été un principe, mais jamais une réalité* »[3].

La carte universitaire s'est constituée par vagues successives, en réponse à différents besoins[4]. Aux seize universités héritières des grands pôles historiques[5] se sont ajoutés les établissements créés pour accompagner la massification de l'enseignement supérieur à partir des années 1960[6], puis les universités nouvelles issues, dans les années 1990, du plan « Université 2000 »,

---

[1] *CNRS actualité,* « Classement de Shanghai 2020 : La recherche française progresse », *octobre 2020.*

[2] *À cette part s'ajoutent 9 % pour les centres hospitaliers et 4 % pour les autres établissements d'enseignement supérieur (*État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, *fiche 45, 2026).*

[3] *Audition du 8 avril 2026.*

[4] *Selon la typologie proposée par la Cour des comptes dans son rapport* Universités et territoires *publié en février 2023.*

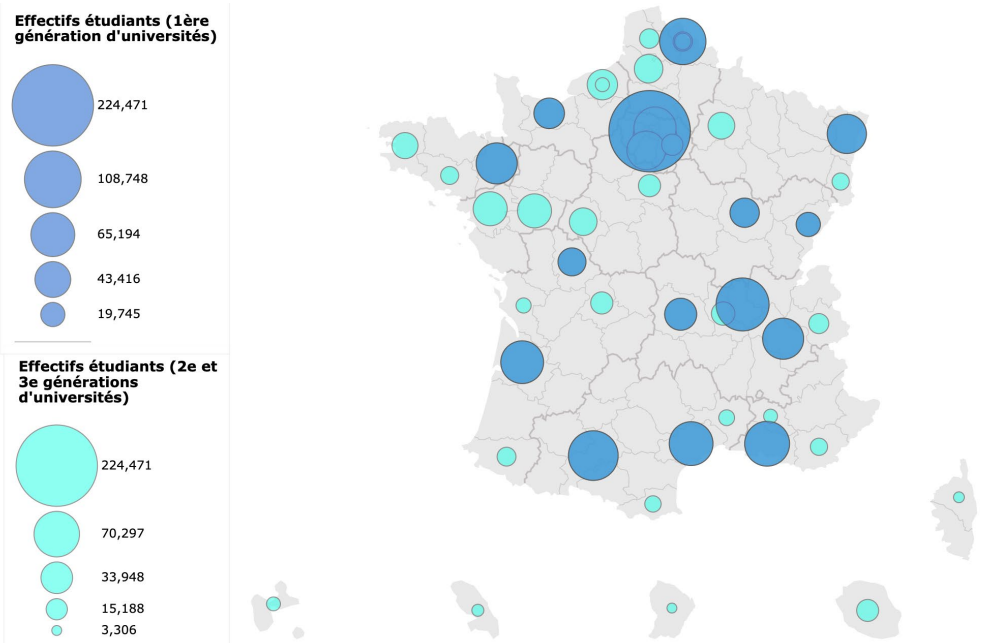
[5] *Aix-Marseille, Besançon, Bordeaux, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse.*

[6] *Nantes, Nanterre, Vincennes devenue Paris 8, Orléans, Tours, Rouen, Amiens, Limoges, Le Mans ou Reims.*

qui visait notamment à décongestionner les grandes métropoles et à rapprocher l'enseignement supérieur de nouveaux bassins de population[1].

Cette typologie met en évidence des écarts objectifs entre établissements. Selon la Cour des comptes, **les universités héritières de la première génération, implantées dans les grandes métropoles, comptent en moyenne 35 000 étudiants, contre 20 000 pour les universités de deuxième génération et 12 000 pour celles de troisième génération.**

Effectifs étudiants au sein des pôles universitaires en 2024



Source : commission d'enquête, à partir des données du Sies

Le **bassin de recrutement** des universités de la première génération est également **plus large** : 37 % de leurs étudiants ont obtenu leur baccalauréat dans un département autre que celui de l'université ou qu'un département limitrophe, contre 26,5 % en moyenne dans les autres universités.

Les auditions de dix-sept présidents d'université menées par la commission d'enquête confirment ces écarts.

Les universités plus récentes, comme l'université du Littoral Côte d'Opale, se présentent avant tout comme des établissements de bassin de vie, accueillant une part importante de néo-bacheliers issus de leur environnement immédiat**.** Son président, Edmond Abi-Aad, précise que l'université s'est construite à partir de cette « *typologie territoriale* » en

[1] *Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée et Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines en Île-de-France, ainsi que La Rochelle, Artois, Littoral Côte d'Opale et Bretagne-Sud.*

proposant des formations qui « *reflètent le tissu socioéconomique, avec des cursus en logistique, en management portuaire ou en valorisation des produits de la pêche* »[1].

Xavier Leroux, président de l'Association des universités de recherche de formation (Auref), qui rassemble trente-cinq universités de taille variable, a précisément défendu devant la commission d'enquête une « *vision territoriale des universités* », distinguant les universités de territoire des grands pôles universitaires. Selon lui, les premières ont pour mission de « *proposer un accès à l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire* », mais aussi d'y développer une activité de recherche étroitement liée à leur environnement[2].

À l'autre bout du spectre, certains établissements, notamment parisiens, disposent d'une attractivité qui dépasse largement leur bassin d'implantation. Laurent Batsch a ainsi souligné que l'université Paris-Dauphine, qu'il a présidée, « *n'est pas l'université du quartier, ni même l'université de Paris* », dès lors qu'elle reçoit des candidatures de l'ensemble du territoire national[3]. Stéphane Braconnier, président de l'université Paris-Panthéon-Assas, relève également d'importants déséquilibres entre les universités parisiennes et le reste du territoire, liés à « *la captation des meilleurs profils* »[4]. Les taux de réussite particulièrement élevés observés dans son université en première année de licence, qui atteignent 72,7 % en 2024-2025 et jusqu'à 79,3 % sur son seul site parisien, reflètent ces conditions de recrutement initial particulièrement favorables.

Le paysage universitaire porte ainsi la marque des objectifs successivement assignés à l'enseignement supérieur au cours des décennies précédentes. Des politiques de regroupement ont cherché à en réduire l'émiettement, mais elles ont aussi superposé aux différences anciennes entre établissements un nouvel enchevêtrement de statuts, de structures et de degrés d'intégration.

b) Des regroupements qui ont diversifié les formes d'organisation

En révélant la faible visibilité des établissements français dans les classements internationaux, la publication en 2003 du premier classement de Shanghai a joué un rôle d'accélérateur de la politique de structuration des sites universitaires.

[1] *Audition du 3 juin 2026.*
[2] *Audition du 6 avril 2026.*
[3] *Audition du 1er avril 2026.*
[4] *Audition du 7 avril 2026.*

Cette dynamique a d'abord été encouragée par la **création en 2006 des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)**[1], puis puissamment soutenue par le **programme d'investissements d'avenir (PIA) en 2010**. Issus de ce dernier, les appels à projets des initiatives d'excellence (Idex), puis des initiatives science, innovation, territoires, économie (I-Site), ont en effet incité les établissements à se regrouper autour d'une stratégie scientifique commune et d'une gouvernance de site suffisamment intégrée pour porter ces projets.

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 *relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*, **dite « Fioraso », a posé le principe d'une coordination territoriale, obligatoire** pour les établissements publics relevant de la seule tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et associant les organismes de recherche. Cette coordination pouvait emprunter plusieurs voies, de la fusion à la communauté d'universités et établissements (Comue), en passant par l'association d'établissements autour d'un EPSCP chef de file.

Cette politique de structuration a permis de **faire émerger des sites plus identifiables et, dans plusieurs cas, de donner aux établissements une capacité collective plus forte**. Elle a toutefois exigé un important **investissement institutionnel**. Christine Musselin a souligné le **temps considérable consacré à l'édification de ces « *machines* » institutionnelles**, parfois au détriment des activités d'enseignement et de recherche[2]. Leur caractère obligatoire a, en outre, parfois conduit à des rapprochements de circonstance, davantage dictés par la nécessité de se conformer au cadre légal que par l'existence d'un véritable projet de site[3]. Antoine Petit a résumé plus directement ce risque en observant que « *pendant que l'on débat sur l'organisation et la structure, les Chinois travaillent…* »[4].

Le caractère obligatoire de cette coordination a, en outre, conduit certains établissements à engager des rapprochements dont la cohérence territoriale ou scientifique n'était pas toujours immédiatement établie. L'expérience a ainsi montré que la réussite de ces regroupements dépendait moins de leur forme juridique que de l'existence d'un projet de site partagé[5].

---

[1] *Créés par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006* de programme pour la recherche, *les PRES pouvaient prendre plusieurs formes juridiques, dont celle d'un établissement public de coopération scientifique. Ils ont été remplacés par les dispositifs issus de la loi du 22 juillet 2013. Les établissements membres conservaient leur existence propre et mettaient en commun certaines activités et certains moyens. Le PRES constituait donc avant tout un instrument de coopération destiné à donner davantage de cohérence et de visibilité à un site, sans imposer son intégration institutionnelle.*

[2] *Audition du 8 avril 2026.*

[3] *Cour des comptes,* Les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche : premier bilan des établissements publics expérimentaux, *2026, pages 14 et 15.*

[4] *Audition du 23 juin 2026.*

[5] *Cour des comptes,* Les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche : premier bilan des établissements publics expérimentaux, *2026, pages 14 et 15.*

La création en 2018 des établissements publics expérimentaux (EPE)[1] a encore affiné la gradation entre coopération et fusion des établissements. Ce cadre a constitué une évolution utile, en offrant aux sites une liberté d'organisation plus adaptée à la diversité des situations locales. Il a rendu possible, selon les mots de Thierry Coulhon, l'« *emboîtement* » de personnalités morales auparavant regardé comme impossible[2].

Les diverses modalités de rapprochement : de la coopération souple à l'intégration complète

● La convention de coordination territoriale, une coopération souple sans chef de file

La convention de coordination territoriale a été créée par l'ordonnance du 12 décembre 2018 afin d'offrir une modalité de rapprochement plus souple entre établissements. Elle peut être conclue entre plusieurs établissements d'enseignement supérieur, à condition que l'ensemble comprenne au moins un EPSCP. Les établissements signataires conservent leur personnalité morale et leur gouvernance et ne sont pas placés autour d'un établissement chef de file. Une convention définit les compétences exercées en commun et les modalités de leur coordination, sans créer de nouvel établissement.

● L'association, une coopération contractuelle autour d'un établissement chef de file

La loi du 22 juillet 2013 a permis à des établissements ou organismes de s'associer à un EPSCP. Les modalités de cette association sont fixées par convention autour d'un établissement auquel les autres sont associés. Il n'est pas créé de nouvel établissement commun.

● La communauté d'universités et établissements (Comue), un établissement chargé de coordonner des membres qui demeurent autonomes

Créée par la loi du 22 juillet 2013 *relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*, la Comue est elle-même un EPSCP. Elle dispose de sa propre personnalité morale, de ses instances et de compétences propres ou transférées. Les universités et écoles qui en sont membres conservent toutefois leur personnalité morale et leurs organes de gouvernance. La Comue ajoute ainsi un niveau commun au-dessus d'établissements qui continuent d'exister séparément.

● L'EPE, la création d'un établissement commun sans imposer la disparition juridique de tous ses membres

L'EPE a été créé par l'ordonnance du 12 décembre 2018 *relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche*. Il constitue un établissement public commun. Sa principale innovation tient à la possibilité de comprendre en son sein quelques établissements-composantes qui conservent leur personnalité morale. Ses statuts répartissent les compétences entre l'établissement central, les établissements-composantes et les autres composantes et peuvent prévoir une organisation largement dérogatoire au droit commun.

[1] *Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018* relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.
[2] *Audition du 7 avril 2026.*

● La fusion, l'intégration la plus complète

La loi du 22 juillet 2013 a inscrit la fusion de plusieurs établissements parmi les modalités d'organisation de la coordination territoriale. Les établissements d'origine disparaissent en tant que personnes morales pour laisser place à un établissement unique. Celui-ci dispose d'une seule gouvernance, d'un seul budget et d'une personnalité morale commune. Il s'agit donc de la forme la plus poussée d'intégration. Strasbourg, Aix-Marseille, Bordeaux ou Lille en sont des exemples.

La possibilité de pérenniser un EPE sous le **statut de grand établissement** ajoute une nouvelle strate à ce paysage. Prévu par l'article L. 717-1 du code de l'éducation, le grand établissement constitue une catégorie particulière d'EPSCP, qui bénéficie de règles d'organisation et de fonctionnement dérogatoires au droit commun.

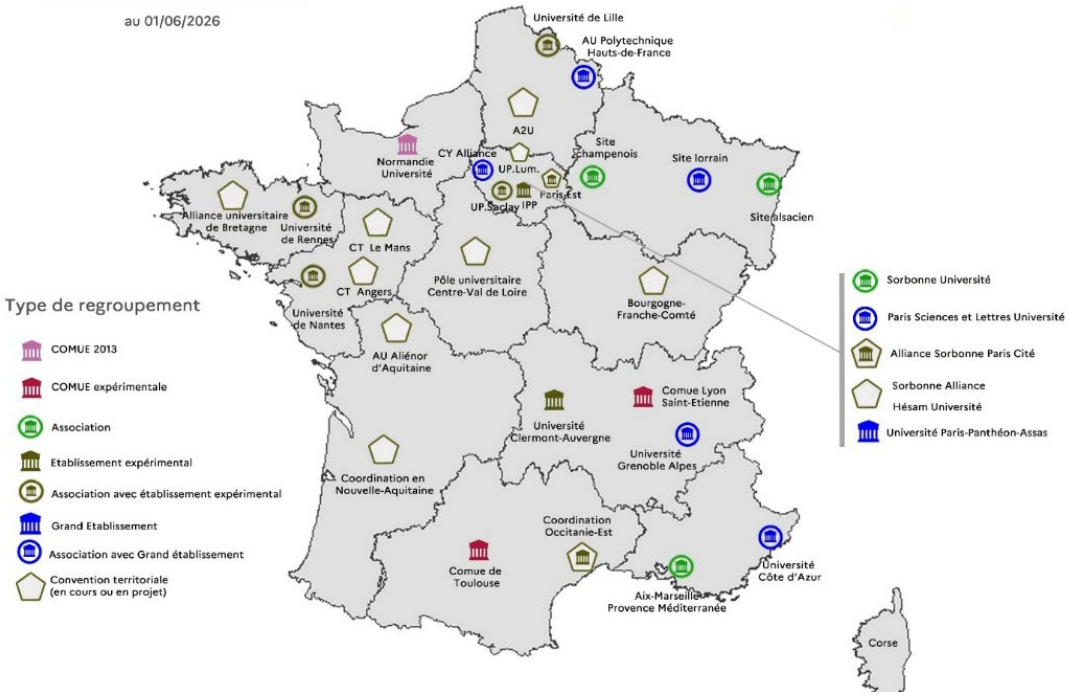
Les cas de Paris Sciences et Lettres (PSL) et de Paris-Saclay illustrent tout particulièrement ces nouveaux « ***objets hybrides*** », selon les mots de Thierry Coulhon[1]. L'université PSL est issue de l'expérimentation ouverte par l'ordonnance de 2018 et relève désormais du statut de grand établissement[2]. Elle rassemble l'université Paris-Dauphine, l'École normale supérieure, le Collège de France, l'Observatoire de Paris et Mines Paris. L'université Paris-Saclay, pour sa part, demeure organisée sous la forme d'un EPE associant université, grandes écoles et organismes de recherche.

Le paysage issu de vingt années de recompositions est donc contrasté. L'émiettement antérieur a incontestablement reculé et **plusieurs sites ont gagné en cohérence comme en visibilité**. La diversité des statuts et des degrés d'intégration permet désormais d'adapter l'organisation des sites à leur histoire, à leurs partenaires et à leur projet scientifique. Elle constitue, à ce titre, une souplesse utile. Cette transformation n'a toutefois pas débouché sur un modèle stabilisé. En 2025, la **Dgesip recense simultanément 15 EPE et 7 établissements pérennisés sous le statut de grand établissement, 9 conventions de coordination territoriale** auxquelles s'en ajoutent 2 en cours d'élaboration, **7 sites** pour lesquels le rapprochement s'est effectué dans le cadre d'**une association, ainsi que 3 Comue**, dont 2 expérimentales.

[1] *Audition du 7 avril 2026.*

[2] *Paris-Panthéon-Assas, Université Grenoble Alpes, Université Côte d'Azur, CY Cergy Paris Université ou Gustave Eiffel ont également évolué vers ce statut.*

Les dispositifs de coordination territoriale au 1er juin 2026



Source : réponse de la Dgesip au questionnaire de la rapporteure

Cette diversité peut mieux répondre à la variété des situations locales qu'un schéma imposé uniformément à tous les sites. **Elle rend néanmoins le système difficile à appréhender**. Une même appellation d'« *université* » peut désormais désigner un établissement de droit commun, une université issue d'une fusion, un EPE comprenant des établissements-composantes ou un grand établissement doté de règles dérogatoires.

c) Des financements compétitifs qui tendent à consolider les positions acquises et à creuser les écarts entre établissements

À la recomposition institutionnelle des universités s'est ajouté, depuis la fin des années 2000, le **développement des financements compétitifs.** Cette évolution a fait de la mise en concurrence des établissements et des sites un instrument à part entière de la politique de différenciation.

Les **PIA** ont donné toute son ampleur à cette logique. Le premier PIA, lancé en 2010, a créé les **initiatives d'excellence (Idex)** afin de soutenir des pôles pluridisciplinaires disposant d'une visibilité mondiale. S'y sont ajoutées en 2014 les **initiatives « science innovation territoire économe » (I-Site)**, destinées à reconnaître des sites dont l'excellence reposait moins sur la puissance pluridisciplinaire d'un ensemble que sur quelques spécialités scientifiques étroitement liées à leur territoire et à leur environnement économique.

Du Plan Campus à France 2030 : une même logique de financement sélectif

2008 : Opération Campus. Dotée de 5 milliards d'euros, elle vise à améliorer le patrimoine universitaire et à développer de grands campus attractifs, capables de renforcer la visibilité internationale des universités françaises. La mise en concurrence des sites était nouvelle, mais elle demeurait encore au service d'un objectif d'intégration et de rééquilibrage plutôt que d'une différenciation assumée au nom de l'excellence. Valérie Pécresse l'a ainsi présentée devant la commission comme un moyen de « *recoudre les fractures universitaires* »[1].

2010 : lancement du premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1). C'est dans ce cadre que sont lancées les premières Idex, pour soutenir des pôles universitaires de rang international.

2014-2016 : lancement du PIA 2. Le PIA 2 prolonge le PIA 1 pour les Idex. Il introduit notamment les I-Sites, pensées pour reconnaître des sites d'excellence plus spécialisés ou plus territorialisés.

2017 : lancement du PIA 3. Il finance, pour les sites déjà labellisés Idex/I-Site, l'action « *Grandes universités de recherche* » (500 M€ de dotations) afin de rapprocher les laboratoires, masters et doctorats dans une logique de formation par la recherche. Pour les universités non-labellisées, l'action « *Écoles universitaires de recherche* » (300 M€ de dotations décennales) répond à la même logique. Le PIA soutient également les « *Universités européennes* » (100 M€ de dotations décennales) pour la participation à ces alliances[2]. Les « *Nouveaux cursus à l'université* » ont, quant à eux, déplacé une partie de l'effort vers la formation de premier cycle et la réussite étudiante. Trente projets sont en cours pour une durée de dix ans.

Janvier 2021 : lancement du PIA 4. Le PIA 4 est doté de 20 milliards d'euros. L'appel à projets « *Excellence sous toutes ses formes* » (EXES) (800 M€ de dotations) vise à soutenir divers projets de transformation. L'ANR indique que deux tiers des établissements lauréats sont hors Idex et I-Site.

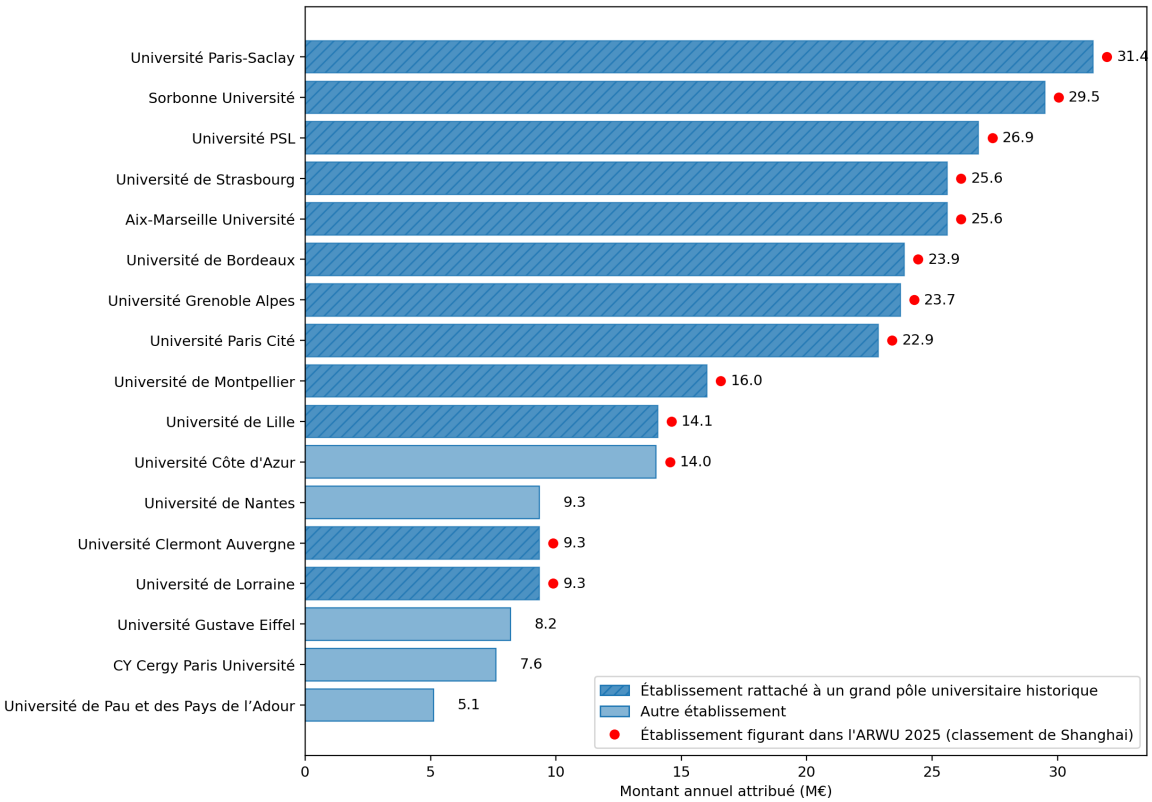
Octobre 2021 : lancement de France 2030. Le PIA 4 est intégré dans France 2030, doté de 54 milliards d'euros, qui poursuit une logique d'investissement dans l'innovation, la recherche, la formation et les filières stratégiques.

Les travaux de la Dgesip montrent que **les établissements de grande taille produisent, sans surprise, davantage de publications et captent davantage de financements compétitifs**[3]. Les établissements issus des grands pôles universitaires historiques représentent, à titre d'exemple, environ 85 % des dotations annuelles des Idex et des I-Site.

Ces labels ne peuvent donc être regardés comme la cause autonome des performances observées : **ils consolident, pour partie, des réussites antérieures et des forces déjà constituées.**

[1] *Audition du 16 juin 2026.*
[2] *Une université européenne doit inclure au minimum trois établissements d'enseignement supérieur de trois États membres de l'UE ou de pays tiers associés au programme Erasmus+.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Dotation annuelle allouée aux établissements au titre des Idex et I-site



Source : commission d'enquête, à partir des données de l'ANR

Dean Lewis, président de l'université de Bordeaux et vice-président de l'Udice, a résumé devant la commission ce **mécanisme de concurrence cumulative**[1]. Les universités déjà retenues au titre du Plan Campus, après s'être regroupées et avoir atteint une masse critique, ont été mieux armées pour répondre aux vagues suivantes du PIA et à France 2030[2]. La différenciation par les moyens est ainsi venue consolider celle qui résultait des regroupements institutionnels[3].

Au terme de cette évolution, les universités n'accueillent plus exactement les mêmes profils d'étudiants, n'assurent plus les mêmes missions et ne bénéficient plus des mêmes financements. Les politiques d'excellence ont permis de faire émerger des sites mieux identifiés, mais elles

[1] *Audition du 26 mai 2026.*

[2] *À cet égard, les financements importants obtenus au titre des PIA ont souvent joué un rôle plus décisif en matière d'excellence que le seul changement de statut (Rapport IGÉSR n° 2021-171,* L'impact des fusions d'universités et de la création des établissements expérimentaux sur les modes de coopération entre universités et organismes des recherche, *2021).*

[3] *Leur complémentarité peut d'ailleurs être observée : l'Alliance A2U, qui réunit les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale et de Picardie Jules-Verne, a permis à ces établissements d'accéder à des financements qu'ils auraient plus difficilement obtenus séparément. Dans une région qui ne comptait jusque-là aucune École universitaire de recherche, l'alliance en a créé trois grâce aux appels à projets.*

ont aussi contribué à créer un paysage universitaire plus hiérarchisé, dans lequel il est tenu compte de la capacité des établissements à porter un projet et à entrer dans une compétition pour les ressources.

II. DES RÉSULTATS ALARMANTS SUR PLUSIEURS MARQUEURS DE L'EXCELLENCE

La définition des **indicateurs** permettant de juger de la qualité de l'accomplissement de ses missions par l'université a été débattue tout au long des travaux de la commission d'enquête. La plupart des personnes entendues ont plaidé pour une **approche multidimensionnelle** intégrant des critères variés, allant de la position des établissements dans les classements internationaux aux garanties présentées en termes d'intégrité scientifique, en passant par la démocratisation de l'accès aux cursus de formation ou la contribution au développement des territoires.

L'ensemble des acteurs s'accordent néanmoins à considérer que **quatre marqueurs** en particulier témoignent de la performance des universités dans leurs missions centrales d'enseignement et de recherche, définis en ces termes par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche Philippe Baptiste : « *L'excellence se mesure à partir de la réussite des étudiants, de leur insertion durable dans l'emploi, de la qualité et du rayonnement de la recherche, de la capacité à attirer les esprits les plus prometteurs* » [1].

Sur plusieurs de ces indicateurs, les universités françaises présentent des **résultats préoccupants**, notamment au regard des performances des pays comparables. La faiblesse de certains des éléments statistiques produits par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (Mesre) laisse cependant **plusieurs zones d'ombre** sur ces résultats.

A. DES PERFORMANCES CONTRASTÉES EN MATIÈRE DE RÉUSSITE ÉTUDIANTE ET D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Le premier marqueur examiné par la commission d'enquête est celui de **la capacité des universités à accompagner les étudiants dans l'obtention d'un diplôme puis d'un emploi**. Il correspond en effet au premier des objectifs assignés au service public de l'enseignement supérieur par l'article L. 123-2 du code de l'éducation, dont le 1° A vise expressément « *la réussite de toutes les étudiantes et de tous les étudiants* », ainsi qu'à la mission d'insertion professionnelle prévue par l'article L. 123-3 du même code.

Trois indicateurs ont été retenus à ce titre : la **réussite étudiante à l'université**, mesurée au regard de l'obtention par les étudiants du diplôme sanctionnant le cycle universitaire dans lequel ils sont engagés, et de leur capacité à poursuivre leur parcours de formation lorsqu'ils le souhaitent ; **le volume et la qualité de l'insertion professionnelle** des jeunes formés à l'université ; la **valeur**

[1] *Audition du 30 juin 2026.*

ajoutée du plus haut diplôme délivré par les universités, le doctorat, pour les parcours de ses titulaires et la société dans son ensemble.

1. Un échec étudiant massif

Les données statistiques mises à la disposition de la commission d'enquête conduisent à dresser un **constat sévère quant à la possibilité pour les étudiants de parvenir à la réussite académique par la voie universitaire**. Cette difficulté, qui concerne principalement le cycle de licence, se double d'une inquiétude sur la maîtrise des compétences fondamentales par les diplômés de l'enseignement supérieur français.

a) Des résultats accablants en cycle de licence

• Avec **moins d'un étudiant sur trois ayant obtenu,** au sein de la cohorte des primo-inscrits en licence en 2020 et 2021, **le diplôme de licence au terme de la durée prévue** de trois ans (respectivement 29,5 % et 30,6 %[1]), la formation universitaire se caractérise par un **échec massif en premier cycle**.

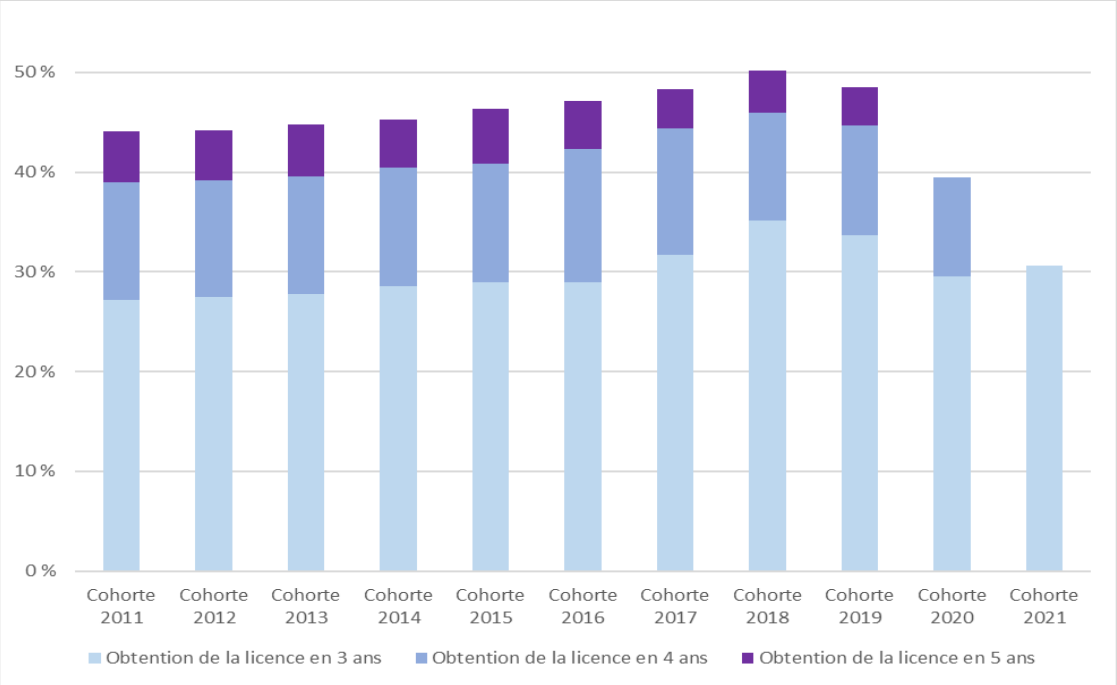
[1] *Selon les données fournies par la Dgesip en réponse au questionnaire de la rapporteure, qui diffèrent légèrement de celles figurant dans les bases de données de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (Sies) du Mesre accessibles en open data. D'une manière générale, des variations dans les données relatives aux taux de réussite en licence sont observées dans l'ensemble des informations transmises à la commission d'enquête. Ces données varient selon la source de l'information (par exemple entre l'OCDE et le Mesre), mais aussi au sein des éléments produits par le ministère lui-même. Si l'ordre de grandeur de l'échec étudiant demeure le même dans toutes les sources, ces écarts conduisent à s'interroger sur la fiabilité du suivi statistique effectué.*

L'ajout d'une, voire de deux années de formation supplémentaires améliore ces résultats, sans pour autant permettre de parvenir à une situation satisfaisante : **après cinq ans de formation, moins d'un étudiant sur deux** de la cohorte de 2019[1] **obtient finalement le diplôme de licence** (44,7 % en quatre ans, et 48,5 % en cinq ans, soit après deux redoublements).

Ces résultats sont d'autant plus inquiétants que, après une progression sensible entre 2016 et 2023, ils sont **aujourd'hui orientés à la baisse**. Selon les éléments transmis par la Dgesip, une **chute de 5,6 points** est enregistrée entre les sessions 2021 et 2023 dans la proportion des étudiants obtenant leur licence en trois ans[2]. La même tendance est observée sur les deux dernières années pour lesquelles le taux de réussite en quatre et cinq ans est disponible.

Évolution de la proportion d'étudiants inscrits en L1 obtenant le diplôme de licence en trois, quatre et cinq ans entre 2014 et 2024

Lecture : 27,2 % des étudiants inscrits pour la première fois en première année de licence (L1) en 2011 ont obtenu une licence (générale ou professionnelle) en trois ans, soit en 2014-2015. 39 % l'ont obtenue en quatre ans (soit en 2015-2016) et 44,1 % en cinq ans (soit en 2016-2017). Les données relatives à l'obtention de la licence en quatre et cinq ans ne sont pas disponibles pour la cohorte 2020.



Source : commission d'enquête d'après les données fournies par la Dgesip

[1] *Dernière année pour laquelle le taux de réussite en cinq ans est connu.*

[2] *La session 2023 correspond à l'achèvement en trois ans du cycle de licence pour les titulaires du baccalauréat de 2020, qui a enregistré un taux de réussite historiquement haut dans un contexte d'aménagement des épreuves du fait de la pandémie de Covid-19.*

• Ces résultats **varient fortement selon les disciplines et les établissements**.

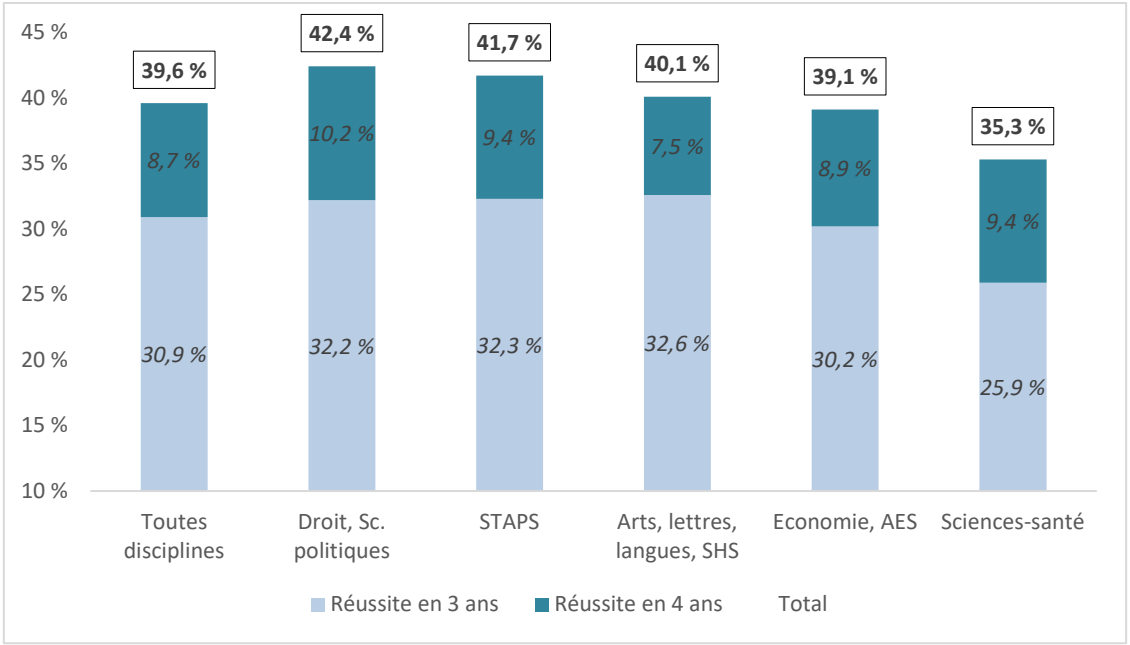
– En raison de la sélection opérée pour l'accès aux études de santé, **c'est dans les disciplines de sciences et santé que l'échec est le plus élevé**, avec 35,3 % des étudiants obtenant une licence en trois ou quatre ans[1].

Les disciplines de **droit et sciences politiques** et de **sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps)** affichent **des taux de réussite en trois ou quatre ans légèrement supérieurs à la moyenne** (respectivement 42,4 % et 41,7 %) en raison d'une proportion plus importante d'étudiants diplômés au terme d'une quatrième année (10,2 % et 9,4 %).

Les disciplines d'**arts, lettres, langues et sciences humaines et sociales (SHS)** se caractérisent par le taux de réussite le plus élevé pour l'obtention de la licence en trois ans (32,6 %), mais une **moindre valeur ajoutée de la quatrième année** de licence (qui permet à 7,5 % des étudiants de valider leur diplôme). Le taux de réussite varie fortement entre les étudiants inscrits en psychologie (45 %) et en langues (32,4 %).

Hors parcours de santé, ce sont les filières de **sciences économiques et d'administration économique et sociale** (AES) qui affichent les **taux de réussite les plus faibles** (39,1 % en trois ou quatre ans), ce taux étant tiré vers le bas par les résultats des étudiants inscrits en AES.

Répartition par filière des étudiants de la cohorte 2020 ayant obtenu le diplôme de licence en trois ou quatre ans



Source : commission d'enquête à partir des données du Sies

[1] *Les éléments statistiques qui suivent sont issus de la publication* Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2024, *Note Flash du Sies, n° 2025-29, 18 novembre 2025.*

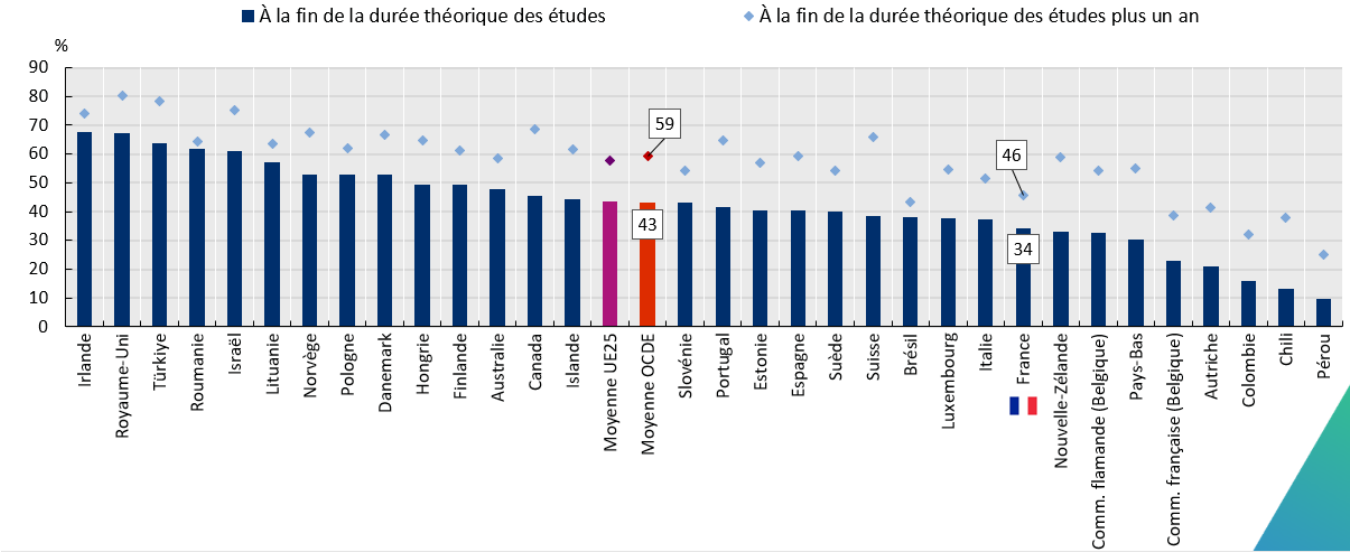
– De fortes différences existent également entre les **établissements**.

Tandis que deux étudiants sur trois (65,7 %) inscrits en L1 à l'université Paris-Panthéon-Assas en 2020 ont validé leur licence en trois ou quatre ans, ce taux tombe à 15 à 22 % pour plusieurs universités ultramarines (14,8 % dans les universités de Guyane et de Polynésie française, 18 % à l'université de Nouvelle-Calédonie et 22 % à l'université de La Réunion) et autour de 25 % pour trois universités franciliennes (23,4 % à l'université Paris 13, 25,3 % à l'université Paris 8 et 26,5 % à l'université d'Évry-Val d'Essonne).

48 % des établissements (33 sur 69), de toutes tailles et aux implantations territoriales variées, obtiennent des performances supérieures à la moyenne nationale. Il s'agit notamment de l'université d'Angers (55,9 %), de l'université de La Rochelle (52,3 %), de l'université Savoie Mont-Blanc (51,9 %), de l'université Toulouse Capitole (49,6 %) ou encore de l'université Paris Saclay (46,8 %). Ces résultats doivent cependant être nuancés par le fait que tous les établissements ne proposent pas de parcours de formation en santé, qui présentent les taux de réussite les plus bas.

• Au plan international, ces résultats placent la France dans **le peloton de queue des pays comparables**. Au regard du taux de réussite en trois et quatre ans, en 2023, des nouveaux inscrits en licence, notre pays se **classe 24ème sur 32 pays** de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – loin derrière la moyenne de 43 % des étudiants obtenant la licence en trois ans et 59 % en quatre ans au sein de l'Union européenne (UE).

Taux d'obtention du diplôme de licence (ou équivalent) à la fin de la durée théorique de formation en 2023 parmi les pays membres de l'OCDE

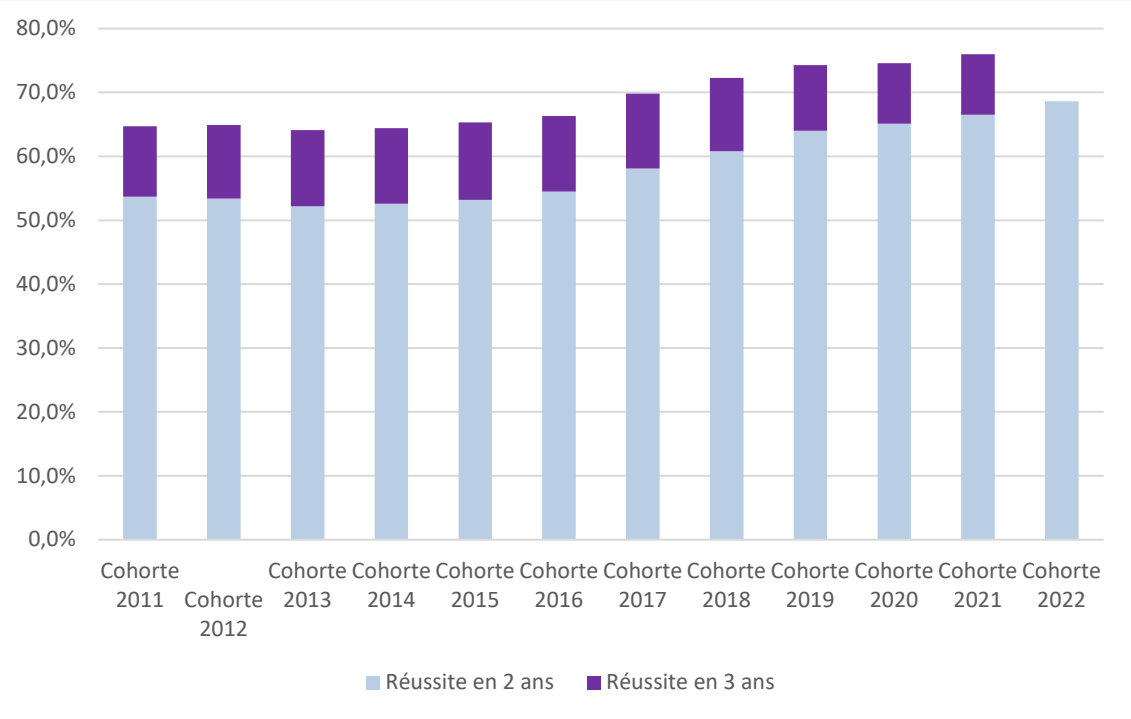


Source : OCDE

• **Les difficultés se concentrent sur le cycle de licence**.

Les taux de réussite observés en **master** sont en effet nettement plus satisfaisants : plus des trois quarts (76 %) des étudiants inscrits pour la première fois en première année de master en 2021 ont obtenu leur diplôme en deux ou trois ans, et deux tiers (66,5 %) en deux ans. Ces taux de réussite sont en outre en hausse sur les dix dernières années.

Évolution de la proportion d'étudiants inscrits en M1 obtenant le diplôme de master en deux ou trois ans entre 2013 et 2024



Source : commission d'enquête d'après les données du Sies

• Le **coût des redoublements et des sorties sans diplôme** a été évalué par la Cour des comptes à **plus d'un demi-milliard d'euros** (534 millions d'euros) **par cohorte d'étudiants, sur les trois années du premier cycle**[1].

Cette estimation, effectuée sur la cohorte des néo-bacheliers de 2018 en retenant l'hypothèse du conseil d'analyse économique (CAE) selon laquelle le coût moyen annuel d'un étudiant en licence est de 3 730 euros[2], s'accompagne de **réserves méthodologiques**, rappelées devant la commission d'enquête par Louis Vallernaud, président de la section « Enseignement supérieur et recherche » de la troisième chambre de la Cour des comptes. Outre qu'elle ne tient pas compte des dépenses publiques non directement liées à la formation, comme la prise en charge de la restauration,

[1] *Cour des comptes,* La prévention de l'échec en premier cycle universitaire, *Rapport public annuel 2025.*

[2] *G. Fack et É. Huillery,* Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace, Les notes du conseil d'analyse économique, *n° 68, décembre 2021.*

de l'hébergement ou de la médecine scolaire, elle ne distingue pas entre les échecs et les réorientations. Elle n'intègre pas, enfin, « *des coûts indirects que ces situations d'échec génèrent pour la société, en particulier les difficultés à intégrer le marché du travail ou le fait que les étudiants concernés perçoivent des salaires plus bas* »[1].

Interrogée sur ce point par la rapporteure, dans l'objectif d'affiner la première approche proposée par la Cour, la Dgesip n'a pas fourni de réponse. Quoique fruste, cette évaluation du coût de l'échec étudiant est donc à ce jour la seule disponible.

b) Une insuffisante caractérisation de la réussite étudiante

La gravité des résultats observés en licence doit cependant être **tempérée par leur caractère approximatif**. De nombreux acteurs font en effet valoir que **la réussite étudiante ne peut être mesurée au seul regard de l'obtention du diplôme de licence** dans la durée théorique de la formation y préparant.

• Sur le plan statistique, l'**inadéquation de ce critère** tient tout d'abord au fait qu'il permet de caractériser les **seuls parcours rectilignes**, dans lesquels un étudiant inscrit dans une discipline en L1 obtient sa licence dans cette même discipline ; *a contrario*, l'ensemble des parcours qui s'écartent de cette trajectoire sont automatiquement comptabilisés comme des échecs. Cette approche mécanique conduit à considérer comme des échecs deux situations qui doivent ou peuvent au contraire être analysées comme des réussites :

– les **« faux échecs » résultant de la configuration particulière des études de santé**. L'admission en études de santé (médecine, maïeutique, odontologie, pharmacie ou kinésithérapie - MMOPK) des étudiants inscrits en première année de licence accès santé (LAS) apparaît en effet comme un échec dans les statistiques du Mesre, dès lors que ces étudiants n'obtiendront pas la licence correspondant à la majeure disciplinaire de la LAS. Coralie Chevallier souligne que ce deuxième cas « *n'a rien d'anecdotique : dans les universités pourvues d'un important département de santé, les chiffres sont faux* » [2] ;

– les **réorientations** en cours de cycle de licence, y compris en dehors de l'université, dont des travaux récents tendent à démontrer **l'effet positif sur la réussite étudiante**[3].

---

[1] *Audition du 7 mai 2026.*

[2] *Audition du 13 avril 2026.*

[3] *Institut des politiques publiques, Note n° 122,* Quels effets d'une réorientation en première année d'études supérieures sur la réussite des étudiants ? *Nagui Bechichi, janvier 2026. Cette étude, qui vise à proposer* « une première estimation causale des conséquences d'une réorientation post-bac sur les parcours et la réussite d'études supérieures, en comparant les étudiants admis de justesse à cette réorientation à ceux refusés de justesse », *relève que l'admission de justesse à un vœu de réorientation augmente de 23 points, par rapport au refus de réorientation de justesse, la probabilité d'obtenir un diplôme du supérieur (69 % contre 46 %).*

Ces difficultés renvoient à l'**insuffisance du suivi statistique** déployé par le Mesre, au cours des dernières années, **sur les parcours étudiants**, et qui ne permet pas de distinguer ces situations d'un décrochage ou de l'abandon d'un parcours de formation sans poursuite d'études, sans insertion professionnelle et sans projet.

Les données nécessaires à un tel suivi existent pourtant de longue date : l'identifiant national élève (INE), attribué à chaque élève dès le début de sa scolarité et qui le suit tout au long de son parcours de formation, permet d'analyser les trajectoires précises des étudiants– comme le font déjà certains établissements, à l'instar de l'université de Reims-Champagne-Ardenne. Interrogé sur ce point, le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, Olivier Ginez, indique que le suivi par numéro étudiant est assuré pour l'analyse de l'insertion professionnelle, « *mais pas encore pour la réussite étudiante* », qui ne fait pas encore l'objet d'une « *analyse fine des cohortes* »[1], et que « *le ministère travaille à une autre mesure de la réussite qui tienne plus compte de [la] variété des parcours offerts* »[2].

La commission d'enquête observe avec satisfaction que **cette lacune est en cours de résorption** par le service statistique du ministère. Après une première publication de janvier 2025 proposant une analyse inédite des parcours de tous les bacheliers 2019 au cours de leurs trois premières années d'études, réalisée à partir de leur numéro INE[3], une seconde publication de juillet 2026 approfondit cette analyse pour les 182 900 entrants en licence générale, suivis sur quatre ans[4].

Ces travaux proposent une lecture plus fine des parcours étudiants en licence, en distinguant **quatre trajectoires-types** des étudiants de licence :

– la **trajectoire linéaire** correspond à la validation, en trois ou quatre ans, de la licence dans laquelle l'étudiant était inscrit après le baccalauréat, ou d'une licence du même groupe disciplinaire ;

– la **réorientation accomplie** recouvre les situations dans lesquelles une réorientation a permis à un étudiant de progresser dans son parcours de formation, en validant un diplôme de niveau supérieur ou égal à bac+2 ou en atteignant le niveau bac +3 ;

– la **trajectoire stagnante** est caractérisée par l'absence d'obtention de diplôme malgré une inscription au niveau bac+1 ou bac+2 pendant au moins trois des cinq années d'observation ;

– la **trajectoire des « peu inscrits »** concerne les étudiants non diplômés et qui se sont inscrits une à deux fois pendant les cinq années d'observation.

---

[1] *Audition du 16 juin 2026.*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[3] Une grande diversité des trajectoires durant les trois premières années dans l'enseignement supérieur, *Note d'information du Sies n° 25.03, janvier 2025.*

[4] Trajectoires des étudiants entrant en licence : entre réussites, réorientations et abandons, *Note d'information du Sies n° 26.06, 2 juillet 2026.*

Cette catégorisation **simplifiée** ne permet pas encore de disposer d'une vision exacte de l'échec et de la réussite étudiante : le Sies relève en effet que, « *parmi les étudiants dont la trajectoire est considérée comme stagnante, certains pourraient obtenir un diplôme en-dehors de la fenêtre d'observation, et à l'inverse, certaines réorientations qualifiées d'accomplies selon les critères retenus pourraient finalement ne pas être menées à bien* »[1].

Cette approche permet néanmoins de **nuancer en partie le constat d'échec massif en premier cycle universitaire** par de nouvelles données :

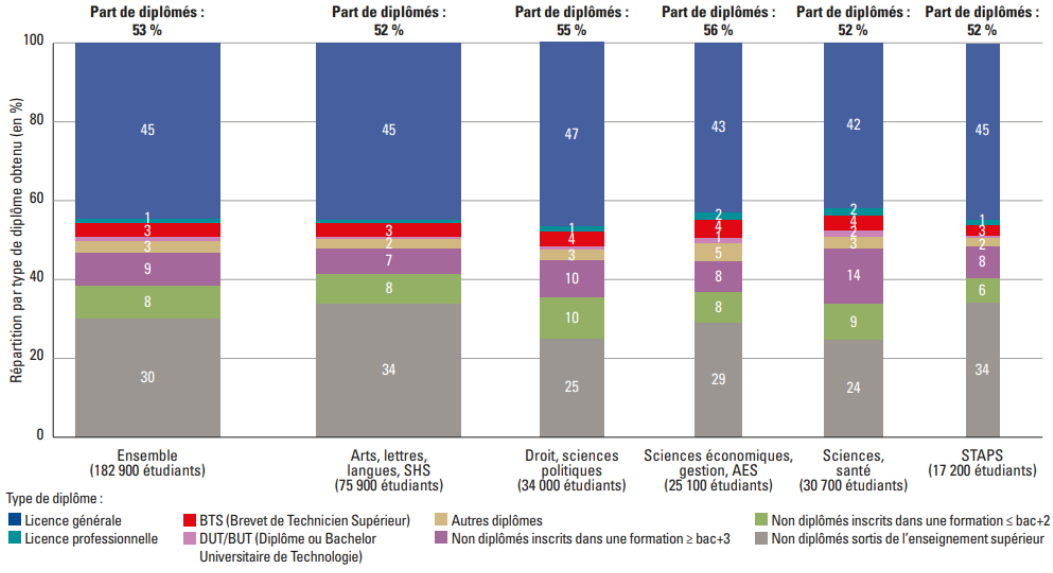
– 46 % des étudiants inscrits en première année de licence générale en 2019 ont obtenu un diplôme de licence en trois ou quatre ans, que ce soit dans la discipline dans laquelle ils étaient initialement inscrits, dans une autre discipline ou en licence professionnelle (1,3 % des étudiants) ;

– une réorientation dans une autre filière de formation a permis à 7,2 % des étudiants d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur, notamment un BTS (3,5 %), un DUT (2,9 %) ou un titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) (0,6 %) ;

– parmi les 47 % d'étudiants n'ayant pas obtenu de diplôme, une majorité n'est plus inscrite dans l'enseignement supérieur (30 % de la cohorte).

Cette dernière donnée demeure en tout état de cause extrêmement inquiétante : **près d'un étudiant sur deux s'inscrivant en licence générale après le baccalauréat n'obtient aucun diplôme cinq ans après son entrée dans l'enseignement supérieur**.

Plus haut diplôme obtenu en 2023
par les étudiants inscrits en première année de licence générale en 2019



Note : Les largeurs sont proportionnelles aux effectifs d'inscrits dans le groupe disciplinaire, sauf pour la barre correspondant à l'ensemble des étudiants.
Lecture : Parmi les néo-bacheliers entrant en licence en 2019, 53 % valident au moins un diplôme dont le plus haut atteint en 2023 est une licence générale pour 45 % d'étudiants.

Source : Sies

[1] Id.

• La mesure de la réussite étudiante au regard du critère de l'obtention d'un diplôme fait également l'objet de **trois critiques de fond**.

Plusieurs présidents d'université font tout d'abord valoir que cet indicateur ne rend pas compte de la **valeur ajoutée des universités** dans l'accompagnement des étudiants vers la réussite, qui peut être plus ou moins élevée en fonction des publics accueillis. Ils invitent à nuancer les taux de réussite au regard de critères tenant compte des profils étudiants – notamment leur origine socio-professionnelle, ou encore le taux d'étudiants exerçant une activité professionnelle de manière parallèle à leur formation.

La persistance, voire la progression de taux d'échec élevés peut ensuite être lue comme la marque du **maintien d'une exigence académique élevée**. L'université Littoral Côte d'Opale fait ainsi valoir que la baisse de son taux de réussite en licence, passé de 46 % à 41 % en quelques années, résulte d'un changement opéré dans les modalités de contrôle des connaissances ; il a en effet été mis fin à la possibilité d'une compensation entre les notes obtenues dans des modules distincts, de manière à « *garantir l'acquisition réelle des compétences par les étudiants* »[1]. Pour cette raison, l'interprétation des comparaisons internationales n'est pas toujours aisée, en raison de niveaux d'exigence probablement différents selon les filières et les pays.

Enfin, avec 206 000 étudiants en réorientation sur Parcoursup en 2026, une **tendance à la « délinéarisation » des parcours étudiants** est observée par plusieurs interlocuteurs de la mission et corroborée par les travaux de l'IGÉSR[2]. Ce mouvement, qui se caractérise par des trajectoires étudiantes marquées par des discontinuités, des réorientations ou encore une alternance entre des périodes d'emploi et de formation, est globalement perçu comme une **évolution positive** face à celles des trajectoires professionnelles, qui rendent nécessaires l'acquisition de compétences diverses et affranchies des cloisonnements entre les disciplines traditionnelles, et le retour périodique à des périodes de formation.

Sylvie Retailleau a ainsi considéré que « *le changement rapide des connaissances et des compétences à acquérir dans les différents métiers devraient nous conduire à revoir [le modèle traditionnel de formation]* »[3], tandis que Daniel Mouchard, président de l'université Paris III-Sorbonne Nouvelle, observe que « *nos diplômes sont orientés vers des corps de métier. Dans une certaine mesure, ce modèle est daté, d'autant que l'intelligence artificielle bouscule tous les cadres* » et que « *nos étudiants connaîtront deux, trois, quatre ou cinq expériences professionnelles dans des domaines très différents* »[4].

---

[1] *Audition du 3 juin 2026.*

[2] *IGÉSR,* La réorientation dans l'enseignement supérieur*, rapport n° 2020-063, juin 2020, selon lequel* « les changements de trajectoires étudiantes sont en constante augmentation et pourraient de fait devenir, à la place des parcours linéaires et continus, la nouvelle norme » *(p. 7).*

[3] *Audition du 6 mai 2026.*

[4] *Audition du 20 mai 2026.*

c) Des formations qui ne garantissent plus la maîtrise des compétences fondamentales

À ces sources de préoccupation s'ajoute la **faible maîtrise des compétences fondamentales** par une proportion notable d'étudiants et de diplômés de l'université.

• Ce constat est **objectivé par les travaux de l'OCDE en matière d'éducation** : l'évaluation des compétences des adultes réalisée dans le cadre de l'étude PIAAC établit que **les diplômes de l'enseignement supérieur français**[1] **n'attestent pas toujours de la maîtrise des compétences fondamentales**[2].

Cette observation est notamment fondée sur l'évaluation des compétences des diplômés français en **littératie**[3] : **8 % des diplômés français du supérieur se situent au niveau 1 (sur 5) ou en-dessous**, niveau auquel ne peuvent être compris que de très courts textes contenant peu d'informations parasites. Une **tendance à l'aggravation** est en outre observée : entre le cycle 1 (2012-2015) et le cycle 2 (2023) de cette enquête, le score moyen en littératie des adultes diplômés de l'enseignement supérieur a diminué de 5 points. Si la France se situe, sur ces deux indicateurs, dans la moyenne haute des pays comparables, il n'est évidemment pas possible de se satisfaire de tels résultats.

La Dgesip n'a pas été en mesure de préciser ces données. Elle indique que l'évaluation de la maîtrise des compétences fondamentales par les étudiants à l'université requiert « *un changement de culture* », lequel est « *engagé* » par le ministère[4]. Les outils Pix et Ecri+ doivent permettre au Mesre et aux établissements « *d'assurer le suivi des acquis sur les compétences jugées sensibles* », notamment le numérique et la littératie.

• Plusieurs acteurs entendus par la commission d'enquête ont illustré les résultats de l'enquête PIAAC par leurs observations de première main, faisant part de leur **préoccupation quant au faible niveau de langue française des étudiants** et de leur inquiétude sur la menace que fait peser le recours à l'intelligence artificielle sur la maîtrise déjà fragile des capacités de raisonnement et de lecture critique.

---

[1] *La majorité de ces diplômes étant des diplômes universitaires. 57 % des 785 000 diplômes de l'enseignement supérieur délivrés en 2022 (hors titres RNCP) l'ont ainsi été par une université (calcul réalisé à partir de Insee, Formations et emploi,* Diplômes de l'enseignement supérieur*, analyse parue le 12 février 2025).*

[2] *Évaluation des compétences des adultes 2023, étude initiée et dirigée par le programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC), publiée en décembre 2024, et dont les résultats sont retracés dans la publication* Regards sur l'éducation 2025. *Les éléments statistiques mentionnés trouvent leur source dans la note spécifique à la France.*

[3] *C'est-à-dire, selon la définition qu'en donne l'OCDE et qui correspond à la notion anglo-saxonne de* literacy, *la capacité à comprendre et utiliser l'information contenue dans des textes écrits dans divers contextes quotidiens, pour atteindre des objectifs personnels et pour développer des connaissances et des aptitudes.*

[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Danièle Kahn, présidente de la conférence des directions d'unité de formation et de recherche (UFR) arts, lettres, langues, sciences humaines et sociales (CDUL), indique ainsi que « *les compétences en langue française sont extrêmement problématiques* » et que « *les étudiants ont beaucoup de mal à écrire en langage soutenu* », soulignant que « *le manque de maîtrise de la langue implique une difficulté croissante à problématiser, et ce jusqu'en master* »[1]. Xavier Leroux, président de l'Auref, a dans le même sens relevé que certains étudiants pourtant inscrits en licence de lettres modernes « *rencontrent encore à l'université de réelles difficultés dans la maîtrise de la langue française* »[2]. Jeanick Briswalter, président de l'université Côte d'Azur, a pointé que « *la dégradation des connaissances fondamentales* » est constatée dans la correction des copies et que les enseignants-chercheurs « *rapportent systématiquement une baisse de la capacité à s'exprimer correctement* »[3], tandis que Frédérique Berrod, présidente de l'université de Strasbourg, a relevé « *un décalage […] entre la maîtrise des fondamentaux et ce qui peut être demandé en première année* » [4]. Des « *niveaux de compétence en syntaxe ou en orthographe complétement inadmissibles* » ont enfin été pointés lors du déplacement de la commission d'enquête à Nantes[5].

• Ces observations ont été **confirmées par la consultation de copies de partiels** de L1 par la rapporteure lors des déplacements de la commission d'enquête à Reims[6] (qui a permis la consultation de copies de lettres modernes et d'histoire) et Nantes. Si la majorité des copies présentées étaient de niveau moyen, voire de bon niveau sur le plan des connaissances, des lacunes évidentes d'expression écrite, de raisonnement basique et de culture générale ont été relevées dans une large proportion d'entre elles.

2. Des angles morts sur la qualité de l'insertion professionnelle

La qualité des parcours étudiants à l'université doit ensuite être mesurée au regard de **l'insertion professionnelle des diplômés qui en sont issus,** qui permet d'apprécier l'acquisition de compétences mobilisables sur le marché du travail. Les conclusions de la commission d'enquête sont ici limitées **par l'inégale qualité et la discontinuité des données disponibles**, en cours de reconfiguration dans le contexte du déploiement de l'outil Insersup.

• D'un point de vue quantitatif, **les titulaires d'un diplôme universitaire**[7] **s'insèrent largement et rapidement sur le marché du travail**, et le volume de l'insertion professionnelle des diplômés de l'université constitue indéniablement une force du modèle universitaire.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 7 avril 2026.*
[3] *Audition du 14 avril 2026.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Déplacement du 8 juin 2026.*
[6] *Déplacement du 4 juin 2026.*
[7] *La commission d'enquête n'a pas retenu ici les données relatives à l'insertion des diplômés de licence générale, dans la mesure où l'obtention de ce diplôme débouche majoritairement sur une poursuite d'études.*

En témoignent les **taux d'emploi élevés enregistrés :**

– à dix-huit mois pour les diplômés de 2022 de **licence professionnelle** (87 %) et de **master hors enseignement** (83 %)[1]. Des écarts sont cependant enregistrés, au niveau master, selon les filières de formation : 78 % des diplômés de Lettres, langues et arts (LLA) étaient en emploi douze mois après leur sortie de l'université, contre 83 % des diplômés de Droit, économie et gestion (DEG) et 86 % de ceux formés en Sciences, Technologies et santé (STS) ;

– à dix-huit mois pour les diplômés de 2022 des **masters préparant aux métiers de l'enseignement** (94 %, soit une insertion massive cohérente avec la nature de leur formation) ;

– à douze mois pour la première promotion des diplômés du **BUT**, sortie de formation en 2024 (69,2 %)[2].

L'insertion professionnelle salariée des étudiants ayant suivi un parcours de **sciences de l'ingénieur et de *management*** à l'université est par ailleurs **proche de celle des diplômés formés dans les écoles extra-universitaires**[3]. Les ingénieurs formés à l'université et diplômés en 2024 sont 75,3 % à être en emploi salarié douze mois après l'obtention de leur diplôme, soit une proportion légèrement supérieure à celle des anciens élèves d'école d'ingénieur (74,4 %). De même, 64,5 % des titulaires d'un diplôme universitaire de management de niveau bac+5 sont salariés un an après leur sortie d'études, soit une proportion presque identique à celle des diplômés des écoles de management (65,3 %).

Cette approche statistique a été confirmée au cours des auditions. Plusieurs présidents d'université, notamment El Mouhoub Mouhoud (Paris Sciences et Lettres) et Philippe Roingeard (Tours) ont fait état de taux d'insertion supérieurs à 90 % pour leurs diplômés de master[4]. Danièle Kahn a souligné une insertion « *satisfaisante, contrairement aux idées reçues* » pour les diplômés d'arts, lettres, langues et sciences humaines et sociales[5], tandis que Stéphane Braconnier (Paris-Panthéon-Assas) a jugé « *absolument faux* » l'argument commercial employé par certains établissements privés selon lequel les formations universitaires ne garantiraient pas une employabilité satisfaisante[6].

---

[1] L'insertion professionnelle des diplômés 2022 de l'université (master et licence professionnelle), *fiche 27, in* L'État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France (Eesri), *18e édition, 2e trimestre 2026, 11 juin 2025. Cette édition de l'Eesri constitue la dernière pour laquelle des données relatives à l'insertion professionnelle des étudiants spécifiques à l'université sont disponibles.*

[2] *Sies,* Le taux d'emploi salarié en France des diplômés 2024 de BUT, *Note Flash n° 2025-35, décembre 2025.*

[3] L'insertion professionnelle en emploi salarié en France des diplômés de formation d'ingénieur et de niveau Bac + 5 en management, *fiche 30, in* L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France, *19e édition, 2e trimestre 2026.*

[4] *Auditions du 31 mars et du 14 avril 2026.*

[5] *Audition du 27 mai 2026.*

[6] *Audition du 7 avril 2026.*

Ces déclarations sont en ligne avec les éléments statistiques transmis par les universités interrogées par la rapporteure, qui font état de taux d'insertion fréquemment supérieurs à 80 %, toutes filières confondues[1].

• La **qualité de l'insertion professionnelle** des diplômés de l'université ne peut cependant qu'être **approchée** par les données disponibles.

Selon la Dgesip, cette qualité doit être mesurée à travers **plusieurs dimensions** : l'adéquation entre le niveau de diplôme et le poste occupé, le délai d'accès au premier emploi en adéquation avec le niveau de diplôme, la stabilité de l'emploi occupé, le niveau de rémunération, les conditions de travail, les perspectives d'évolution professionnelle et la satisfaction professionnelle.

– La dernière étude disponible spécifique à l'université[2] fait apparaître des **résultats contrastés selon les filières** sur certains de ces points. Ainsi, si la proportion **d'emploi stable**[3] est de 78 % pour l'ensemble des diplômés de master de 2020 à trente mois de leur sortie de formation, elle n'est que de 62 % pour les diplômés de SHS. La proportion **d'emplois de niveau cadre ou professions intermédiaires** des titulaires de master de droit, économie et gestion (DEG) est supérieure de 14 points à celle des diplômés de LLA, et de 18 points à celle des diplômés en SHS. Le **salaire net mensuel médian à 18 mois** varie de 1 760 euros pour les masters en LLA à 2 210 euros en sciences-technologies-santé ; il est de 1 810 euros pour les licences professionnelles.

– Le critère de **l'adéquation entre le niveau du diplôme obtenu et l'emploi occupé** constitue **un sujet de préoccupation largement partagé**. Le ministre de l'enseignement supérieur Philippe Baptiste a ainsi indiqué que « *les débouchés ne correspondent pas forcément au niveau de la formation, ce qui peut générer une forme de frustration. Le taux d'insertion professionnelle des diplômés de master est très bon ; la question est plutôt celle de l'adéquation entre le poste occupé et le niveau de qualification* » [4]. Le rapport d'information de la commission de la culture du Sénat d'octobre 2025 relatif à la stratégie universitaire de l'État pointait dans le même sens le risque d'un « *décalage entre le niveau du diplôme obtenu et les caractéristiques de l'emploi occupé, qui place de nombreux jeunes en situation dite de déclassement professionnel ou de suréducation* »[5].

---

[1] *Sur la base des enquêtes d'insertion professionnelle menées par chacune d'entre elles auprès de leurs anciens étudiants.*

[2] *Sies,* L'insertion professionnelle à 18 et 30 mois des diplômés 2020 de master*, Note Flash n° 2023-22, octobre 2023. Ces éléments sont issus de la dernière enquête sur l'insertion professionnelle fondée sur les données remontées par les universités.*

[3] *C'est-à-dire dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, de la fonction publique, d'une profession libérale ou indépendante.*

[4] *Audition du 30 juin 2026.*

[5] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance, *rapport d'information n° 58 (2025-2026) de Mme Laurence Garnier et M. Pierre-Antoine Levi au nom de la commission de la culture, 22 octobre 2025, page 39.*

Ce critère peut être approché par la mesure du **déclassement professionnel**[1] des diplômés de l'universités, régulièrement évoqué dans le débat public, mais qui fait l'objet **d'évaluations contrastées et le plus souvent non spécifiques à l'université**.

Une récente publication du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan relève ainsi, d'une manière générale, un « *décalage entre niveau de diplôme et niveau d'emploi* » chez les jeunes de moins de 30 ans[2]. La dernière enquête Génération du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) dresse un constat plus nuancé en estimant, toujours pour l'ensemble des diplômés du supérieur, que « *le déclassement tend à diminuer depuis une décennie pour les diplômés de niveau bac+5 et plus* », mais qu'il a « *franchement augmenté pour les sortants diplômés du supérieur court (bac+2 et bac+3/4, à l'exception de la filière santé/social)* »[3]. Il semble toutefois que la tendance au déclassement soit plus marquée pour les titulaires de diplômes universitaires de niveau bac + 5 : cette même publication précise en effet que « ***les bac+5 hors écoles*** » – catégorie qui semble majoritairement recouvrir les diplômes délivrés par les universités – « ***sont assez mal positionnés par rapport à plusieurs autres diplômes de niveau inférieur. La situation relative des diplômés de master****, notamment, malgré une amélioration sur la période,* ***est souvent moins favorable que celle des diplômés de bac+3/4 ou même de niveau bac*** ».

S'appuyant sur l'enquête Génération, l'*État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France* (*Eesri*) le plus récemment publié pointe enfin l'influence de la spécialité de formation sur la probabilité de déclassement[4]. L'enquête relève ainsi que « *à niveau de formation égal, les jeunes diplômés de formations tertiaires et en langues, littérature et sciences humaines et sociales sont […] plus fréquemment déclassés que celles et ceux issus de formations industrielles ou scientifiques* ». Le taux de déclassement des titulaires d'un master de littérature ou de sciences humaines et sociales est ainsi évalué à 35 %.

• Toutefois, aux plans quantitatif et qualitatif, **la fiabilité de l'évaluation de l'insertion professionnelle semble être partiellement remise en cause** par le changement de méthode déployé par le Mesre.

---

[1] *Dans l'enquête Générations du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), sont considérés comme déclassés les diplômés de CAP ou BEP et les bacheliers quand ils sont employés ou ouvriers peu qualifiés, les diplômés de bac +2/3/4 quand ils ne sont pas cadres, professions intermédiaires ou chefs d'entreprise, et les diplômés de bac+5 ou plus quand ils ne sont pas cadres ou chefs d'entreprise.*

[2] *Haut-commissariat à la stratégie et au plan*, Jeunesse d'hier et d'aujourd'hui : le grand déclassement ?, *Note flash n° 4, octobre 2025.*

[3] *Céreq*, S'insérer dans un monde instable : le diplôme reste une valeur sûre. Enquête 2024 auprès de la Génération 2021, *Céreq Bref (Bulletin de recherches emploi formation), n° 487-488, 2026.*

[4] *Sies*, L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France (Eesri), *2026, n° 19, juin 2026.*

De vives critiques s'élèvent en effet sur le dispositif Insersup, qui constitue depuis 2023 le nouvel outil de référence pour la mesure de l'insertion professionnelle des diplômés du supérieur, en remplacement des enquêtes internes réalisées par chaque établissement. Cet outil, qui agrège les données issues de l'appariement entre les fichiers des établissements d'enseignement supérieur et les données fiscales et sociales, a le grand mérite d'offrir une vision large et reproductible de l'insertion à l'issue de toutes les formations du supérieur, qui permettra d'enrichir les fiches Parcoursup de chaque formation. Il emporte cependant une **perte de finesse dans l'analyse de certaines données relatives aux universités**.

Les données relatives à l'**emploi non salarié** des diplômés des universités ne sont ainsi pas disponibles dans les premières études issues de cet outil ; cette lacune pénalisait fortement les formations débouchant largement sur un emploi indépendant ou libéral, notamment les filières de droit, dont les taux d'insertion publiés ont chuté de manière artificielle. Si cette difficulté a été partiellement corrigée, Coralie Chevallier souligne que **d'importants angles morts** subsistent dans le fonctionnement de l'outil : « *les **emplois à l'étranger** restent exclus du périmètre, ce qui pénalise structurellement les formations à forte dimension internationale. Par ailleurs, pour des raisons de protection des données personnelles, **les formations comptant moins de 20 étudiants** ne font l'objet d'aucune publication, ce qui invisibilise une partie de l'offre de spécialité, précisément là où les résultats pourraient être les plus instructifs* »[1]. Cette restriction est d'autant plus regrettable qu'elle semble procéder d'une conception extensive du secret statistique, et qu'elle ampute l'analyse de l'insertion professionnelle des diplômés de l'université de données indispensables. Régis Bordet, président de l'université de Lille, relève en conséquence des mêmes observations que l'outil Insersup est « *déconnecté des réalités observées et connues des universités* »[2], selon une position qui rejoint celle publiquement exprimée par France Universités[3].

Soulignant que le taux d'emploi mesure moins la performance des formations universitaires que l'état du marché du travail au moment des enquêtes, Coralie Chevallier appelle par ailleurs à **systématiser des indicateurs complémentaires permettant d'évaluer la qualité des emplois obtenus**, en prenant notamment en compte l'adéquation entre la formation suivie et les caractéristiques de l'emploi occupé[4].

Cette approche semble encore **entièrement à construire**. Seules deux des dimensions permettant de caractériser la qualité de l'insertion professionnelle précitées font l'objet de mesures par Insersup : la stabilité de l'emploi (par la mesure de la proportion de diplômés occupant un CDI ou ayant le statut de fonctionnaire) et la rémunération (par la mesure du salaire

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *France Universités,* Insersup : un outil qui masque la réalité de l'insertion professionnelle, *communiqué de presse du 17 juin 2026.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

médian de sortie de chaque formation). L'adéquation entre l'emploi occupé et le diplôme ne fait en revanche l'objet d'aucune mesure, à ce jour, dans le cadre de l'outil Insersup.

3. Un décrochage de l'activité doctorale face à la concurrence internationale

Le troisième indicateur de la qualité de l'accomplissement de leurs missions par les universités réside dans leur **activité doctorale**. Cet indicateur est particulièrement **emblématique**, dans la mesure où le doctorat constitue le plus haut grade des diplômes universitaires et est généralement considéré comme une marque d'excellence au niveau mondial.

a) Une stagnation des parcours doctoraux

• Les indicateurs[1] relatifs à l'activité doctorale des universités[2] témoignent d'une **stagnation dans le développement des parcours doctoraux** :

– l'effectif des nouveaux inscrits en première année dans une école doctorale (16 970 en 2024-2025) a reculé de 1 % entre 2015 et 2024. En dépit d'une tendance à l'augmentation au cours des dernières années (+ 4,6 % entre 2022 et 2023 et + 3 % entre 2023 et 2024[3]), ces chiffres témoignent d'une **absence de progression des effectifs doctoraux sur la dernière décennie** ;

– sur la même période, le **nombre de docteurs nouvellement diplômés** (14 727) est **demeuré quasiment stable** (+ 1,25 %) – avec un effet de rattrapage marqué en 2023 des thèses non soutenues pendant la pandémie de Covid-19.

Cette stagnation s'accompagne **d'améliorations qualitatives du parcours des doctorants**. La proportion de doctorants bénéficiant d'un **financement** pour conduire leurs travaux a progressé de 12 % entre 2015 et 2025, ce qui porte à 81 % le taux de travaux doctoraux financés[4]. L'effectif des doctorants quittant le troisième cycle universitaire **sans soutenance** a par ailleurs diminué de moitié (- 48,6 %) pour atteindre un point bas en 2024-2025 (1 990 sorties sans soutenance) ; selon la Dgesip, cette évolution s'explique par un renforcement de la sélection des futurs doctorants, sous l'effet du développement du label européen HRS4R[5]. La Dgesip relève enfin une tendance à la **diminution de la durée des thèses**.

---

[1] Les données qui suivent sont issues des réponses de la Dgesip au questionnaire de la rapporteure.
[2] En 2024-2025, 120 établissements accueillaient des doctorants dans le cadre de 291 écoles doctorales.
[3] La hausse enregistrée en 2020 a particulièrement concerné la physique (+ 12 %), les sciences pour l'ingénieur (+9%) ainsi que les sciences et technologies de l'information et communication (+ 7 %) ; elle n'a en revanche pas bénéficié aux sciences du vivant et de l'environnement. Le nombre de premières inscriptions en sciences humaines et sociales a augmenté de 3 % après avoir reculé de -2,2 % en 2023 et de 5,5 % en 2022.
[4] La situation financière des doctorants diffère cependant fortement selon les domaines scientifiques : les doctorats en sciences exactes et en sciences du vivant sont très largement financés (respectivement 98 % et 86 %), contre 53 % des doctorats en sciences humaines et sociales.
[5] Label reconnaissant des pratiques de recrutement, ouvertes, transparentes et fondées sur le mérite, de tous les chercheurs, y compris les doctorants.

• Ces évolutions ne permettent cependant pas de hisser la recherche doctorale française au niveau constaté dans les pays comparables – ce que reconnaît par euphémisme la Dgesip, en indiquant que « *le doctorat souffre, en France, d'une situation moins favorable que dans d'autres pays de l'UE ou de l'OCDE* ».

Plusieurs données témoignent d'un **décrochage des universités françaises dans la formation des docteurs** :

– **2 % des étudiants** entrant dans l'enseignement supérieur français après le baccalauréat poursuivent leur formation en doctorat, contre 3,7 % des étudiants dans l'Union européenne, 9 % des étudiants suisses, 3,4 % en Grande-Bretagne et 5,2 % en Allemagne ;

– la **population française** âgée de 25 à 64 ans compte **1 % de docteurs**, contre 1,9 % en Allemagne, 2 % en Grande-Bretagne et 3 % en Suisse. Dans la mesure où une large proportion des étudiants inscrits dans les écoles doctorales sont étrangers (avec, selon la Dgesip, 37 % de doctorants internationaux), cet indicateur ne devrait pas progresser de manière significative au cours des prochaines années.

b) Une faible valorisation du plus haut diplôme universitaire

Ces difficultés ont été mises en lien, tout au long des travaux de la commission d'enquête, avec des **facteurs culturels tenant à la faible valorisation du doctorat dans notre pays**.

Cette absence de valorisation est observée à plusieurs niveaux.

Le doctorat **ne bénéficie pas en France du niveau de prestige qui lui est accordé à l'étranger**, et n'est pas considéré comme nécessaire pour accéder à certains emplois, y compris dans la recherche, ni pour progresser dans une carrière professionnelle. Ainsi, 14 % seulement des chercheurs dans les centres de recherche et développement des entreprises françaises sont des docteurs. Le fait que l'âge moyen des diplômés du doctorat français soit le plus faible parmi les pays de l'OCDE signifie selon la Dgesip que les professionnels français en activité depuis plusieurs années s'engagent moins dans la préparation d'une thèse, et dénote ainsi « *une plus-value perçue du diplôme plus faible que dans les autres pays de l'OCDE* ». Enfin, seuls 8 % des hauts dirigeants français sont des docteurs, contre 21 % aux États-Unis et en Suisse et 36 % en Allemagne – ce qui ne contribue d'ailleurs pas à faire évoluer les représentations relatives au doctorat, ainsi que l'a souligné Olivier Faron, responsable du pôle Compétences, formation et jeunesse du Medef[1].

Des **difficultés relatives à l'insertion professionnelle** des docteurs sont également observées. L'enquête Génération précitée observe à ce titre que « *le doctorat offre des chances moyennes d'accéder à l'emploi stable, presque toujours*

[1] *Audition du 29 avril 2026.*

inférieures à celles des diplômés de bac+5 hors université ». Les phénomènes observés dans les entreprises privées et dans le secteur public diffèrent toutefois :

– s'agissant de l'emploi privé, la **faible rémunération** de nombreux docteurs a été pointée à plusieurs reprises, de même que la **faible qualité perçue des profils de docteurs par les entreprises**. Philippe Aghion a évoqué un « *découragement* » vis-à-vis du doctorat dès lors que celui-ci peut constituer un « *[handicap]* » au moment de l'embauche, ses titulaires étant considérés comme surqualifiés[1]. Camille Galap a également regretté « *des salaires qui ne sont pas à la hauteur de ceux [qui peuvent être obtenus] dans une entreprise avec un diplôme d'ingénieur* »[2], tandis que Bruno Lina, président de l'université Claude-Bernard Lyon 1, relevait que « *lorsqu'un docteur sort de l'université et se retrouve sur le marché du travail en concurrence avec un ingénieur sortant d'une école, il n'est pas avantagé, ce qui est incompréhensible puisqu'il a un niveau de qualification supérieur* »[3]. Ces éléments témoignent, selon Daniel Mouchard, de ce que « *le doctorat est encore trop souvent perçu, par les acteurs extra-académiques, comme un exercice intellectuel intéressant, mais non professionnalisant* »[4] ;

– le recrutement de docteurs dans la fonction publique, hors fonctions strictement académiques, est entravé par **l'absence de filières de recrutement spécifiques**, ou adaptées lorsqu'elles existent. Stéphane Braconnier a regretté la disparition, au nom de la simplification, de la voie de recrutement réservée aux docteurs pour l'accès à la magistrature[5]. Olivier Ginez s'est également interrogé sur la possibilité de « *demander au secteur privé de recruter des docteurs quand le secteur public met un certain nombre de barrières à leur recrutement* »[6].

Cette situation est d'autant plus **paradoxale** que **les docteurs formés en France bénéficient d'une reconnaissance élevée à l'étranger**. Sylvie Retailleau a ainsi rappelé qu'« *en France, nous formons des docteurs de très haut niveau. […] D'ailleurs, on vient du monde entier pour les chercher et nous les prendre. Simplement, ils sont insuffisamment reconnus dans le secteur privé* »[7]. Camille Galap a également souligné que « *les autres pays reconnaissent la valeur du diplôme de doctorat délivré par les universités françaises* » et que « *quand des étudiants de l'étranger ayant obtenu leur doctorat en France retournent dans leur pays, ils sont des moteurs pour leur économie à l'échelle locale* »[8].

[1] *Audition du 16 avril 2026.*
[2] *Audition du 19 mai 2026.*
[3] Idem.
[4] *Audition du 20 mai 2026.*
[5] *Audition du 7 avril 2026.*
[6] *Audition du 16 juin 2026.*
[7] *Audition du 6 mai 2026.*
[8] *Audition du 19 mai 2026.*

B. CLASSEMENTS INTERNATIONAUX ET PRODUCTION SCIENTIFIQUE : DES POSITIONS EN RECUL

1. Les classements internationaux, une référence à laquelle les universités françaises s'adaptent progressivement

En dépit de leurs limites et de leurs biais, les classements internationaux **constituent un facteur important de la visibilité et de l'attractivité des universités.** Comme l'a rappelé Donatienne Hissard, directrice générale de Campus France, ces classements, « *malgré leurs limites réelles, constituent un marqueur communément admis de l'excellence académique et un point de repère essentiel pour les étudiants, les chercheurs et les établissements eux-mêmes dans leur recherche de partenaires étrangers* »[1].

a) Les classements internationaux constituent une référence pour l'attractivité des universités

Quatre classements sont particulièrement pris en compte pour comparer les établissements (*cf. infra)*. Les deux premiers s'intéressent principalement aux activités de recherche, alors que les autres étendent leur évaluation à l'ensemble des missions de l'université (notamment le taux d'insertion des diplômés dans l'emploi). **La qualité de l'enseignement est rarement prise en compte**, et souvent réduite à des ratios d'encadrement des étudiants.

Les principaux classements internationaux

Depuis la création du **classement de Shanghai** *Academic Ranking of World Universities* **(ARWU) en 2003**, destiné à l'origine à orienter le choix des étudiants chinois, plusieurs classement concurrents sont apparus, qui ne sont pas parvenus à le détrôner de **son statut de référence mondiale**.

Les critères du classement de Shanghai, qui accordent une grande part à la recherche dans les domaines scientifiques, favorisent les universités de taille importante et de grande réputation.

Le classement de Leiden s'appuie sur **la qualité de la recherche** plutôt que sur son volume, puisqu'il comptabilise, au sein de chaque discipline, **la part de publications figurant dans les 10 % les plus citées dans le monde, le « PP 10 % »** (critère d'impact scientifique). Il ne comporte pas de dimension réputationnelle, critère qui favorise les universités ayant acquis la plus grande notoriété. Il permet également de **corriger l'effet de taille** en proposant un classement d'impact scientifique en proportion des publications de chaque université.

Le classement *World University Rankings* produit par ***Times Higher Education*** (THE) agrège cinq familles d'indicateurs allant au-delà de la seule recherche, pour s'intéresser également à l'enseignement (taux d'encadrement), l'ouverture internationale et l'insertion des diplômés.

[1] *Audition du 2 juin 2026.*

Publié par la société Quacquarelli Symonds, **le classement QS** évalue lui aussi les activités d'enseignement et la qualité de l'insertion professionnelle des diplômés, tout en accordant plus d'importance que le classement THE à la réputation de l'établissement.

Synthèse des principaux classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur

	Evaluation de la recherche		Evaluation de l'ensemble des missions ESRI	
	Shanghai ARWU *(Chine)*	**Leiden *(Pays-Bas)***	**QS *(Royaume-Uni)***	**THE *(Royaume-Uni)***
Finalités	Evaluer l'engagement des établissements dans leurs activités de recherche	Mesurer la notoriété scientifique et la collaboration en recherche	Evaluer les missions « essentielles » des établissements (recherche et enseignement)	Evaluer les missions « essentielles » des établissements (recherche et enseignement)
Critères	**6 critères :** 1.Nb Alumni prix Nobel et médailles Fields 2.Nb EC prix Nobel et Fields 3.Nb chercheurs HiCi 4.Nb articles publiés dans *Nature* et *Science* 5.Nb articles indexés par *Science Citation Index-Expanded* et *Social Science Citation Index* 6.Performance académique (reprise des 5 indicateurs précédents divisé par le nb d'EC permanents)	**4 critères :** 1.Nb de publications et degré de reprise de ces publications par d'autres travaux 2.Degré de collaboration entre différentes universités 3.Libre accès des publications 4.Genre des auteurs et part de femmes présentes dans les collèges de chercheurs des établissements	**10 critères :** 1.Réputation académique 2.Citations par professeur 3.Réputation auprès des employeurs 4.Ratio enseignants/étudiants 5.Ratio corps enseignant international 6.Ratio étudiants internationaux 7.Durabilité 8.Réseau international de recherche 9.Employabilité des diplômés 10.Diversité des étudiants internationaux (non comptabilisé, fourni à titre indicatif)	**18 critères déclinés selon 5 catégories :** 1.Enseignement 2.Environnement de la recherche 3.Qualité de la recherche 4.Ouverture à l'international 5.Industrie

Source : Mesre

Ainsi que l'ont souligné plusieurs présidents d'université, ces classements présentent un certain nombre de **biais méthodologiques** qui peuvent produire d'importantes variations de positionnement et déprécier les universités françaises pour des raisons d'organisation plutôt que de qualité.

À titre d'exemple, le classement de Shanghai favorise les publications en langue anglaise et valorise les publications dans certaines revues anglophones. Plus généralement, le classement prend davantage en compte les sciences expérimentales plutôt que d'autres domaines, comme les lettres, le droit et les humanités. Coralie Chevallier souligne enfin que ce classement « *présente un biais important en faveur des universités de grande taille* »[1] et « *souffre également d'un biais lié aux mesures de prestige, comme le nombre de prix Nobel, qui reflète l'excellence de recherches passées, menées parfois il y a un demi-siècle* »[2].

La spécificité du modèle de la recherche française, notamment des UMR, peut également conduire à une moindre prise en compte des publications associées aux universités françaises.

Enfin, **certaines universités ont fait le choix de ne plus figurer dans certains classements dont elles contestent la méthodologie** : par exemple, Sorbonne Université a récemment annoncé cesser de transmettre les données nécessaires aux classements produits par THE.

---

[1] *Cet effet de taille doit être relativisé dès lors que, comme le pointait Mme Chevallier lors de son audition, certaines universités de petite taille et très intensives en recherche sont très bien classées, à l'instar du* California Institute of Technology *(Caltech), qui compte un peu plus de 2 000 étudiants et figure à la 9e place du classement général de Shanghai et à la 7e place du classement général THE.*

[2] *Audition du 13 avril 2026.*

b) Le bilan en demi-teinte des universités françaises

(1) Une position relative modeste dans les classements généraux

Ainsi que l'a concédé Philippe Baptiste lors de son audition par la commission, il faut « *regarder en face la dégradation de la position relative de la France dans la compétition internationale*[1]**.**

En 2026, la France compte quatre établissements dans les cent premières places du classement général de Shanghai, dix-sept dans le top 500 et vingt-sept établissements au total.

Les quatre établissements français présents dans le top 100 du classement - Paris Saclay (13e), PSL (33e), Sorbonne Université (55e) et Paris Cité (57e) – sont tous issus de regroupements d'établissements.

Quatre établissements figurent dans le top 100 du classement THE, (contre deux en 2020), faisant de la France le sixième pays le mieux représenté.

Quatre établissements figurent dans le top 100 du classement QS (septième pays le mieux représenté), avec une progression générale depuis 2020 (la France était alors le huitième pays le plus représenté ; PSL est passé de la 44e à la 28e place, Paris Saclay de la 86e à la 70e place).

En se fondant sur les publications figurant dans les 10 % les plus citées et en comptage non fractionné[2], **trois universités françaises figurent dans le top 100 de l'édition 2025 du classement du Leiden** : Paris Cité (34e), Sorbonne Université (41e) et Paris Saclay (65e). La France y est le quinzième pays le plus représenté, et le cinquième à l'échelle de l'Union européenne. La France est mieux représentée dans la version « ouverte » du classement de Leiden[3], avec 80 universités classées (contre 34 dans le classement traditionnel)**.**

[1] *Audition du 30 juin 2026.*

[2] *En comptage fractionné, la pondération de la publication est répartie entre chaque cosignataire (si la publication est signée par deux organismes, chacun reçoit 0,5). En comptage non fractionné, chaque signataire se voit attribuer le coefficient 1. Le comptage fractionné désavantage la recherche française, dont les publications résultent souvent de travaux communs entre universités, laboratoires et grandes écoles.*

[3] *Cette version est réalisée à partir des données ouvertes de la base bibliométrique OpenAlex.*

L'évolution des premières universités françaises dans les principaux classements internationaux d'établissements d'enseignement supérieur

		Rang					
Classement	Etablissement	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Shanghai	Université Paris-Saclay	14	13	16	15	12	13
Shanghai	PSL - Université Paris Sciences et Lettres	36	38	40	41	33	34
Shanghai	Sorbonne Université	39	35	43	46	41	43
Shanghai	Université Paris Cité	65	73	78	69	60	60
Shanghai	Université de Strasbourg	101-150	101-150	101-150	151-200	101-150	101-150
Shanghai	Aix-Marseille Université	101-150	101-150	101-150	151-200	101-150	151-200
Shanghai	UGA - Université Grenoble Alpes	99	101-150	101-150	101-151	101-150	151-200
Shanghai	Université de Montpellier	151-200	151-200	151-200	151-200	151-200	151-200
Shanghai	Université de Lyon I (Claude Bernard)	201-300	201-300	201-300	201-300	201-300	201-300
Shanghai	Institut Polytechnique de Paris	301-400	301-400	301-400	301-400	301-400	201-300
Leiden	Université Paris Cité		*118*	*115*	*106*	37	34
Leiden	Sorbonne Université		*90*	*97*	*110*	45	41
Leiden	Université Paris-Saclay		*88*	*112*	*123*	92	65
Leiden	PSL - Université Paris Sciences et Lettres		*299*	*311*	*325*	136	142
Leiden	Aix-Marseille Université		*176*	*194*	*198*	154	152
Leiden	Université de Montpellier		*306*	*288*	*225*	151	158
Leiden	UGA - Université Grenoble Alpes		*202*	*206*	*216*	189	193
Leiden	Université de Toulouse		*276*	*301*	*311*	184	197
Leiden	Université de Lyon I (Claude Bernard)		*247*	*257*	*271*	196	201
Leiden	Université de Bordeaux		*338*	*340*	*361*	252	244
QS	PSL - Université Paris Sciences et Lettres		44	26	24	24	28
QS	Institut Polytechnique de Paris		49	48	38	46	41
QS	Université Paris-Saclay		86	69	71	73	70
QS	Sorbonne Université		72	60	59	63	72
QS	ENS de Lyon		130	111	184	187	205
QS	Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)		290	300	328	283	257
QS	Université Paris Cité		261	248	236	302	300
QS	UGA - Université Grenoble Alpes		314	317	294	334	321
QS	Sciences Po Paris		261	259	319	350	367
QS	INSA Lyon		531	457	392	405	406
THE	PSL - Université Paris Sciences et Lettres	46	40	47	40	42	48
THE	Institut Polytechnique de Paris		95	95	71	71	68
THE	Université Paris-Saclay	178	117	93	58	64	68
THE	Sorbonne Université	87	88	90	75	76	76
THE	Université Paris Cité	136	155	114	152	183	190
THE	ENS de Lyon	251-300	301-350	301-350	251-300	251-300	301-350
THE	UGA - Université Grenoble Alpes	351-400	351-400	401-500	301-350	351-400	351-400
THE	IMT Atlantique	351-400	351-400	351-400	401-500	351-400	401-500
THE	L'Institut Agro	401-500	401-500	401-500	401-500	351-400	401-500
THE	Université de Montpellier	301-350	301-350	301-350	301-350	351-400	401-500

NB : en 2024, le MESRE a modifié les critères pris en compte pour l'analyse du classement de Leiden. Avant 2024, le palmarès était établi sur la base du volume de publications (l'ensemble des publications) et du comptage fractionné. Depuis 2024, il est produit à partir du nombre de publications faisant partie des 10 % les plus citées (top 10%) et du comptage non fractionné. Ce changement de méthode favorise la visibilité de la recherche française sur la scène internationale.

Source : Dgesip

(2) Pour améliorer leur visibilité, plusieurs universités ont opté pour une stratégie d'excellence axée autour d'une différenciation thématique

Donatienne Hissard, directrice générale de Campus France, a souligné l'intérêt d'une stratégie de différenciation, notamment pour les universités territoriales : « *une stratégie claire et un positionnement intelligent peuvent permettre à des universités de dimension plus modeste de développer une forte attractivité lorsqu'elles s'appuient sur des domaines d'excellence clairement identifiés, des laboratoires reconnus ou des spécialisations scientifiques fortes* »[1].

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Ces stratégies se révèlent payantes dans les classements thématiques, à l'instar du classement *Global ranking of academic subjects* de Shanghai.

Ainsi, **l'université de Bretagne occidentale**, spécialisée dans les **sciences marines**, a été classée 14e en océanographie dans le classement de 2025. D'autres universités obtiennent d'excellents résultats, **l'université de Montpellier** étant classée 14e en écologie, et les universités Grenoble-Alpes et Toulouse-III Paul-Sabatier respectivement 21e et 24e en sciences de la Terre.

Lors de son déplacement à **l'université de Reims Champagne-Ardenne**, la commission d'enquête a pu apprécier la manière dont l'établissement **construit son identité de recherche** en lien avec les grands laboratoires présents sur son territoire, **autour de la bio-économie et l'environnement**. Cela se traduit par un **programme de formation adapté**, depuis la licence et jusqu'au doctorat. En 2024, 121 projets de thèses préparées dans cette université portaient sur cette thématique transversale. L'université a intégré le classement de Leiden à partir de 2023 et le classement THE en 2026.

2. L'effritement de la position scientifique de la France

D'après les chiffres de la Dgesip, en 2021, **la France était au sixième rang mondial en termes de densité de chercheurs** et au septième rang mondial en termes de puissance de recherche (333 800 chercheurs en équivalents temps plein).

Toutefois, **le risque de décrochage de la recherche française est réel**. Une publication récente du Hcéres met en évidence une dégradation de « *la position scientifique de la France, quels que soient les indicateurs retenus et les dimensions de l'activité scientifique considérées* »[1]. D'après le Hcéres, **la France se situe en 2024 à la treizième position mondiale en considération du nombre de publications scientifique, alors qu'elle se classait sixième en 2005**[2].

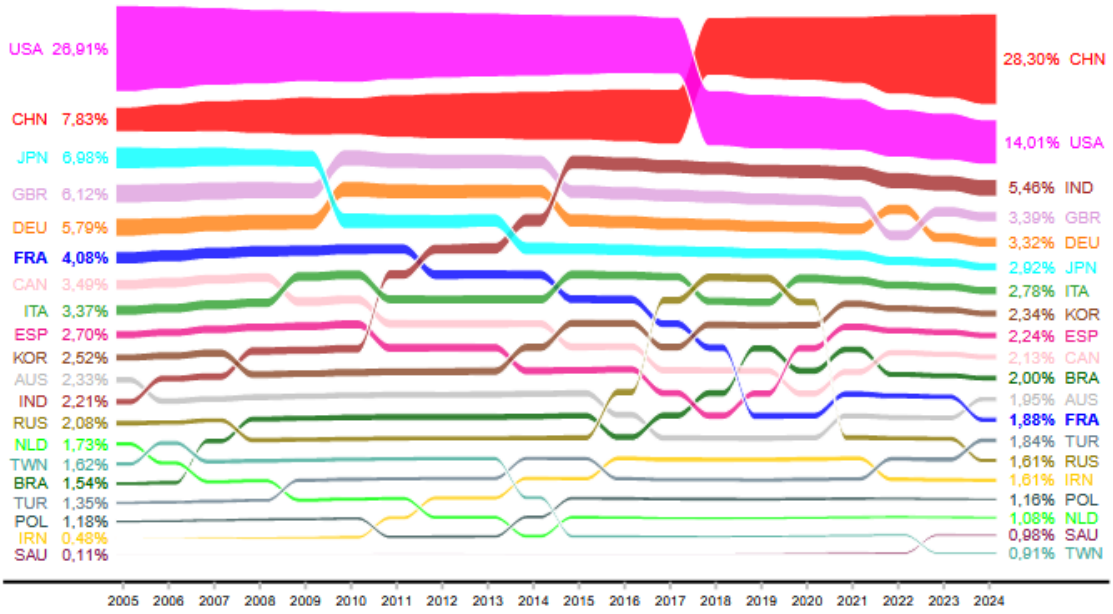
En 2024, **la France ne représentait plus que 1,9 % des publications mondiales**, derrière le Brésil et l'Australie, dans un classement dominé par la Chine (plus de 28 %), qui devance les États-Unis, l'Inde, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Si l'effet de volume joue face à de grandes puissances démographiques (Chine, Inde), il n'explique pas le recul par rapport à des États comparables (à l'instar de l'Italie et de l'Espagne).

---

[1] *OST-Hcéres,* La France dans la compétition scientifique mondiale : radioscopie d'un décrochage ?, *26 juillet 2026, p. 14.*.

[2] Ibid., *p. 14.*

Part mondiale des publications scientifiques, corpus total, 20 premiers pays, en pourcentage, 2005-2024



Source : OST-Hcéres

En prenant en compte le nombre de publications scientifiques figurant parmi les 10 % les plus citées au monde, qui constitue l'un des éléments de mesure de l'influence et de la contribution à l'excellence scientifique retenus par le Hcéres, le recul de la position de la France est plus important encore : toutes disciplines confondues, la contribution de la France est passée de 4 % en 2005 à 1,6 % en 2024[1].

Si **l'essoufflement de la production scientifique française touche l'ensemble des grands domaines scientifiques**, il est **particulièrement marqué dans celui des sciences physiques et de l'ingénieur** et, dans une moindre mesure, dans celui des sciences du vivant. Le Hcéres souligne que les sciences humaines et sociales (SHS) constituent le domaine « *dans lequel la France résiste le mieux au cours des deux dernières décennies, même si elle y est dépassée par l'Espagne et l'Italie, et rejointe par la Suède* »[2].

Ainsi que l'ont souligné un grand nombre d'intervenants, **la corrélation entre la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée à la recherche et l'impact scientifique est très nette** : les pays qui investissent le plus dans la recherche sont ceux qui ont le plus fort niveau d'excellence scientifique.

Or, en 2023, **la France a investi 2,2 % de son PIB dans la recherche**, soit moins que la moyenne des pays de l'OCDE (2,7 %), que la Corée du Sud (5 %), la Suède (3,6 %), les États-Unis (3,5 %), le Japon (3,4 %),

[1] *OST-Hcéres,* Ibid, *p. 20*
[2] Ibid, *p. 8.*

l'Allemagne (3,1 %) et le Royaume-Uni (2,7 %)[1]. Cette part est **bien en deçà de l'objectif de 3 % annoncé** dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de 2000 afin de faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance* ».

Si la dépense intérieure de **recherche** et de **développement publique française**, qui représentait en 2023 0,74 % du PIB, se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne et de l'OCDE (0,72 %), l'effort de recherche est inférieur, en proportion du PIB, à celui observé en Allemagne (0,99 %), en Belgique (0,91 %) ou au Royaume-Uni (0,83 %). **L'écart résulte toutefois principalement du niveau de dépense en recherche et développement des entreprises** : celui-ci représentait 1,44 % du PIB français en 2023, contre 2,36 % en Belgique, 2,14 % en Allemagne et 1,84 % au Royaume-Uni[2].

C. L'ATTRACTIVITÉ DE L'UNIVERSITÉ FRANÇAISE : LE RISQUE DU DÉCROCHAGE

L'attractivité de l'enseignement supérieur français se mesure notamment par sa **capacité à attirer les meilleurs profils d'étudiants et d'enseignants-chercheurs** étrangers. L'amélioration de cette attractivité est une nécessité dans un environnement caractérisé par une concurrence de plus en plus forte pour attirer les meilleurs étudiants et chercheurs.

1. Une attractivité en recul relatif pour les étudiants

a) Une moindre performance de la France par rapport à ses principaux concurrents

D'après les statistiques de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)[3], **le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur dans le monde est passé d'environ 100 millions en 2000 à 269 millions en 2024**, soit 43 % de la population en âge de suivre des études supérieures (18-24 ans). Ce chiffre pourrait encore doubler durant la prochaine décennie, **tout comme la mobilité internationale**, qui concernait 7,3 millions d'étudiants à l'étranger en 2023, contre 2,1 millions en 2000.

L'accueil des étudiants étrangers est considéré comme un indicateur permettant de mesurer **l'attractivité de l'enseignement supérieur** du pays hôte. Par exemple, le Royaume-Uni a formulé l'objectif d'accueillir près de 600 000 étudiants internationaux d'ici 2030, objectif atteint dès 2022[4].

---

[1] *Mesre-Dgesip/DGRI-Sies,* État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°19, 2024.

[2] *Sies,* L'État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France (Eesri), *2026, n° 19, juin 2026.*

[3] *Unesco, R*apport sur les tendances mondiales de l'enseignement supérieur*, 2026.*

[4] *Cour des comptes,* Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux, *Rapport public thématique*, *mars 2025, p. 46.*

La France **subit un recul constant dans le classement des pays les plus attractifs** pour les étudiants internationaux. En 1980, la France était le deuxième pays d'accueil, derrière les États-Unis. Aujourd'hui, la France est le huitième pays d'accueil des étudiants internationaux, alors qu'elle était au septième rang en 2022 et au quatrième en 2017[1]. Ce recul relatif intervient malgré une hausse des effectifs accueillis entre 2018 et 2023 (+ 20 %), inférieure à la dynamique mondiale sur la même période (+ 27 %)[2].

L'OCDE indique que l'augmentation du nombre d'étudiants internationaux en France demeure **nettement inférieure à celle observée ailleurs, notamment en Allemagne** (+ 115 %), au Canada (+ 157 %), aux Pays-Bas (+ 166 %), en Australie (+ 87 %) et au Royaume-Uni (+ 80 %)[3].

Pays accueillant le plus d'étudiants internationaux

Rang 2023	Pays	Effectifs en 2023	Évolution 2018 – 2023	Part des étudiants internationaux parmi les étudiants
1	États-Unis	956 923	- 3 %	5 %
2	Royaume-Uni	748 461	+ 66 %	23 %
3	Australie	467 074	+ 5 %	27 %
4	Allemagne	423 197	+ 13 %	13 %
5	Canada	389 181	+ 36 %	21 %
6	Russie	336 453	+ 5 %	5 %
7	Turquie	301 634	+ 141 %	4 %
8	France	276 217	+ 20 %	10 %
9	Émirats arabes unis	237 034	+ 19 %	70 %
10	Chine	200 892	0 %	1 %
Autres pays		3 010 820	-	-
Total		7 288 073	+ 27 %	3 %

***Source** : Unesco*[4]

[1] Ibid.
[2] *Réponse du Mesre au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *OCDE,* International Students in Higher Education*, avril 2026.*
[4] Institut de statistique de l'Unesco*, 2026.*

Les universités françaises accueillent la majorité des étudiants internationaux inscrits dans l'enseignement supérieur français : 272 000 (63 %) en 2025, contre 62 000 (15%) dans les écoles de commerce et 32 000 (6 %) dans les écoles d'ingénieur en 2025[1]. C'est toutefois dans ces deux dernières catégories que la dynamique est la plus importante entre 2019 et 2024, le nombre d'étudiants internationaux accueillis dans les universités augmentant de 9 % sur la période (contre + 52 % dans les écoles de commerce et + 26 % dans les écoles d'ingénieurs).

Le développement **de formations en langue anglaise**, susceptibles d'attirer de plus nombreux candidats, explique en grande partie l'attractivité renforcée des écoles de commerce et d'ingénieurs.

Le taux de rétention des étudiants étrangers nouvellement diplômés, c'est à dire **le taux d'étudiants qui souhaitent rester sur le territoire national** pour y travailler, est bas. Ainsi, dix ans après leur premier titre de séjour en France, près de 81 % des étudiants sont repartis, tandis que ce taux n'est que de 56 % au Canada[2].

Comme l'exprime El Mouhoub Mouhoud, président de l'université PSL : « *La bataille technologique se mènera non seulement par la recherche et la production de l'innovation, mais aussi par l'attraction des talents. C'est absolument fondamental. C'est ce qui a fait la force des États-Unis, qui ont puisé sans cesse dans les stocks de connaissances mondiales. Leur taux de rétention, c'est-à-dire la part des étudiants internationaux qui restent aux États-Unis après y avoir obtenu leur diplôme, est d'environ 75 %, contre 60 % pour l'Allemagne et 30 % pour la France.* ***Retenir des talents dans la recherche et l'innovation est un facteur clé*** »[3].

D'après plusieurs enquêtes de perception menées à l'étranger par Campus France auprès d'étudiants internationaux, « ***la qualité académique de la France est insuffisamment connue*** »[4]. Beaucoup d'étudiants étrangers identifient spontanément la France comme une grande destination culturelle, mais connaissent mal ses universités, ses laboratoires, ses chercheurs ou ses performances scientifiques.

b) Un signal-prix négatif à l'égard de certains publics

La quasi-gratuité des formations dispensées par les universités françaises constitue, paradoxalement, un frein à leur attractivité auprès de certains publics.

---

[1] *Réponse de Campus France au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Campus France,* Comparaison des conditions de séjour post-études des diplômés internationaux dans les grands pays d'accueil*, mai 2025, p. 3.*
[3] *Audition du 31 mars 2026.*
[4] *Réponse de Campus France au questionnaire de la rapporteure.*

Pour les étudiants originaires de pays d'Asie ou d'Amérique latine notamment, **le coût des études constitue en effet, parmi d'autres critères, un indicateur de la qualité de l'établissement fréquenté**. La gratuité peut ainsi être perçue comme le signe d'un moindre niveau d'exigence ou d'accompagnement[1]. Ces étudiants privilégient le paiement de droits d'inscription plus élevés, dès lors que celui-ci s'accompagne de prestations tangibles, telles que l'hébergement, le tutorat, ou le suivi individualisé propre à garantir la réussite universitaire[2].

À l'appui de ce constat, Antoine Petit, ancien président directeur-général du CNRS, exposait ainsi que lors d'un déplacement du Président de la République au Vietnam, « *Une étudiante vietnamienne l'a interrogé :* ***" Monsieur le Président, vous nous invitez à faire nos études en France, mais si j'ai bien compris, c'est gratuit. Comment peuvent-elles être de qualité ? "*** *Il faut rappeler que ce n'est pas gratuit : un étudiant, en France, coûte 12 000 euros* »[3]. De même, dans un discours prononcé en Inde en février 2026, le Président de la République a dû préciser, « *après plusieurs échanges avec des étudiants* », que le faible montant des droits d'inscription en France, très inférieurs à ceux des universités anglo-saxonnes, « *résulte d'un choix collectif mais n'est pas le signe d'une qualité moindre* »[4].

Frais de scolarité annuels pouvant être facturés par les établissements publics d'enseignement supérieur aux étudiants étrangers durant l'année scolaire 2022 - 2023

(en dollars parité de pouvoir d'achat)

Canada	20 876
Australie	20 880
États-Unis	20 328
Pays-Bas	20 328
France	5 592
Pologne	5 195
Suisse	3 159
Italie	2 864
Espagne	2 447
Autriche	2 085

***Source** : OCDE*[5]

[1] L'accueil des étudiants étrangers en France : l'université, un enjeu international pour la France, *rapport d'information n° 446 de Mme Monique Cerisier-Ben Guiga et M. Jacques Blanc fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 20 juin 2005, p. 18.*

[2] Ibid.

[3] *Audition du 23 juin 2026.*

[4] *Discours du Président de la République lors des Rencontres universitaires et scientifiques de haut niveau sur l'avenir de la coopération franco-indienne, 18 février 2026.*

[5] *OCDE,* Regards sur l'éducation 2025*, 9 septembre 2025.*

Donatienne Hissard, directrice générale de Campus France, a souligné que ces droits différenciés « *sont une pratique courante des plus grands pays d'accueil – c'est particulièrement le cas des systèmes anglo-saxon, britannique, canadien, australien, mais aussi d'un certain nombre de pays européens, y compris proches du nôtre, comme les pays nordiques, qui maintiennent une quasi-gratuité pour leurs nationaux. **Les droits différenciés constituent désormais une démarche bien comprise et assimilée par les étudiants internationaux** : lors de l'introduction de ces droits en France, après une réaction initiale dans certains pays, il y a eu une assimilation du processus, et l'on ne peut pas dire que l'attractivité étudiante en chiffres a reculé* »[1]. Comme le rappelaient l'inspection générale des finances (IGF) et l'IGÉSR à partir des données des universités ayant mis en œuvre ces droits différenciés, **il n'est pas démontré que leur application effective se traduirait par une baisse d'attractivité**[2].

Plusieurs présidents d'université ayant récemment mis en œuvre les droits différenciés, ou réduit les possibilités d'exonération dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 19 mai 2026 (*cf. infra*), ont d'ailleurs indiqué n'avoir **observé aucune baisse du nombre de candidatures d'étudiants internationaux**.

2. Les universités ne parviennent plus à attirer et conserver les meilleurs enseignants-chercheurs

a) La nécessité d'attirer les meilleurs chercheurs étrangers

L'amélioration de l'excellence académique au sein de l'enseignement supérieur français nécessite de pouvoir compter sur les chercheurs les plus compétents et réputés.

Les enseignants-chercheurs et chercheurs étrangers participent de l'excellence de la recherche française. Antoine Petit, ancien président directeur-général du CNRS, indique à ce propos : « *Quand on considère les performances du CNRS, on se rend compte que **ces chercheurs étrangers remplissent largement leur part et même plus. C'est du reste assez normal, parce que ce sont des gens qui ont quitté leur zone de confort, qui sont dynamiques**. Par conséquent, quand on leur dit de candidater auprès du Conseil européen de la recherche (ERC), ils le font ; quand il faut monter des projets, ils les montent, etc. Se priver de ces gens-là affaiblirait la recherche française de manière générale, ce serait une mauvaise chose* »[3].

---

[1] *Audition du 2 juin 2026.*

[2] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur*, janvier 2025, annexe V, p. 23.*

[3] *Audition du 13 juin 2026.*

Pourtant, **de nombreux obstacles empêchent les universités de procéder à de tels recrutements**. Philippe Aghion indique par exemple : « *Nous n'arrivons pas à offrir des conditions de recherche attractives […]. Il faut quand même pouvoir attirer des gens de talent, ce qui nécessite des salaires et des moyens pour la recherche* »[1]. Christophe Testelin, directeur de recherche au CNRS, et ancien directeur d'une UMR, a mis en avant les difficultés d'attirer des chercheurs étrangers chevronnés, principalement pour des raisons de financement de la recherche et de rémunération[2].

L'attractivité des universités françaises pour les enseignants-chercheurs internationaux peut être mesurée par leur part dans les effectifs et les recrutements, leur répartition par corps, discipline, type d'établissement et origine géographique, ainsi que par la capacité des établissements à attirer des profils d'excellence grâce à des dispositifs d'accueil et des financements compétitifs. Interrogée sur ce point, **la Dgesip a indiqué à la commission d'enquête ne pas pouvoir distinguer au sein des données disponibles celles relatives aux universités**.

Elle indique toutefois qu'en 2020, année pour laquelle les statistiques sont les plus complètes, 4 138 enseignants-chercheurs étrangers étaient recensés, sur 55 369 titulaires, soit **7 % d'enseignants-chercheurs étrangers**[3]. Leur part atteignait 11 % dans les grands établissements et assimilés, 10% dans les universités de lettres et sciences humaines, 7 % dans les universités de droit et économie, et 6 % dans les universités scientifiques ainsi que dans les universités pluridisciplinaires et de santé. **Cette proportion atteint 23,5 % dans les organismes de recherche**[4].

En 2023, les deux tiers des enseignants-chercheurs étrangers étaient originaires de l'Union européenne. Les pays d'origine les plus représentés en 2020 étaient l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Algérie, la Tunisie et le Maroc[5].

La Cour des comptes relevait qu'« *entre 2016-2017 et 2022-2023, les nouveaux inscrits en doctorat ont diminué de façon plus prononcée pour les étrangers (- 18 % soit 2 900 nouveaux inscrits) que pour les Français (- 3 %, soit 12 800 nouveaux inscrits)* », cette baisse s'expliquant « *par la diminution du nombre de doctorants ne disposant d'aucun financement pour leur thèse* »[6].

---

[1] *Audition du 16 avril 2026.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] Idem.
[5] Idem.
[6] *Cour des comptes,* Rapport public thématique. Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux, *mars 2025, p. 44.*

Les différentes initiatives visant à attirer les scientifiques étrangers

« *Choose France for Science* » est un programme opéré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre de France 2030, lancé en avril 2025 par le Président de la République, et visant à **mettre en avant la France comme destination d'accueil des chercheurs menacés dans l'exercice de leurs libertés académiques**.

Fin janvier 2026, près de 2 000 dossiers avaient été envoyés à la plateforme créée dans cet objectif. 46 lauréats ont été retenus, dont 41 en provenance des États-Unis, et dont la majorité travaille **sur des thématiques en lien avec le climat, la santé, l'agriculture, l'intelligence artificielle ou le spatial**. Le CNRS reçoit quinze lauréats, Aix-Marseille Université douze lauréats et l'institut Pasteur trois. Le programme est doté d'un budget de 100 millions d'euros et est appelé à se poursuivre.

Le programme « *Safe Place for Science* » **s'adresse aux enseignants-chercheurs installés aux États-Unis et travaillant sur des thématiques en lien avec le climat, la santé, les humanités et les sciences humaines et sociales**, afin de les encourager à venir effectuer leurs recherches en France. Initié en mars 2025 par Aix-Marseille Université, le programme s'est élargi à d'autres établissements d'enseignement supérieur. Aix-Marseille Université propose un programme d'hébergement de trois ans, **budgété à hauteur de 15 millions d'euros pour environ 31 nouveaux enseignants-chercheurs**. Le programme a reçu près de 600 candidatures.

b) L'enseignement supérieur et la recherche confrontés à une fuite de cerveaux

Il est frappant de constater que si la France compte de nombreux lauréats de prix Nobel, nombre d'entre eux se sont formés en France pour ensuite effectuer leurs recherches à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons.

Philippe Aghion pointait à cet égard le « *grand défi* » qui est « ***d'inverser le drainage des cerveaux. Nous voulons faire revenir en France et en Europe les meilleurs***, *notamment des personnes qui sont parties parce qu'elles disposaient de moyens supérieurs dans d'autres universités et qu'elles n'avaient pas les ressources pour continuer leurs recherches en France* »[1].

Or, dans de nombreuses situations, les jeunes docteurs cherchent plutôt un poste à l'étranger qui sera mieux rémunéré et plus facile d'accès qu'un emploi de post-doctorat en France ou de maître de conférences. Une expérience à l'étranger après avoir effectué sa thèse en France est naturellement bénéfique pour l'excellence académique en ce qu'elle émule la recherche, mais encore faudrait-il que ces chercheurs reviennent un jour en France, ce qui n'est pas toujours le cas. Les interlocuteurs de la commission d'enquête ont insisté sur les obstacles que représentaient les faibles rémunérations proposées en France et les difficultés d'obtention d'un poste pérenne (par exemple, de maître de conférences).

[1] *Audition du 16 avril 2026.*

La commission d'enquête n'a pas pu obtenir de données récentes permettant de suivre les parcours de doctorants ou de jeunes docteurs partis à l'étranger[1].

Les enquêtes d'insertion professionnelle des docteurs menées par le Mesre font apparaître que, parmi les docteurs diplômés en 2018 et en emploi trois ans après leur diplôme, 18 % travaillent à l'étranger[2]. Ce chiffre global masque des disparités importantes en fonction des disciplines : la part de docteurs français travaillant à l'étranger s'élève à 31 % pour ceux diplômés en sciences de la terre et de l'univers, à 26 % en physique et à 25 % dans les sciences du vivant (biologie, médecine, santé et sciences agronomiques et écologiques). Elle est en revanche beaucoup plus réduite en sciences humaines (10 %) et en sciences sociales, sociologie et démographie (5 %).

Le « solde migratoire » des auteurs de publications scientifiques calculé par l'OCDE, soit le solde des auteurs scientifiques ayant quitté un laboratoire étranger pour s'affilier à un laboratoire français, et des auteurs ayant connu le mouvement inverse, s'élève pour la France à -2,4 pour 1 000. Si ce solde tend à s'améliorer par rapport au mitan des années 2010, il demeure inférieur à celui constaté pour l'Allemagne (4,3), l'Espagne (4,1) et l'Italie (0,1) qui ont mis en place des stratégies d'attractivité des chercheurs étrangers et vu leur nombre de chercheurs en université augmenter[3].

Les docteurs de nationalité étrangère formés en France ne s'y maintiennent que minoritairement à moyen terme. Les docteurs diplômés en 2018 sont à hauteur de 42 % de nationalité étrangère. Parmi les docteurs étrangers, seuls 53 % des diplômés en emploi trois ans après (soit en 2021) exerçaient encore en France, 28 % étant retournés dans leur pays d'origine et 19 % s'étant installés dans un pays tiers[4]. **Ainsi, près d'un docteur étranger sur deux (47 %) quitte le territoire français dans les trois années suivant l'obtention de son diplôme**.

---

[1] *En 2019, le Mesre observait que deux docteurs français sur dix occupaient un emploi à l'étranger trois ans après l'obtention de leur doctorat en France,* in *Sies,* Mobilité internationale des jeunes docteurs en emploi, *note n° 19.13, octobre 2019.*

[2] *Sies,* L'état de l'emploi scientifique en France, *mai 2025, p. 147.*

[3] Ibid*, p. 150. Ainsi que le souligne le Sies, la méthode de l'OCDE appelle plusieurs biais liés à l'utilisation la base bibliométrique Scopus, qui couvre mal les publications scientifiques dans une autre langue que l'anglais ; le Sies souligne que* « les jeunes doctorants en SHS publiant plus souvent en langue locale, il est possible que cette base sous-estime davantage les sorties des pays non anglo-saxons (depuis la France par exemple) que les entrées, et donc les soldes migratoires de ces pays ».

[4] Ibid.*, p. 147.*

DEUXIÈME PARTIE :
FACE À DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI NE PRIORISENT PAS L'EXCELLENCE, LA MISSION IMPOSSIBLE DES UNIVERSITÉS

La commission d'enquête s'est en second lieu penchée sur les **déterminants** de ces résultats inquiétants.

Trois grands facteurs paraissent contribuer à ces évolutions : la multiplication des objectifs, parfois contradictoires, confiés aux universités, notamment celui d'assurer l'effectivité du droit d'accès de tous les bacheliers au supérieur ; l'inadéquation persistante du pilotage des établissements par l'administration centrale et l'obsolescence de leur modèle de gouvernance interne ; l'inadaptation croissante des moyens alloués aux universités à l'amplitude de leurs missions.

Il en résulte que **les universités sont aujourd'hui confrontées à l'exercice d'une véritable « mission impossible » : celle de parvenir à un objectif d'excellence insuffisamment priorisé par les politiques publiques qui les régissent.**

I. L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE AU DÉFI DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES, NOTAMMENT DANS LE PREMIER CYCLE

A. DES UNIVERSITÉS AUX MISSIONS MULTIPLES ET SOUMISES À DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

1. Une multiplication de missions et d'objectifs non hiérarchisés

Les universités françaises ne sont aujourd'hui plus seulement chargées de former les étudiants et de produire de la recherche. Au fil des réformes, elles sont devenues le point de convergence d'attentes publiques de plus en plus nombreuses, au point que de nombreux interlocuteurs de la commission d'enquête ont pu évoquer des injonctions contradictoires.

Laurent Batsch a ainsi mis en avant que « *l'université est la seule institution à laquelle il est demandé à la fois d'ouvrir ses portes à l'entrée et d'être un pôle de recherche de niveau international à la sortie. C'est comme si l'on vous mettait sur la ligne de départ avec un vieux sac à dos bien lesté en vous demandant de gagner la course !* »[1].

L'action des universités s'inscrit dans un cadre juridique peu lisible, et caractérisé par des objectifs et des missions particulièrement nombreux et épars.

Le rapport précité de la mission d'information de la commission de la culture du Sénat sur la stratégie universitaire de l'État relève que les objectifs et missions fixés par les articles L. 123-1 à L. 123-9 du code de l'éducation « *se sont progressivement accumulés pour constituer aujourd'hui un* ***ensemble***

[1] *Audition du 1er avril 2026.*

disparate d'items de portée inégale, dépourvu de priorisation et manifestement inapplicable dans son entièreté par les établissements »[1].

Ce rapport relève que certains de ces articles mentionnent, parfois de manière redondante « ***des objectifs et obligations épars****, allant de l'accueil des étudiants en situation de handicap au concours apporté à la politique d'aménagement du territoire, en passant par la mise en place d'une action contre les stéréotypes sexués, la promotion des langues régionales, le développement de l'activité physique et sportive ou encore la promotion de valeurs d'éthique, de responsabilité et d'exemplarité* »[2].

Cette prolifération de missions et d'objectifs nourrit en outre une **multiplication des indicateurs, des enquêtes et des outils de suivi**, dont de nombreux présidents d'établissements ont dénoncé la lourdeur.

Les huit indicateurs nationaux retenus dans le cadre de la conclusion des nouveaux contrats d'objectifs de moyens et de performance (Comp) dits « à 100 % » (voir l'encadré *infra*) témoignent à ce sujet **d'une tentative de recentrage de leurs actions sur les missions principales** des universités : la **formation et l'insertion professionnelle**, la **recherche** et **l'innovation** ainsi que la **vie étudiante**.

Les indicateurs nationaux retenus dans le cadre des Comp à 100 %

Transformation de l'offre de formation

1° Nombre de formations transformées parmi les moins performantes sur la période du Comp

Répondre aux grands défis de la Nation

2° Effectifs étudiants dans des formations correspondant aux grands défis (réindustrialisation/souveraineté, vieillissement de la population, transition écologique), notamment les STEM et les métiers de la santé

Vie étudiante

3° Indicateur composite sur cinq dimensions : santé ; bien-être et compétences psycho-sociales ; accueil et action sociale ; égalité et inclusion ; pilotage et ancrage territorial

Recherche

4° Montant financier total des contrats issus d'Horizon Europe

5° Structuration de l'activité d'innovation dans le cadre du pôle universitaire d'innovation (PUI)

6° Taux d'unités mixtes de recherche en délégation globale de gestion (DGG)

Pilotage

7° Taux de ressources propres

8° Niveau de trésorerie exprimé en nombre de jours de fonctionnement en crédits de paiement hors investissement

Source : Mesre, vademecum des Comp 2026

[1] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance, *Rapport d'information n° 58 (2025-2026) de Laurence Garnier et Pierre-Antoine Levi au nom de la commission de la culture, de la communication, de l'éducation et du sport du Sénat, octobre 2025, p. 22.*

[2] *Idem.*

Si la réduction du nombre d'indicateurs constitue une avancée, la fixation d'objectifs identiques pour l'ensemble des établissements d'enseignement devra être appliquée avec souplesse, dans un contexte de différenciation croissante du paysage universitaire (*cf. supra*). Christine Musselin a, plus largement, insisté sur la nécessité de faire mieux correspondre les missions des établissements à leur situation particulière et à leur positionnement : « *Puisqu'il existe différents profils d'établissements, tous pourront viser l'excellence, mais sur des missions qui ne seront pas exactement les mêmes sur l'ensemble du territoire : il est important de considérer qu'une université pourra difficilement être excellente en tout. Aussi, il me semble important, pour chacun de ces profils et pour chacune de leurs activités, de définir "excellence" et de disposer de marqueurs différents* »[1].

Par ailleurs, certaines missions, pourtant désormais pleinement assumées par les universités, ne figurent pas expressément, dans le code de l'éducation, parmi celles aujourd'hui dévolues au service public de l'enseignement supérieur. Jeanick Brisswalter, président de l'université Côte d'Azur, a précisé qu'« *il faut aussi se souvenir que l'université a aussi une dizaine d'autres missions qui ne sont pas, pour l'instant, prises en compte, dont la vie étudiante. J'espère donc que la* ***vie étudiante*** *figurera bientôt dans le code de l'éducation, car c'est un coût important et c'est très important pour la réussite de nos étudiants* »[2].

D'autres **objectifs, sans être expressément consacrés par la loi, n'en sont pas moins fortement valorisés**, à l'instar de la place des établissements dans les classements internationaux, qui est régulièrement mise en avant par le Gouvernement comme par les établissements eux-mêmes.

Soumises à des attentes nombreuses et parfois difficiles à concilier, les **universités doivent ainsi arbitrer entre des objectifs qui ne sont ni toujours hiérarchisés, ni toujours adaptés à leur profil.** Cette équation se révèle d'autant plus complexe que **les moyens qui leur sont alloués ne suivent pas nécessairement l'extension du champ de leurs missions.**

2. L'égal accès à l'enseignement supérieur sur le territoire : une mission qui repose en grande partie sur les universités

La territorialisation du service public de l'enseignement supérieur, qui vise à réduire les inégalités géographiques et sociales d'accès aux études supérieures, **repose essentiellement sur les universités**. Ce tissu universitaire français, décrit par Olivier Ginez comme « *une force incroyable dont peu de pays disposent, tant à l'échelle européenne qu'internationale* »[3], prend deux formes, non exclusives l'une de l'autre : d'une part, la création d'universités dites « territoriales » et, d'autre part, l'ouverture d'antennes universitaires en dehors des métropoles et des grandes villes.

---

[1] *Audition du 8 avril 2026.*
[2] *Audition du 14 avril 2026.*
[3] *Audition du 23 juin 2026.*

a) Les universités dites « territoriales »

Les « *universités territoriales* » ou « *universités de proximité* » ne sont pas des catégories juridiques mais relèvent d'une nomenclature informelle : elles désignent des universités de petite ou de moyenne taille, implantées en dehors des grandes métropoles, dont l'offre de formation est souvent étroitement liée aux besoins et aux spécificités de leur territoire.

Depuis le lancement du plan « Université 2000 », en 1990, **ces universités territoriales sont perçues par l'État comme des acteurs du développement culturel, scientifique et économique des territoires**[1]. Elles permettent à des lycéens éloignés des métropoles d'accéder à l'enseignement supérieur et jouent, à ce titre, un rôle essentiel dans la démocratisation de l'accès aux études supérieures.

Christelle Farenc, directrice de l'institut national universitaire Jean-François Champollion, indique ainsi : « ***L'enjeu initial consistait à lutter contre la désertification*** *– même si l'expression est un peu forte – et à favoriser la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur dans une région fortement métropolisée. L'ex région Midi-Pyrénées s'organise autour de Toulouse, avec une forme de vide autour, la plus grande ville suivante ne comptant que 50 000 habitants* »[2].

Ces établissements développent des formations spécifiquement en lien avec leur environnement économique immédiat. Edmond Abi-Aad, président de l'université du Littoral Côte d'Opale, a exposé que « *l'université s'est construite en adoptant une spécialisation en lien avec cette typologie territoriale.* ***Nos formations reflètent le tissu socioéconomique, avec des cursus en logistique, en management portuaire ou en valorisation des produits de la pêche*** *[…]. Nous avons contractualisé six thèses par an avec le pôle métropolitain dans des domaines liés aux spécificités territoriales, comme la submersion marine, le trait de côte, les ressources halieutiques, la transformation des produits de la pêche ou les impacts sur la santé* »[3].

L'ancrage territorial peut aussi devenir un levier de réussite académique. Certaines universités présentent ainsi des taux de réussite satisfaisants en licence, à l'instar de l'université Savoie Mont Blanc, dont le taux de réussite en licence en trois ou quatre ans atteint 51,9 %, ou de l'université de La Rochelle, où il s'élève à 52,3 %, soit des niveaux très supérieurs aux taux attendus[4].

---

[1] *Pierre Veltz,* Territoire et universités : les enjeux d'une redécouverte*, dans* Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace, *Presses universitaires de Caen, 2008.*

[2] *Audition du 3 juin 2026.*

[3] Ibid.

[4] *Sies,* Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2024*, note flash n° 2025-29, novembre 2025.*

Ces établissements peuvent également trouver leur place dans la compétition scientifique internationale. Philippe Briand, président de l'université Savoie Mont-Blanc, a ainsi relevé : « *S'agissant de la recherche, nous sommes fiers de figurer dans le classement de Shanghai dans la tranche 800-900, un résultat qui récompense le travail collectif des enseignants-chercheurs, des enseignants et des personnels d'appui* »[1].

b) Le développement des antennes universitaires

Les antennes universitaires correspondent, selon la définition retenue par la Cour des comptes, à un « *lieu d'enseignement supérieur accueillant des étudiants et situé hors de l'unité urbaine du siège de l'université*[2] ». Créées pour la plupart entre 1960 et 1995, elles visent « ***à augmenter massivement le nombre d'étudiants tout en désengorgeant les premiers cycles des grandes villes et en démocratisant l'enseignement supérieur*** »[3]. En 2020, environ 150 sites délocalisés accueillaient 91 000 étudiants, soit près de 11,5 % des bacheliers de 2020 et 31 % pour les IUT[4]. En 2025, on en compte près de 178, auxquelles s'ajoutent 88 implantations de sites d'instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé)[5].

Reposant souvent sur des financements des collectivités territoriales, les antennes universitaires permettent à des bacheliers, notamment dans les territoires ruraux, d'accéder à l'enseignement supérieur, sans devoir immédiatement rejoindre les grands pôles universitaires. Ce faisant, près de 70 % des étudiants en licence au sein d'une antenne universitaire sont issus du département d'implantation de cette même antenne[6]. Aucun point du territoire hexagonal n'est situé à plus de 150 kilomètres d'une implantation universitaire[7].

Christine Musselin a relevé que ces antennes ont été « ***fortement critiquées, au motif d'une dispersion des moyens. C'était peut-être vrai, mais des travaux montraient à l'époque qu'elles permettaient une certaine démocratisation****, facilitant l'entrée dans l'enseignement universitaire de personnes qui ne seraient pas allées dans la métropole voisine, faute de pouvoir s'y loger ou parce qu'il était rassurant pour les parents d'envoyer leurs enfants suivre une licence dans un lieu proche* »[8].

Le bilan des antennes demeure toutefois nuancé. La Cour des comptes note que « *les formations coûtent légèrement moins cher dans une antenne qu'à l'université mère* »[9], tout en admettant que les universités ne partagent pas systématiquement ce constat et que le chiffrage est particulièrement difficile, voire approximatif. Le rapport des Assises du financement des universités souligne, de son côté, que ces antennes « *concentrent les tensions entre proximité,*

---

[1] *Audition du 3 juin 2026.*
[2] *Cour des comptes,* Universités et territoires*, rapport public thématique, janvier 2023, p. 48.*
[3] Ibid.*, p. 47.*
[4] Ibid.*, p. 48.*
[5] *Réponse du Mesre au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Cour des comptes,* Universités et territoires*, préc., p. 48.*
[7] *Réponse du Mesre au questionnaire de la rapporteure.*
[8] *Audition du 8 avril 2026.*
[9] *Cour des comptes,* Universités et territoires*, préc., p. 52.*

qualité académique et soutenabilité » et invite à **un** « ***choix explicite*** » **entre** « ***accueil de proximité et spécialisation territoriale*** » afin d'éviter la dispersion des moyens et la fragilisation des sites[1].

La Cour des comptes précise qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité des antennes universitaires dans la réussite des étudiants. Les données montrent qu'il n'existe pas d'effet clair de la localisation d'un lieu d'étude universitaire sur la réussite des études. Toutefois, la poursuite en second cycle demeure plus faible dans les antennes universitaires que dans leurs universités mères. Les établissements universitaires affirment que les antennes universitaires favorisent l'insertion professionnelle dès la fin de la licence, sans qu'il soit possible d'objectiver cette affirmation par des données précises[2].

En parallèle des antennes universitaires, qui supposent une implantation physique et une offre de formation structurée, les pouvoirs publics ont également cherché à développer des réponses plus légères pour les publics les plus éloignés des campus. Les **campus connectés** s'inscrivent dans cette logique. Ils ne constituent pas une nouvelle forme d'université de proximité, mais une solution subsidiaire, **destinée aux étudiants qui ne peuvent rejoindre ni un campus classique ni une antenne universitaire.**

Les campus connectés

Les campus connectés sont un dispositif expérimental, lancé en 2019, qui met à disposition des étudiants, dans un lieu agréé par le ministère, du matériel informatique et un encadrement par un tuteur. Ils s'adressent à des publics qui ne peuvent accéder à une antenne universitaire ou suivre une scolarité dans un campus classique.

La Cour des comptes a formulé un jugement critique sur ce dispositif dans son rapport précité de 2023 : « *tout en reconnaissant le caractère récent et expérimental de ce dispositif innovant dans son fonctionnement et dans ses modalités de mise en œuvre* », elle a pointé des interrogations « *sur la pertinence de cette réponse territoriale fondée sur l'enseignement à distance* ». La Cour a également constaté « *un relatif désintérêt des universités* » pour un dispositif qui semblait davantage porté par les collectivités territoriales[3].

Le coût par étudiant apparaissait alors particulièrement élevé. Pour les campus accueillant en moyenne cinq étudiants, « *le coût annuel estimé pour un inscrit dépasse les 13 000 euros* » et atteignait même 110 000 euros pour deux campus ne comptant qu'un seul bénéficiaire[4]. Des efforts de maîtrise des coûts ont depuis été entrepris par le Mesre, qui fait valoir que le coût par étudiant s'élèverait à 5 174 euros en 2023-2024, soit un montant inférieur au seuil de 6 000 euros identifié comme un objectif cible par la Cour des comptes[5].

Durant l'année scolaire 2025-2026, près de 1 600 étudiants sont inscrits dans les campus connectés ; environ 70 campus connectés sur les 84 existants seront renouvelés à compter de 2027-2028. Le taux de réussite des étudiants accueillis dépasse les deux tiers pour l'année scolaire 2023-2024[6].

[1] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 91.*
[2] *Cour des comptes,* Universités et territoires*, préc., p. 47.*
[3] Ibid.*, p. 55.*
[4] Ibid.
[5] *Réponse du Mesre au questionnaire de la rapporteure.*
[6] Ibid.

Les campus connectés sont pensés comme une **réponse de dernier recours**, destinée à des étudiants qui, pour des raisons géographiques, médicales ou personnelles, ne peuvent suivre une scolarité normale dans un campus ou une antenne universitaire.

Pour la commission d'enquête, cette **vocation subsidiaire** doit demeurer centrale dans l'appréciation du dispositif. En effet, les **campus connectés ne sauraient être regardés comme une offre alternative équivalente à celle d'une implantation universitaire**. La territorialisation de l'enseignement suppose aussi un encadrement académique, un lien réel avec les établissements universitaires et des conditions d'études permettant aux étudiants de s'inscrire dans un parcours collectif.

B. L'ACCUEIL DE TOUS LES BACHELIERS EN LICENCE : UNE INJONCTION INCOMPATIBLE AVEC L'EXCELLENCE

La principale injonction contradictoire pesant sur les universités est celle qui leur impose de concilier l'ouverture de principe de leurs formations à l'ensemble des bacheliers avec l'objectif de la réussite de tous les étudiants.

Le **lien entre le caractère massif de l'échec étudiant en cycle de licence et l'absence de sélection** à l'entrée de l'université a en effet été pointé tout au long des travaux de la commission d'enquête. Reflétant l'essentiel des propos tenus, Coralie Chevallier relève qu'« *on ne peut pas reprocher aux universités de ne pas amener les étudiants à la réussite si on les force à prendre des étudiants dont elles savent par avance qu'ils vont échouer* » [1]. Dans ses travaux précités consacrés à la prévention de l'échec étudiant en licence, la Cour des comptes considérait également que « *l'échec s'explique en partie par le choix, désormais ancien, d'ouvrir l'accès à l'université à tous les bacheliers, sans procédure de sélection à l'entrée* »[2].

Ces observations dessinent **les limites du système d'accès à l'enseignement supérieur issu de la loi du 8 mars 2018** *relative à l'orientation et à la réussite des étudiants*[3] (loi « ORE »), qui se caractérise par un refus de la sélection associé à un sous-calibrage des dispositifs d'accompagnement pour les profils les plus fragiles. Ajouté à la **disparition du rôle de filtre joué par le baccalauréat** et aux **carences du c*ontinuum* bac-3/bac+3**, ce choix de politique publique conduit les universités à **accueillir massivement en licence des étudiants ne disposant ni de l'appétence, ni des capacités nécessaires** au suivi de ce cursus.

De ce fait, si la préoccupation de l'excellence n'a pas déserté l'ensemble du premier cycle universitaire, elle apparaît singulièrement absente de **l'année de L1, dont la fonction tend à évoluer vers un sas de réorientation et de remise à niveau**. Ce choix entraîne par ailleurs le développement de **mécanismes de sélection différés et par l'échec**, qui pèsent sur le fonctionnement des universités comme sur les parcours étudiants.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Cour des comptes,* La prévention de l'échec en premier cycle universitaire, préc., p. 168.

[3] *Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018* relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Ce cadre global a été décrit en ces termes par Coralie Chevallier : « *Les universités n'ont pas la main sur le déficit d'orientation au lycée, ou sur l'évolution du taux de réussite au baccalauréat, et elles ne sont pas libres de fixer leurs capacités d'accueil. Les universités ne sont pas davantage responsables du fait que l'on manque en France de formations relevant du « supérieur court » […], ce qui conduit à des orientations par défaut à l'université qui se soldent par des échecs* »[1].

1. En l'absence de filtre exercé par le baccalauréat, le recrutement des universités hérite des défaillances du secondaire

a) Le baccalauréat ne joue plus son rôle de pivot entre le secondaire et le supérieur

• Le droit en vigueur prévoit que **le baccalauréat joue le rôle de premier filtre dans l'accès à l'enseignement supérieur**. En application de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, qui dispose que « *le premier cycle est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat* », l'obtention de ce diplôme constitue en effet **une condition de l'entrée dans le supérieur**. Il ressort par ailleurs de la partie réglementaire de ce code, dont l'article D. 334-1 constitue un héritage du droit napoléonien[2], que **la nature du baccalauréat est mixte** : il constitue à la fois la sanction de l'enseignement général du second degré et le premier grade de l'enseignement supérieur.

Cette règle vaut pour les **trois filières** du baccalauréat que constituent la voie **générale** (54,4 % des bacheliers en 2024), la voie **technologique** (20,3 % des bacheliers en 2024) et la voie **professionnelle** (25,2 % des bacheliers en 2024)[3].

Les conditions de l'organisation et de la délivrance du baccalauréat **ne lui permettent cependant plus de jouer ce rôle**. Coralie Chevallier a ainsi considéré comme un « *constat partagé* » le fait que « *le baccalauréat ne remplit plus la fonction de filtre qu'il assurait historiquement* »[4].

• Cette évolution résulte tout d'abord de **l'inflation du nombre d'admis** à l'examen depuis plusieurs décennies, sous l'effet de **deux facteurs :**

– le **taux de réussite au baccalauréat**, qui s'est établi à 91,8 % à la session 2025 (95,9 % dans la filière générale, 90,3 % dans la filière technologique et 84,3 % en filière professionnelle), est en **hausse quasi-constante** depuis plusieurs décennies : toutes filières confondues, il était de 74,9 % en 1995, de 85,6 % en 2010 et de 95 % en 2020 ;

---

[1] *Audition du 13 avril 2026.*

[2] *L'article 16 du décret du 17 mars 1808* organisant l'Université impériale *disposait que* « Les grades dans chaque Faculté seront au nombre de trois, à savoir : le baccalauréat, la licence et le doctorat ».

[3] *Ces statistiques et les suivantes proviennent de la fiche n° 9 (Les nouveaux bacheliers et leur entrée dans les filières de l'enseignement supérieur) de* L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France *(Eesri) n°19.*

[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

– le **développement de la voie professionnelle du baccalauréat**, depuis sa création en 1987, contribue à l'augmentation des effectifs de bacheliers : on comptait 173 402 bacheliers professionnels en 2024, contre 92 617 en 2000.

Cette hausse du nombre de bacheliers produit **trois effets**.

Elle contribue d'abord mécaniquement à **l'augmentation du vivier** des jeunes susceptibles de poursuivre leur formation dans l'enseignement supérieur, et notamment à l'université. La **proportion de bacheliers dans une génération** s'établit désormais autour de **80 %**[1], en hausse de 60 points par rapport à 1970. Ce phénomène produit une **pression mécanique sur les effectifs de l'université**, qui continue d'accueillir la majorité des bacheliers.

La progression des filières non générales conduit ensuite à la **diversification des profils susceptibles d'accéder à l'université**. Les **bacheliers professionnels** représentaient ainsi 25,2 % des bacheliers en 2024, contre 18,9 % en 2000, et constituent depuis 2011 **le deuxième vivier** de bacheliers (20,4 % d'une génération en 2024, contre 11,4 % en 2000).

En ce qu'elle traduit en partie une **baisse des exigences nécessaires à l'obtention de l'examen**, la hausse du nombre de bacheliers conduit enfin à ce qu'accèdent à l'université **des jeunes qui ne disposent pas des compétences nécessaires au suivi d'un cursus de licence**.

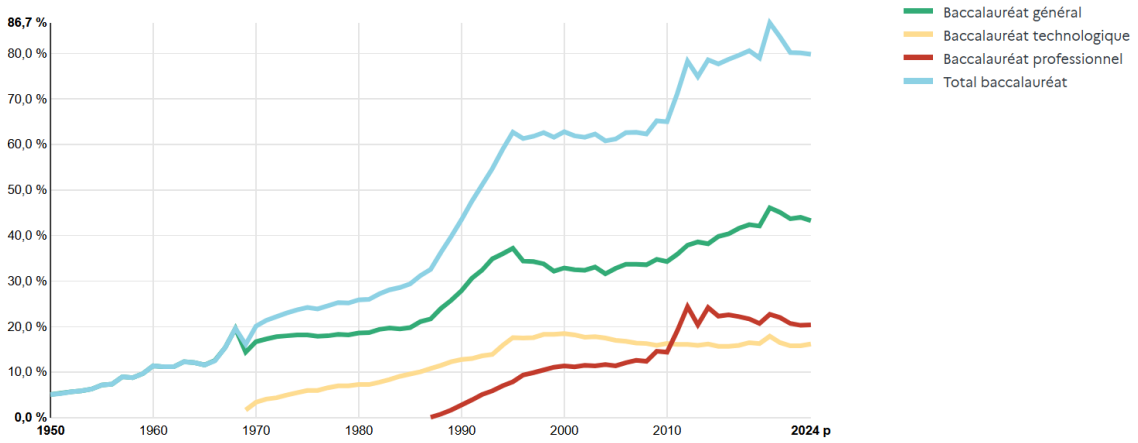
Ce point a été souligné en ces termes par Antoine Petit : « *Si l'on prend 30 % d'une classe d'âge au baccalauréat ou 80 %, forcément, le niveau moyen des 80 % est plus bas. En revanche, si l'on prenait les 30 % des meilleurs actuellement, le niveau serait le même qu'il y a cinquante ans* »[2]. La **baisse du niveau des bacheliers** a également été pointée par Philippe Aghion, qui a souligné qu'une partie des bacheliers ne maîtrisaient pas « *les savoirs de base* »[3]. Selon Régis Bordet, l'obtention du baccalauréat « *ne permet pas aux lycéens de se positionner […] sur l'atteinte d'un niveau de compétences suffisant pour aborder sereinement un cursus universitaire* »[4].

La diminution des exigences nécessaires à l'obtention du baccalauréat est reconnue en creux par les pouvoirs publics : un décret du 4 décembre 2025[5] a limité l'attribution de points supplémentaires par les jurys des baccalauréats général et technologique, tandis qu'une circulaire du 26 mars 2026[6] prévoit une « *exigence renforcée dans les attentes rédactionnelles* » pour la correction des épreuves du baccalauréat.

---

[1] *79,4 % en France hors Mayotte, selon la Depp, Repères et références statistiques 2025.*
[2] *Audition du 23 juin 2026.*
[3] *Audition du 16 avril 2026.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Décret n° 2025-1159 du 4 décembre 2025* modifiant les conditions d'attribution de points par les jurys des baccalauréats général et technologique.
[6] *Note de service n° MENE2607843N du 26 mars 2026.*

Évolution de la proportion de bacheliers dans une génération entre 1950 et 2024



Source : Sies, Eesri n° 19.

• La disparition du rôle de filtre du baccalauréat tient **également à son calendrier et à son articulation avec le déroulement de la procédure Parcoursup**.

À la date à laquelle se tiennent leurs commissions d'examen des vœux (CEV), les universités ne disposent en effet que d'une seule note évaluant les capacités des candidats de manière comparable, celle de l'épreuve anticipée de français[1] ; plusieurs présidents d'université ont en conséquence souligné le « *rôle important* » joué par les notes de l'épreuve anticipée de français dans le classement des dossiers de demandes d'admission.

Les autres notes figurant dans les dossiers d'admission, qui relèvent du contrôle continu, ne permettent pas de juger de la qualité des candidatures de manière parfaitement fiable : le ministère de l'Éducation nationale relève ainsi, dans son analyse des résultats et notes au baccalauréat, que « *la distribution des notes des épreuves terminales du baccalauréat général est plus dispersée que celle des notes de contrôle continu* »[2].

Selon Coralie Chevallier, la situation actuelle est dès lors « *intenable* » pour les universités, « *qui doivent examiner des milliers de vœux sans avoir d'informations fiables et comparables entre élèves provenant d'établissements différents* »[3]. Thierry Coulhon relève dans le même sens que le fait que « *les notes des épreuves de spécialité ne [soient] pas réellement prises en compte dans Parcoursup prive […] le baccalauréat de sens comme diplôme d'orientation* »[4].

[1] *Qui est complétée, depuis 2026, par une épreuve anticipée de mathématiques.*
[2] *Depp, Résultats et notes au baccalauréat, session de juin 2025, série Études, document de travail n° 2025-E17, décembre 2025.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

L'admission à l'université en Espagne et en Allemagne

• En Espagne, le **cycle secondaire s'achève par l'obtention d'un diplôme** (*título de bachiller)* au terme d'une évaluation exclusivement réalisée en contrôle continu[1]. Si ce diplôme est le **prérequis légal pour accéder à l'enseignement supérieur**, il ne garantit pas à lui seul l'admission dans le supérieur.

L'entrée dans les universités publiques requiert en effet **la réussite d'un examen d'État** (*Prueba de Acesso a la Universidad*)[2]. Cette épreuve comprend une **phase obligatoire** de quatre matières : la langue et la littérature espagnoles, une langue étrangère, l'histoire ou la philosophie, ainsi qu'une spécialité au choix[3]. S'y ajoute une **phase facultative**, conçue pour permettre aux candidats d'améliorer leurs résultats.

La note finale d'admission est calculée sur un maximum de quatorze points. Elle pondère le **dossier scolaire du lycée** à hauteur de **60 %** et à l'**examen d'État** à **40 %[4].**

L'offre de formation nationale est centralisée sur l'**application mobile QEDU.** Les candidats y consultent notamment les **notes de seuils** (*notas de corte*) exigées pour chaque parcours. Cet indicateur de sélectivité dépend directement de la place disponible et de la demande étudiante. À titre d'exemple, la **médecine** exige une moyenne nationale de **12,95/14**, contre **8,16/14** pour le **droit[5]**.

La **procédure d'admission** repose sur des **plateformes spécifiques à chaque communauté autonome**. Par exemple, le « district unique » (*distrito unico*) de la région de Madrid centralise les vœux d'affectation pour ses six universités publiques[6].

• En Allemagne, le **baccalauréat** (*Abitur*), correspondant à **l'aptitude générale aux études supérieures** (*Allgemeine Hochschulreife*), donne le droit d'accès à toutes les universités et écoles supérieures, tandis que **l'aptitude aux études en écoles supérieures spécialisées** (*Fachhochschulreife*) donne accès uniquement aux **universités de sciences appliquées** (*Fachhochschulen* ou *Hochschulen für angewandte Wissenschaften)*.

L'accès à l'enseignement supérieur distingue :

– les **formations libres d'accès** qui permettent à tout titulaire d'un diplôme d'accès au supérieur requis de s'inscrire automatiquement et sans sélection (seul le baccalauréat est ainsi requis pour l'inscription en *bachelor* de mathématiques à l'université de Göttingen[7]) ;

- des **formations faisant l'objet d'une procédure de sélection centralisée** (médecine, dentaire, vétérinaire et pharmacie[8]). Les *Länder* ont confié cette procédure de sélection à une fondation[9], qui opère l'attribution des places *via* le portail ***Hochschulstart***[10].

---

[1] Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Artículo 37.
[2] Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Artículo 38.
[3] Real Decreto 534/2024, de 11 de junio, por el que se regulan los requisitos de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, las características básicas de la prueba de acceso y la normativa básica de los procedimientos de admisión Artículo 12.
[4] Real Decreto 534/2024, de 11 de junio, por el que se regulan los requisitos de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, las características básicas de la prueba de acceso y la normativa básica de los procedimientos de admisión Artículo 15.
[5] *Ministère de la Science, de l'Innovation et des Universités,* Detalle de publicación.
[6] Solicitud de plaza universitaria (Preinscripción) | *Comunidad de Madrid.*
[7] *Georg-August-Universität Göttingen,* Mathematik (Bachelor of Science).
[8] *Accord interétatique sur l'admission dans l'enseignement supérieur (*Staatsvertrag über die Hochschulzulassung*), article 7, mars 2019.*
[9] *Ayant son siège à Dortmund, la Fondation pour l'admission à l'enseignement supérieur (*Stiftung für Hochschulzulassung*) est pilotée par un conseil de fondation (*Stiftungsrat*) composé des ministres de l'éducation des seize Länder.*
[10] *Portail numérique du « Hochschulstart ».*

La procédure centralisée pour les filières sous tension repose sur un système de quotas : **30 % des places sont accordées en fonction des résultats obtenus au baccalauréat**[1] ; **10 % en fonction de critères d'aptitude**, notamment des résultats obtenus au Test pour les études de médecine (*Test für Medizinische Studiengänge)* ou de l'expérience professionnelle ; enfin, **60 % font l'objet d'une sélection propre aux établissements,** combinant critères académiques et autres[2] ;

– des **formations faisant l'objet d'une procédure d'admission locale**, à la décision de l'université. L'admission peut prendre la forme d'un « ***Numerus Clausus*** » local ou d'une **procédure d'évaluation des aptitudes** (*Eignungsfeststellungsverfahren*)[3] décidée par l'établissement.

En moyenne nationale, **32,5 % de cursus sont soumis à des restrictions d'admission** pour le semestre d'hiver 2025-2026[4]. Ce pourcentage varie selon les *Länder*, les disciplines et le niveau d'études. **Plus d'un cursus sur deux est en accès restreint à Berlin**, tandis que les *Länder* de Thuringe et de Rhénanie-Palatinat affichent une proportion de formations à accès restreint inférieure à 20 %.

Source : division de la législation comparée du Sénat

b) Les carences du continuum bac-3/bac+3 ne permettent pas de préparer les lycéens aux exigences du supérieur

• Les universités héritent ensuite de la carence de l'enseignement secondaire dans la préparation des futurs bacheliers aux attendus du supérieur. De nombreux acteurs ont ainsi décrit des étudiants :

– **ne disposant pas du niveau d'autonomie nécessaire** au suivi des enseignements de premier cycle universitaire. Olivier Beaud a souligné que les néo-bacheliers, insuffisamment préparés à l'« *autonomie soudaine* » du supérieur, « *doivent, en arrivant, apprendre simultanément à travailler seuls et à s'organiser. C'est, pour beaucoup, une mission impossible* »[5] ;

– **n'ayant pas bénéficié d'un volume d'enseignement suffisant dans les matières suivies à l'université**. Selon Nicolas Holzschuch, secrétaire fédéral de la CFDT Éducation Formation Recherche Publiques, la réforme du baccalauréat a entraîné une « *baisse du niveau des étudiants* », qui résulte du fait que « *les lycéens suivent désormais beaucoup moins de cours de mathématiques que leurs prédécesseurs et, pour certains d'entre eux, moins de cours de philosophie* »[6]. Xavier Leroux a estimé que **ces difficultés proviennent d'abord des programmes** d'enseignement du secondaire, soulignant que « *en sciences, et en mathématiques en particulier, nous constatons à l'entrée en licence que les jeunes affichent des insuffisances notoires. Il y a donc un travail à faire sur les programmes afin de mieux lier le secondaire et le supérieur* »[7] ;

---

[1] *Fondation pour l'admission dans l'enseignement supérieur,* Leitfaden für Ihre Studienplatzbewerbung*, mars 2026.*

[2] *Fondation pour l'admission dans l'enseignement supérieur,* Auswahlkriterien im „Auswahlverfahren der Hochschulen" (AdH-Quote)*, avril 2026.*

[3] *Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), CHECK – Zugangsbeschränkungen an deutschen Hochschulen 2025/26, 2025 (centre publiant chaque année depuis 2014 des données sur la proportion de cursus à accès restreint en Allemagne – CHE Numerus Clausus Check).*

[4] *Ibid.*

[5] *Audition du 13 avril 2026.*

[6] *Audition du 18 juin 2026.*

[7] *Audition du 7 avril 2026.*

– **ne tirant pas parti de leurs apprentissages du secondaire** à l'entrée dans le supérieur, en raison de la **disparité entre les exigences** de l'un et de l'autre. Carine Bernault cite l'exemple de « *lycéens généralistes avec d'assez bons ou de bons résultats (niveau 12 et plus) obtenus en Français ou dans les spécialités littéraires du bac* », qui « *ne maîtrisent finalement pas assez les prérequis rédactionnels et conceptuels pour réussir dans des licences littéraires ou pluridisciplinaires* »[1]. Vincent Gouëset estime dans le même sens que « *le continuum lycées-universités apparaît compliqué pour une partie du public étudiant entrant, avec un "gap" entre les apprentissages et les exigences de l'enseignement secondaire […] et celles présentes à l'université* »[2] ;

– **n'ayant pas bénéficié d'une orientation suffisante** pour construire leur projet de formation dans le supérieur, de sorte que, selon Edmond Abi-Aad, « *la L1 [sert] de sas de réorientation par défaut* »[3].

Les 54 heures annuelles d'accompagnement à l'orientation au lycée : une mise en œuvre très insuffisante

Depuis la rentrée scolaire 2018 sont prévues, pour les élèves des classes de seconde, première et terminale des lycées généraux et technologiques, 54 heures annuelle dédiées à l'accompagnement au choix de l'orientation, cette durée étant donnée « *à titre indicatif, selon les besoins des élèves et les modalités de l'accompagnement à l'orientation mises en place dans l'établissement* »[4].

L'effectivité de ce dispositif est toutefois contrariée par l'absence d'inscription de ces heures dans les emplois du temps, de même que par l'absence de leur prise en compte dans la détermination de la dotation horaire globale des établissements. Comme avant elle l'IGÉSR[5] et le Sénat[6], la Cour des comptes a relevé dans son rapport annuel pour 2025 que ces heures sont perçues dans les établissements comme « *non financées et non obligatoires* » et que « *la réalité des heures* […] *mobilisées pour les élèves est éloignée de la cible* […] *et ne peut couvrir le besoin d'accompagnement individuel des jeunes* »[7].

• Les universités héritent également de **l'insuffisante articulation entre l'organisation des baccalauréats technologique et professionnels et celle des voies prioritairement destinées à leurs titulaires** dans le supérieur.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure. Cette réponse précise également qu'à l'inverse, cette disparité des exigences peut conduire à des parcours de réussite individuelle pour des bacheliers ne maîtrisant a priori pas les prérequis de certaines filières, mais présentant une solide motivation – notamment des bacheliers technologiques ou professionnels.*

[2] *Audition du 20 mai 2026.*

[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[4] *Arrêté du 16 juillet 2018 relatif à l'organisation et aux volumes horaires des enseignements du cycle terminal des lycées, sanctionnés par le baccalauréat général.*

[5] *IGÉSR,* La réforme du lycée général et technologique, *rapport n° 22-23 048B, juillet 2023.*

[6] Bilan des mesures éducatives du quinquennat, *Rapport d'information n° 543 (2021-2022) de Mme Annick Billon , M. Max Brisson et Mme Marie-Pierre Monier , fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, février 2022, p. 71.*

[7] *Cour des comptes,* L'orientation au collège et au lycée, *Rapport public annuel 2025, p. 111.*

Le **manque de places dans les filières professionnalisantes courtes** que constituent les IUT et les sections de technicien supérieur (STS), prioritairement destinées à la formation des bacheliers technologiques et professionnels[1], est en effet souligné par le comité éthique et scientifique de Parcoursup, qui relève un « *déficit de l'offre de formations professionnalisantes, notamment en IUT* », principalement observée en Île-de-France[2]. Lamri Adoui a observé à ce titre que « *le lauréat d'un bac professionnel […] n'est pas complètement à sa place en licence générale. Mais, s'il est en licence générale, c'est aussi parce qu'il n'a pas trouvé sa place au sein d'une STS ou d'un IUT, qui devraient, pour lui, être des voies plus naturelles* »[3].

Il en résulte que la première année de licence générale accueille une proportion notable de titulaires du **bac technologique** (12,2 % des effectifs) et **professionnel** (4,7 % des effectifs)[4], dont le parcours au lycée ne les a pas préparés aux spécificités du cursus universitaire. Frédérique Vidal a ainsi souligné que « *si l'on est titulaire d'un baccalauréat professionnel, on manque de certaines bases pour continuer à l'université, sans évidemment être bête pour autant* »[5].

• Cette réalité **traduit l'affaiblissement du *continuum* bac-3/bac+3 comme principe structurant de l'articulation des formations secondaires et supérieures**.

Cette notion, introduite à l'article L. 612-2 du code de l'éducation[6] par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 *relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*[7], dite loi « Fioraso », implique une **coordination du lycée et du premier cycle universitaire sur les plans de l'orientation et du contenu des enseignements**, afin de garantir la cohérence entre les spécialités du lycée et les prérequis des filières supérieures.

Cette coordination a été **fortement affaiblie par la conduite en ordre dispersé des réformes relatives à l'accès à l'université**, dans le cadre de la loi « ORE » de 2018, et à l'organisation du baccalauréat, entrée en vigueur en 2021 sur le fondement de textes réglementaires[8].

---

[1] *L'article L. 612-3 du code de l'éducation prévoit que leur est réservé un pourcentage minimal de places dans chacune de ces deux filières.*

[2] *Rapports annuels au Parlement du comité éthique et scientifique de Parcoursup.*

[3] *Audition du 2 avril 2026.*

[4] Trajectoires des étudiants entrant en licence : entre réussites, réorientations et abandons, *Note d'information du Sies, juillet 2026.*

[5] *Audition du 6 mai 2026.*

[6] *Qui dispose que les finalités assignées au premier cycle de l'enseignement supérieur s'entendent* « dans la continuité des enseignements dispensés dans le second cycle de l'enseignement du second degré, qui préparent à la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur ». *La notion de « continuum* de formation articulant les trois années qui précèdent et les trois années qui suivent le baccalauréat » *figure dans la circulaire n° 2013-0012 du 18 juin 2013 (BOEN du 25 juillet 2013).*

[7] *Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013* relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

[8] *Notamment le décret n° 2018-614 du 16 juillet 2018* modifiant les dispositions du code de l'éducation relatives aux enseignements conduisant au baccalauréat général et aux formations technologiques conduisant au baccalauréat technologique.

Cette ambition demeure cependant inscrite dans le **Plan Avenir** annoncé le 5 juin 2025 par les ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce programme, qui vise à « *construire une nouvelle politique publique d'orientation* », comporte **six mesures visant à faciliter la transition entre le lycée et l'enseignement supérieur**, parmi lesquelles un enrichissement des voies de formation destinées aux bacheliers technologiques et professionnels.

Les mesures du Plan Avenir de 2025 visant à faciliter la transition entre le lycée et l'enseignement supérieur (extraits)

Mesure 14 : de nouvelles voies pour se spécialiser et réussir

À partir de la rentrée 2026 : 5 000 places par an en plus en certificat de spécialisation (post-bac) seront proposées. Ceux qui le souhaitent auront la possibilité de poursuivre en BTS.

Expérimentation à la rentrée 2026 : La possibilité de suivre un BTS en trois ans sera expérimentée, avec une année de propédeutique. L'expérimentation se fera dans au moins un établissement par académie.

Mesure 15 : des classes prépa sur mesure pour les bacheliers professionnels

À la rentrée 2026 : Des classes préparatoires (ingénieurs ou commerce) en trois ans seront accessibles aux bacheliers professionnels, avec une première année pour se remettre à niveau (propédeutique), l'objectif étant d'ouvrir les portes des grandes écoles à tous les talents. À partir de la rentrée 2026, au moins une classe préparatoire sera ouverte dans chaque académie.

Mesure 17 : la généralisation de l'année de propédeutique à l'université

Dans 45 universités à la rentrée 2027 : Depuis 2023, le dispositif Paréo (passeport pour réussir et s'orienter) offre une formation post-bac d'un an, accessible via Parcoursup, aux bacheliers qui hésitent entre différentes formations. Cela leur permet de mûrir et d'affiner leur projet d'études. Proposé dans 22 universités en 2024, ce dispositif sera amplifié progressivement.

2. En l'absence de sélection à l'entrée, une perte de cohérence dans le recrutement du premier cycle, qui fragilise les formations et les parcours étudiants

Le deuxième aiguillage à l'entrée des formations universitaires de premier cycle est celui de la **procédure d'orientation dite « Parcoursup »**, du nom de la plateforme qui la porte, créée par la loi « ORE ». Sa mise en œuvre consacre un **droit d'accès à l'université** pour tous les bacheliers qui en font la demande, **indépendamment de leurs capacités académiques.**

a) Un objectif principal : offrir une solution à tous les bacheliers

• Pour les licences non sélectives, qui constituent **la très grande majorité des formations de premier cycle de l'université** (77,2 % des places offertes[1]), le fonctionnement de la procédure repose sur **deux principes** définis

[1] *Selon les éléments transmis par la Dgesip en réponse au questionnaire de la rapporteure.*

par les articles L. 612-3 et D. 612-1-2 du code de l'éducation : un accès ouvert à l'ensemble des titulaires du baccalauréat ; la possibilité pour les universités d'ordonner les candidatures lorsque leur nombre excède les capacités d'accueil des formations.

La mise en œuvre de ces principes s'effectue selon **trois étapes** :

– les **capacités d'accueil** de chaque formation sont **définies par les rectorats** en tenant compte « *des perspectives d'insertion professionnelle des formations, de l'évolution des projets de formation exprimés par les candidats ainsi que du projet de formation et de recherche de l'établissement* ». En pratique, **un dialogue préliminaire a lieu avec les établissements**, qui transmettent au rectorat leurs souhaits quant à l'évolution des effectifs de leurs formations ;

– les **inscriptions** des candidats sont prononcées par les présidents d'établissement dans la limite des capacités d'accueil ainsi définies et, lorsque le nombre de candidatures reçues excède ces capacités, « *au regard de la cohérence entre, d'une part, le projet de formation du candidat, les acquis de sa formation antérieure et ses compétences et, d'autre part, les caractéristiques de la formation* ». Dans ce deuxième cas de figure, un **classement préalable des candidatures** est effectué par les CEV de chaque établissement :

– une **commission d'accès à l'enseignement supérieur** (CAES), présidée par le recteur et associant les présidents d'université, se réunit en fin de processus pour aider les candidats n'ayant pas reçu de proposition d'admission à trouver une formation « *au plus près de leur projet en fonction des places disponible*s »[1].

Seules les capacités d'accueil définies pour chaque formation sont ainsi susceptibles de limiter, en droit et à l'échelle de chaque établissement, l'accès aux licences non sélectives. Or, celles-ci sont déterminées, en pratique, de manière à offrir une place à l'université à tous les bacheliers qui le souhaitent, de sorte qu'**il revient aux seules universités de rendre effectif le principe législatif de l'ouverture du premier cycle à l'ensemble des bacheliers**.

Interrogés sur les critères pris en compte pour la définition des capacités d'accueil, la Dgesip comme les rectorats entendus par la rapporteure bottent en touche et mettent l'accent sur la qualité du dialogue mené entre les rectorats et les établissements en vue de la définition de ces capacités. Khaled Bouabdallah, recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation de la région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur, indique ainsi que lorsque des établissements émettent des réserves sur le maintien ou la progression de leurs capacités d'accueil, « *le dialogue qui suit conduit […] à rechercher des solutions équilibrées et consensuelles* »[2], en prenant notamment en compte les données statistiques, les analyses et prospectives ainsi que les échanges conduits dans le cadre des Comp.

---

[1] *Selon la foire aux questions (FAQ) en ligne sur le fonctionnement de Parcoursup.*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

D'autres acteurs ont en revanche clairement relevé le **calibrage des capacités d'accueil universitaires par rapport aux effectifs de bacheliers**. Coralie Chevallier souligne que « *jusqu'à présent, [les] capacités d'accueil ont été fixées avec une règle tacite : il fallait, d'une année sur l'autre, offrir au moins autant de places que l'année précédente, voire plus si le nombre de bacheliers était appelé à augmenter* » et que, « *au fil du temps, on a ainsi décorrélé [les] capacités d'accueil du profil des étudiants accueillis* »[1]. Arnaud Laimé indique que son établissement « *applique strictement la règle du rectorat : accueillir tous les bacheliers, sans distinction* »[2]. Laurent Batsch estime enfin que « *la licence [universitaire] fonctionne comme la soupape des filières sélectives* »[3].

Plusieurs présidents d'université ont par ailleurs insisté sur les **fortes réticences des rectorats face aux demandes de baisse de capacités d'accueil**, y compris lorsque ces demandes procèdent de **difficultés strictement matérielles** pour l'accueil des étudiants. Edmond Abi-Haad, président de l'Université du littoral Côte d'Opale, indique que « *le rectorat est extrêmement vigilant sur les demandes de baisse de capacités d'accueil* », qui étaient « *quasi impossibles sur les dix dernières années, hormis sur des filières sans tension ou sur recommandation du Hcéres* »[4]. Christelle Farenc, directrice de l'institut national universitaire Champollion, relève que si le dialogue avec le rectorat est globalement « *constructif* », celui-ci « *demeure vigilant quant à la baisse des capacités d'accueil* »[5], tandis que Frédérique Berrod, présidente de l'université de Strasbourg, évoque un « *tabou* » sur leur diminution[6]. Stéphane Braconnier a enfin relaté ses derniers échanges avec le rectorat sur ce point : « *J'ai expliqué cette année au rectorat que nous avions un problème immobilier et qu'il n'était plus possible de conserver une capacité d'accueil de 900 places en première année de licence de droit, qu'il fallait passer à 800, voire à 780 places : ma demande a été jugée irrecevable* »[7].

b) Une ambiguïté fondamentale : une sélection de facto *dans une minorité d'universités très demandées*

Ce choix de politique publique a créé un **système d'accès à l'université à plusieurs vitesses** en fonction des établissements et des territoires, générateur **d'ambiguïtés** et de confusion pour les familles.

• Ce système n'est en effet pas exempt d'une sélection de fait dans les licences « non sélectives » les plus demandées. Or, la **nuance entre la sélection opérée par principe** dans les formations supérieures dites « sélectives », qui ont la possibilité de refuser sans les classer les demandes d'inscription des candidats qu'ils estiment ne pas pouvoir réussir, **et celle effectuée *de facto*** par les licences dites « non sélectives », qui classent l'ensemble des dossiers

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Audition du 1er avril 2026.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[7] *Audition du 7 avril 2026.*

reçus sans pouvoir les refuser *a priori*, mais ne peuvent satisfaire les demandes excédant leurs capacités d'accueil, apparaît **baroque** et **très peu lisible pour les étudiants et leurs familles**.

Tandis que Gilles Roussel a rappelé que « *pour les formations à accès ouvert, [la] sélection n'a lieu que si les formations ont un nombre de places inférieur au nombre de candidats, qui sont tous classés* »[1], Carine Bernault, présidente de Nantes Université, a souligné que « *la distinction entre formations sélectives et non sélectives est en partie trompeuse. Dans les faits, certaines formations dites non sélectives deviennent très sélectives dès lors que la demande excède fortement les capacités d'accueil* »[2].

• Ce fonctionnement aboutit au développement d'un **accès différencié à l'université, en fonction de l'attractivité des filières et des établissements** : les universités les plus demandées n'accueillent que les étudiants dont les candidatures font partie des premières classées, quand d'autres appellent la totalité des candidats ayant sollicité l'inscription – la plateforme Parcoursup indique à ce titre le rang du dernier admis de chaque formation, qui renseigne les candidats sur leurs chances d'y être admis.

Lamri Adoui relève ainsi que « *certaines formations en tension connaissent parfois une sélection importante – certaines ne retiennent que 15 % des candidats ; d'autres, au contraire, accueillent tous les étudiants qui les demandent* »[3]. Stéphane Braconnier en a témoigné devant la commission d'enquête : les CEV d'admission aux licences de droit de l'université Paris-Panthéon-Assas, très attractives avec 18 900 candidats pour 900 inscrits, examinent uniquement les premiers dossiers présentés, les inscriptions finales « *[descendant] assez peu dans la liste d'attente* » [4]. Cet état de fait permet à cet établissement de **conserver la main sur son recrutement sans multiplier les parcours de licence sélectifs**, et de maintenir ainsi un taux de réussite élevé.

La rapporteure a également pu observer, en assistant à la réunion d'une CEV du département d'économie de l'université Paris Cité[5], que l'existence d'une forte demande pour une formation conduit l'université à prendre principalement en compte les critères académiques pour ordonner les candidatures reçues. Les 85 places proposées par la formation concernée sont pourvues parmi les 1 000 premières des 2 734 candidatures reçues, sur le fondement d'un algorithme développé par les membres de la CEV et principalement fondé sur les notes des candidats dans le secondaire ; les éléments extra-académiques, tels que la lettre de motivation, ne sont consultés qu'à la marge.

• En dehors de certaines filières fortement demandées sur l'ensemble du territoire, notamment les parcours d'accès spécifique santé (Pass) ou certaines filières de droit, **la capacité des universités à opérer une sélection**

[1] *Audition du 9 juin 2026.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Audition du 2 avril 2026.*
[4] *Audition du 7 avril 2026.*
[5] *Déplacement du 11 mai 2026.*

de facto **semble cependant limitée aux établissements parisiens prestigieux** : Coralie Chevallier estime à ce titre que « *hors Paris, la contrainte capacitaire en licence générale reste en réalité assez faible* »[1].

c) Une conséquence délétère : l'inadéquation fréquente entre les profils des étudiants et les attendus des formations

Ainsi, pour la grande majorité des formations universitaires de premier cycle, ce système d'accès à l'université **autorise l'inscription d'étudiants qui ne disposent manifestement pas des capacités, des prérequis ou de la motivation nécessaires au suivi des enseignements délivrés** – de sorte que Lamri Adoui a pu considérer que « *diminuer les capacités d'accueil, [ce serait] probablement augmenter le taux de réussite* » à l'université[2].

• Ces profils d'étudiants sont retrouvés **dans l'ensemble des parcours de licence**, selon des proportions différentes. Carine Bernault indique en effet que si les licences non sélectives mais en tension accueillent principalement les candidats les mieux classés, elles peuvent également inscrire, « *par le jeu des désistements et de l'offre et de la demande* », « *des candidats au dossier plus fragile qui finissent par avoir une place* »[3]. Les licences non sélectives et qui ne sont pas en tension accueillent quant à elles mécaniquement une forte quotité d'étudiants « *qui n'a pas un profil adapté pour réussir dans la formation* ». Vincent Gouëset, président de l'université Rennes 2, a ainsi fait part de sa « *conscience aiguë […]* ***qu'une part significative d'étudiants intègrent l'université avec des acquis fragiles*** *(capacité à prendre des notes, maîtrise rédactionnelle, capacité à ordonner ses idées)* »[4].

Ce phénomène a été objectivé par une récente note du Sies, qui relève que les néo-bacheliers inscrits en licence « *obtiennent en moyenne moins souvent le baccalauréat avec mention que ceux inscrits dans les autres formations de l'enseignement supérieur* », ce qui « *reflète* ***des compétences scolaires en moyenne moins élevées chez les étudiants inscrits en licence*** »[5].

• Ce fonctionnement est par ailleurs susceptible de donner lieu à des **situations absurdes**, symptômes des limites du système, et pointées en ces termes par Coralie Chevallier : « *Il existe des situations où* ***l'absence de sélectivité produit des effets manifestement contre-productifs.*** *Certaines filières très spécifiques accueillent chaque année des étudiants qui ne correspondent pas aux prérequis minimaux de la formation, conduisant à des réorientations immédiates qui sont coûteuses pour les étudiants comme pour les établissements. Une licence Staps spécialité cavaliers qui accueille des non-cavaliers, ou des licences disciplinaires en anglais qui n'exigent aucun niveau linguistique préalable, illustrent* ***ces situations d'inadéquation structurelle que le principe de non-sélectivité ne permet pas de corriger*** »[6].

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 2 avril 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] Trajectoires des étudiants entrant en licence : entre réussites, réorientations et abandons, *Note d'information du Sies, juillet 2026.*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

• Ce phénomène est **favorisé par le fonctionnement du dispositif de vœux de Parcoursup** : un certain nombre de demandes d'inscription dans les filières non sélectives de l'université constituent des **solutions de prudence, visant à sécuriser une place dans l'enseignement supérieur** en cas de refus d'admission dans des cursus sélectifs ou sous tension, ou à défaut de projet d'orientation abouti.

Ce phénomène a été décrit, pour les **filières d'arts, lettres, langues et sciences humaines et sociales**, par Danièle Kahn, qui a indiqué que « *dans la mesure où bon nombre de [ces] formations ne sont pas sélectives, des étudiants qui souhaitent poursuivre leur cursus à l'université émettent des vœux pour des filières sélectives dans lesquelles ils ne seront pas acceptés, puis* ***se rabattent vers des formations qui ne sont pas sous tension*** ». Ces pratiques conduisent à ce que se trouvent admis dans les filières de sciences humaines et sociales des étudiants qui « *n'ont pas étudié, au cours de leurs études secondaires, les matières qui leur seront enseignées en première année de licence* »[1].

De manière plus large, **les filières de sciences humaines et sociales semblent particulièrement concernées par le phénomène d'orientation « *par défaut* »**, en raison de leur caractère souvent généraliste.

• Le phénomène est enfin **accentué par le fonctionnement des commissions d'accès à l'enseignement supérieur (CAES).**

Le rôle des CAES ne fait pas l'objet d'une remise en question systématique. De nombreux présidents d'université, à l'instar de Bruno Lina considèrent que ces commissions « *jouent un rôle utile dans le traitement des situations d'étudiants qui n'ont pas obtenu de proposition satisfaisante dans Parcoursup* »[2], notamment en cas de situations individuelles complexes ou atypiques (handicap ou parcours marqué par une hospitalisation, notamment). Si la Dgesip n'a pas été en mesure de fournir de statistiques sur le nombre d'étudiants inscrits à l'université par cette voie, la plupart des acteurs universitaires s'accordent à considérer qu'il est marginal.

Des **difficultés de fonctionnement** ont cependant été soulignées par plusieurs acteurs. Tandis qu'Edouard Kaminski regrette que son université n'ait « *plus [son] mot à dire sur les inscriptions des étudiants CAES en premier cycle* » [3], Frédérique Berrod estime que les affectations par cette voie « *se font trop souvent sans adéquation suffisante entre le profil des lycéens, leurs vœux d'orientation et les formations universitaires qui leur sont proposées* »[4]. Daniel Mouchard souligne que « *la CAES fait preuve d'une réelle bonne volonté, mais ses résultats restent mitigés, et ce pour des raisons qui lui sont largement*

[1] *Audition du 25 mai 2026.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

extérieures. Elle travaille avec des dossiers de candidats souvent très faibles […] et elle dispose de très peu de places dans les filières demandées. Dans ces conditions, ***les affectations produites sont parfois vouées à l'échec dès le départ, ce qui interroge l'utilité réelle du dispositif dans sa forme actuelle*** »[1].

La commission d'enquête regrette que **l'absence de suivi statistique des étudiants intégrant l'université par cette voie ne permette pas de juger de son efficacité ni de sa pertinence**, notamment en ce qui concerne la réussite et le parcours ultérieurs de ceux qui en bénéficient.

d) Un effet paradoxal : le développement d'une sélection différée et par l'échec

L'absence de sélection à l'entrée de l'université, *via* la procédure Parcoursup, n'empêche par ailleurs pas la mise en œuvre de **forts mécanismes de sélection tout au long du premier cycle**, dont témoignent les faibles taux de réussite observés aux stades du passage en année supérieure et de l'obtention du diplôme de licence. **La sélection évitée à l'entrée du cycle de licence est ainsi reportée sur les échéances académiques ultérieures**, à l'occasion desquelles elle s'exerce **massivement, de manière différée et par l'échec**.

Ce décalage entre le principe de non sélection à l'entrée et celle qui s'exerce par la suite a été pointé par une grande partie des acteurs entendus. Ainsi, selon Xavier Leroux, « *la sélection doit se faire à un moment ou à un autre. Si elle n'intervient pas pendant le cursus de formation, elle interviendra lors du recrutement pour un emploi. C'est inévitable* »[2]. Bruno Lina pose le sujet en ces termes : « *L'université a, avant tout, une mission de service public. Idéologiquement, on aimerait que nos formations soient non sélectives. Dans les faits, elles le sont par nos capacités d'accueil limitées et le taux de réussite assez faible* » [3]. Laurent Batsch a enfin souligné le caractère « *arithmétiquement sélectif* » du premier cycle universitaire[4].

• Cette sélection de fait est **constatée dans les trajectoires des étudiants à l'université.**

– Elle est tout d'abord **très marquée à l'issue de l'année de L1**, qui voit **moins de la moitié des effectifs accueillis passer dans l'année supérieure**. En 2024, 49,1 % des néo-bacheliers de 2023 sont passés en deuxième année ; les étudiants non admis à poursuivre leur parcours ont redoublé (25,4 %), se sont réorientés (10,8 %) ou ne se sont pas réinscrits dans l'enseignement supérieur (14,7 %)[5].

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 7 avril 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Audition du 1er avril.*
[5] Parcours et réussite en licence : résultats de la session 2024, *Note flash du Sies n° 29, novembre 2025.*

Situation des bacheliers de 2023 un an après leur entrée en licence



Source : Commission d'enquête d'après Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2024, *Note flash du Sies n° 29, novembre 2025*

– Elle est ensuite sanctionnée au stade de la passation du **diplôme de licence**, obtenu par **moins d'un étudiant sur trois en trois ans** (30,1 %) et **seulement deux étudiants sur cinq en quatre ans** (40,3 %)[1].

Les titulaires d'un baccalauréat non général sont particulièrement en difficulté sur ces deux premières échéances. En 2023, seuls 950 des 6 700 bacheliers professionnels inscrits en première année de licence sont passés en deuxième année (soit 14 %). Le taux d'obtention du diplôme de licence en trois ou quatre ans ne dépasse pas 14 % pour les bacheliers technologiques (8,9 % en trois ans), tandis qu'il plafonne à 6,5 % pour les bacheliers professionnels (4,2 % en trois ans) ; la différence est donc très marquée avec le taux de réussite des bacheliers généraux, qui s'élève à 46,1 % en quatre ans (34,6 % en trois ans). Les travaux statistiques du ministère relèvent à ce titre que « *toutes les autres caractéristiques observées étant égales par ailleurs, avoir obtenu en 2019 un baccalauréat professionnel plutôt que général divise par plus de 10 les chances relatives* » d'obtenir le diplôme de licence en trois ou quatre ans[2]. **Une large majorité des bacheliers technologiques et professionnels se réorientent ou abandonnent en effet le cursus de licence avant la troisième année** (respectivement 69 % et 77 %)[3].

[1] Résultats des bacheliers 2020 inscrits en L1 à la rentrée 2020, *Note flash du Sies n° 29 précitée, novembre 2025*.

[2] *Sies,* Trajectoires des étudiants entrant en licence : entre réussites, réorientations et abandons, *note d'information 26.06, juillet 2026.*

[3] Les parcours et la réussite en Licence, Licence professionnelle et Master à l'université, *in* L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en 2026, *fiche n° 24, juin 2026.*

Taux d'obtention du diplôme de licence en trois ou quatre ans des bacheliers 2020 inscrits en L1 en 2020

en %	**Réussite en trois ans**	**Réussite en trois ou quatre ans**
Bacheliers généraux	34,6	46,1
Bacheliers technologiques	8,9	14,0
Bacheliers professionnels	4,2	6,5

Source : Commission d'enquête d'après Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2024*, Note flash du Sies n° 29, novembre 2025*

– Les étudiants sont enfin confrontés à **des interruptions de parcours subies à l'entrée en master.**

En application de l'article L. 612-6 du code de l'éducation, les établissements ont en effet la possibilité de pratiquer une **sélection à l'entrée du deuxième cycle** en déterminant la capacité d'accueil de leurs parcours de master ; pour de nombreuses formations, telles que celle menant à la profession réglementée de psychologue, les capacités d'accueil fixées en deuxième cycle sont ainsi nettement plus restreintes que celles de la licence[1]. L'accès à ces parcours passe par la plateforme Mon Master.

En 2025, un peu plus de deux étudiants sur trois ayant candidaté sur la plateforme ont reçu une proposition d'admission (67,8 % des 256 500 candidats), qui a donné lieu à une inscription définitive pour 83,7 % d'entre eux. Au total, **56,8 % des candidats à l'entrée en master se sont ainsi inscrits en deuxième cycle universitaire**. Sur l'ensemble d'une cohorte, parmi les néo-bacheliers 2019 inscrits en première année de licence à la rentrée 2019, 26,5 % sont inscrits en première ou deuxième année de master durant l'année universitaire 2023-2024[2]. Stéphane Braconnier a illustré ces éléments en évoquant la situation de son université : « *nous laissons un bon tiers, voire les deux tiers, de nos diplômés de licence de l'université Paris-Panthéon-Assas aux portes du master. Ces derniers éprouvent également des difficultés à intégrer les universités de province, où on leur rétorque que, venant de Paris, ils n'ont qu'à y rester* »[3].

[1] *En 2025, il y avait en moyenne 39 places en master en psychologie pour 100 étudiants en troisième année de licence, avec d'importantes variations en fonction des régions. À l'issue de la procédure Mon Master, moins de la moitié (49,4 %) des néo-licenciés en psychologie ont reçu une proposition d'affectation dans l'un des masters de psychologie (Comité éthique et scientifique de Parcoursup et Mon Master,* 8e rapport annuel au Parlement*, avril 2026).*

[2] *Réponses de la Dgesip au questionnaire de la rapporteure.*

[3] *Audition du 7 avril 2026.*

La sélection à l'entrée en master : une nécessité selon les acteurs universitaires entendus par la commission d'enquête, mais des difficultés de mise en œuvre

Les responsables universitaires entendus par la commission d'enquête ont indiqué leur attachement au principe de la sélection à l'entrée en master, qui apparait nécessaire :

– pour garantir la qualité académique des formations de master. Olivier Beaud a ainsi indiqué que « *les trois années de licence ne permettent pas toujours de former suffisamment les juristes ; le travail véritablement approfondi commence en quatrième année* »[1], tandis que Stéphane Braconnier a rappelé qu'une part des admis au master se destineront à la recherche doctorale[2] ;

– pour permettre l'insertion professionnelle des diplômés de master. Vincent Gouëset a indiqué que les communautés enseignantes des filières en tension, comme les Staps, la psychologie ou l'information-communication, « *limitent volontairement l'accueil pour éviter un trop grand nombre de diplômés qui ne trouveraient pas d'emploi dans leur domaine de compétence* » [3]. Xavier Leroux a estimé que, au regard de l'enjeu de l'insertion sur le marché du travail, l'entrée en master constituait « *[le] moment où il faut dire sereinement aux jeunes qui tapent à notre porte que leur dossier ne correspond pas à leurs désirs* »[4].

Coralie Chevallier a cependant rappelé « *la contradiction fondamentale entre le droit à la poursuite d'études reconnu aux étudiants titulaires d'une licence et le caractère sélectif des masters* », et souligné que « *cette ambiguïté juridique et politique […] continue de peser sur le fonctionnement des formations comme sur les attentes des étudiants* »[5].

Stéphane Braconnier a regretté l'ingérence excessive de l'État dans le recrutement des universités en master, via les aménagements successivement apportés au fonctionnement de la plateforme Mon Master, et estimé que « *Mon Master est une machine à rogner l'autonomie académique des universités* »[6].

Le 8e rapport annuel du comité d'éthique et scientifique de Parcoursup et Mon Master décrit enfin la procédure de « *saisine du recteur* »[7], instituée dans le cadre du « *droit à la poursuite d'études* » reconnu par la loi du 23 décembre 2016, comme étant « *au bord de l'implosion* ». Il pointe une procédure donnant lieu à une multiplication des saisines (plus de 5 000 en 2025, dont 1 800 en Île-de-France), dont le traitement implique « *un travail considérable qui épuise les équipes rectorales et universitaires* » pour des résultats « *dérisoires* »[8].

[1] *Audition du 13 avril 2026.*
[2] *Audition du 7 avril 2026.*
[3] *Audition du 20 mai 2026.*
[4] *Audition du 7 avril 2026.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Audition du 7 avril 2026.*
[7] *À la différence de l'admission en licence, le recteur de la région académique ne peut imposer l'inscription du candidat, les propositions d'admission étant subordonnées à l'accord préalable des chefs d'établissement (CE, 30 juin 2026, n° 512051, T.).*
[8] *Comité d'éthique et scientifique de Parcoursup et Mon Master,* 8e rapport annuel au Parlement*, avril 2026.*

• Ces phénomènes d'échec massif **ne sont pas observés dans les filières sélectives de l'université**, qu'il s'agisse de la sélection opérée de droit dans les parcours sélectifs de premier cycle[1] ou de celle effectuée de fait dans les filières sous tension des établissements les plus demandés.

Si la Dgesip n'a pas été en mesure de fournir de données consolidées sur les taux de réussite observés dans les parcours sélectifs de l'université, plusieurs données permettent cependant de conclure à **un taux de réussite sensiblement plus élevé que dans les filières non sélectives** :

– 55 % des néo-bacheliers de 2021 inscrits en IUT ont obtenu le BUT en trois ans[2] ;

– à l'université Lyon-1, les L1 non sélectives enregistrent un taux de réussite de 44 %, contre 64 % en double L1 ;

– à l'université de Haute-Alsace, les taux de réussite des formations de licence sélectives « *se situent généralement entre 82 % et 88 %, contre environ 56 % à 74 % dans les formations non sélectives* ».

Stéphane Braconnier fait également part d'un taux de réussite en première année de 79,3 % sur le campus parisien de l'université Paris-Panthéon-Assas, qu'il attribue notamment à l'admission des seuls candidats les mieux classés, ainsi qu'aux spécificités du bassin de recrutement de l'université, qui concentre les profils les plus favorisés.

• Il faut en conclure que **l'absence de sélection des profils *a priori* pèse fortement sur les trajectoires des étudiants inscrits dans les filières non sélectives de l'université**, qui sont souvent, parmi les étudiants de l'enseignement supérieur, les plus fragiles aux plans social et académique.

Cette situation a été évoquée en termes souvent vifs au cours des travaux de la commission d'enquête. Philippe Baptiste a ainsi parlé d'une « *gigantesque hypocrisie du système, avec, objectivement, une forme de sélection par l'échec, qui génère une terrible frustration* », et estimé que « *trop souvent, le discours sur l'absence de sélection à l'université cache une sélection par l'échec qui ne dit pas son nom, qui pèse d'abord sur les plus modestes et nourrit la reproduction des inégalités* » [3]. Tandis qu'Antoine Petit a évoqué un « *gâchis* » [4], Olivier Beaud a estimé que laisser accéder à l'université des étudiants au niveau insuffisant qui « *n'en ont pas les moyens, et, parfois, même pas l'envie* » revenait à leur faire « *un cadeau empoisonné* » [5]. Frédérique Vidal a enfin rappelé que « *ce sont les*

---

[1] *En application du VI de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, il s'agit notamment des IUT, des licences proposées par les grands établissements, des cycles préparatoires universitaires, des formations préparant au diplôme de comptabilité et de gestion ou aux diplômes d'études universitaires scientifiques et techniques (Deust), et des formations conduisant à la délivrance d'un double diplôme.*

[2] Parcours et réussite en IUT : résultats de la session 2024, *note flash du Sies n° 26, novembre 2025.*

[3] *Audition du 30 juin 2026.*

[4] *Audition du 23 juin 2026.*

[5] *Audition du 13 avril 2026.*

plus initiés qui bénéficient des voies sélectives de l'université », avant de se demander s'il « *n'[était] pas temps de mettre fin à l'hypocrisie et d'aborder l'orientation et la sélection de manière transparente* » [1].

3. L'hétérogénéité des profils étudiants transforme le premier cycle en sas de remise à niveau et de réorientation

La conjugaison de ces facteurs a contribué à une massification progressive des effectifs accueillis en premier cycle universitaire, ainsi qu'à un **élargissement des profils recrutés**. Il en découle un **fort besoin d'accompagnement des étudiants**, qui n'a pas encore trouvé son modèle, place les moyens des établissements sous tension, et aboutit à **faire évoluer la fonction du premier cycle universitaire** pour un certain nombre d'étudiants.

a) La licence générale, première formation d'accueil des néo-bacheliers, face à la massification et à la diversification de ses effectifs

• **Les universités ont largement absorbé, au cours des dernières décennies, la forte croissance des effectifs du supérieur** – lesquels, sous le double effet de l'augmentation des cohortes de bacheliers (effet démographique) et de leur plus forte appétence pour la poursuite de la formation au-delà du baccalauréat (effet scolarisation), ont été multipliés par dix depuis les années 1960[2].

Longtemps parallèle à celle des étudiants du supérieur, la croissance des effectifs universitaires est aujourd'hui moins rapide que celle de l'ensemble du secteur, du fait notamment de l'essor des formations privées. Si, entre 1960 et 2024, les effectifs universitaires ont été multipliés par un facteur 7,6, **le nombre d'étudiants inscrits à l'université s'est stabilisé au cours des cinq dernières années** (- 0,2 % en cinq ans), après avoir augmenté de 8,3 % durant la période quinquennale précédente.

Il demeure que **l'université accueille toujours la majorité des étudiants** (54,2 % des 3 millions d'étudiants en 2024), et que ses effectifs représentent depuis 2018 **une masse considérable d'au moins 1,6 million d'inscrits.**

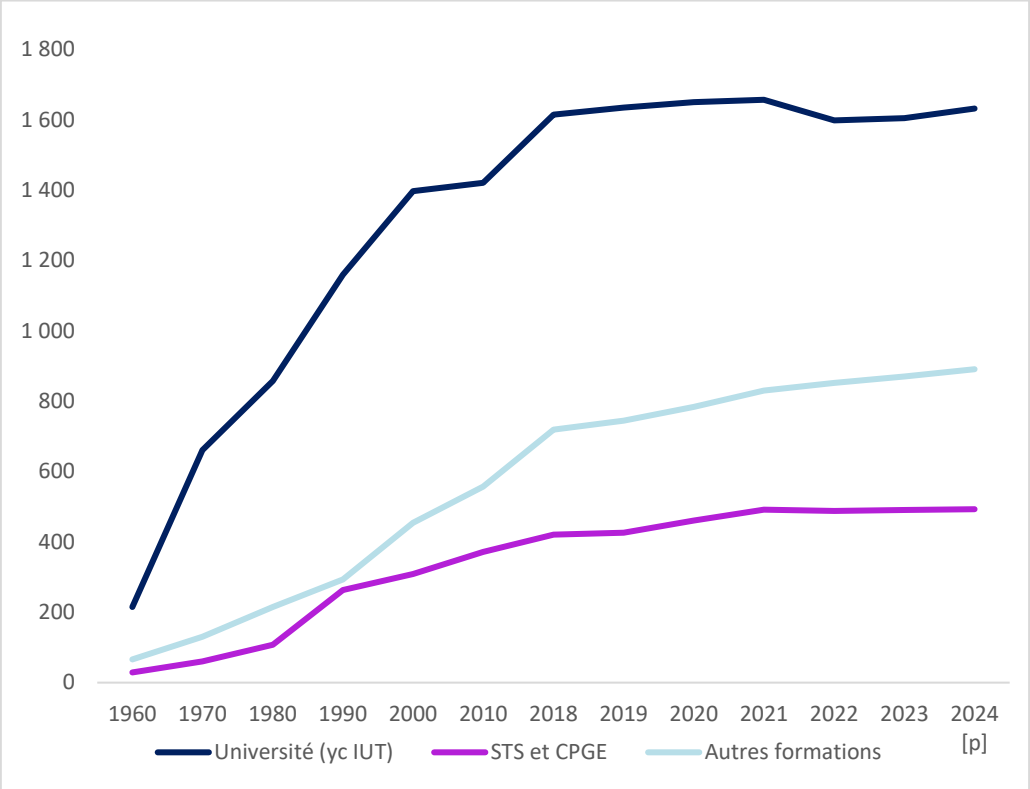
Les licences universitaires continuent par ailleurs d'accueillir la plus forte proportion de néo-bacheliers : à la rentrée 2021, 36 % des nouveaux entrants dans l'enseignement supérieur se sont inscrits en licence générale (hors LAS). Viennent ensuite les inscriptions en BTS (25 % des néo-bacheliers), dans d'autres formations, notamment privées (9,5 %), en IUT (9 %), en CPGE (8 %), en cursus de santé (7 %) et en école d'ingénieur ou de commerce (5 %).

---

[1] *Audition du 6 mai 2026.*

[2] *Cet élément statistique et les suivants sont issus de* L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France *(Eesri) n°19, publié en juin 2026.*

Évolution par type de formation des effectifs de l'enseignement supérieur depuis 1960



Source : Commission d'enquête à partir de l'État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France n°19

• Le **profil d'étudiant à l'université le plus répandu** est celui d'un **étudiant de licence en arts, lettres, langues et SHS**, titulaire d'un **baccalauréat général**.

Si, comme mentionné *supra*, la première année de licence accueille des titulaires du baccalauréat technologique (12,2 % des effectifs) et professionnel (4,7 % des effectifs)[1], la plupart des néo-bacheliers de L1 sont en effet issus de la voie générale (83,1 % des effectifs en 2020).

En 2024, les 1 631 500 étudiants inscrits à l'université se répartissaient de la manière suivante :

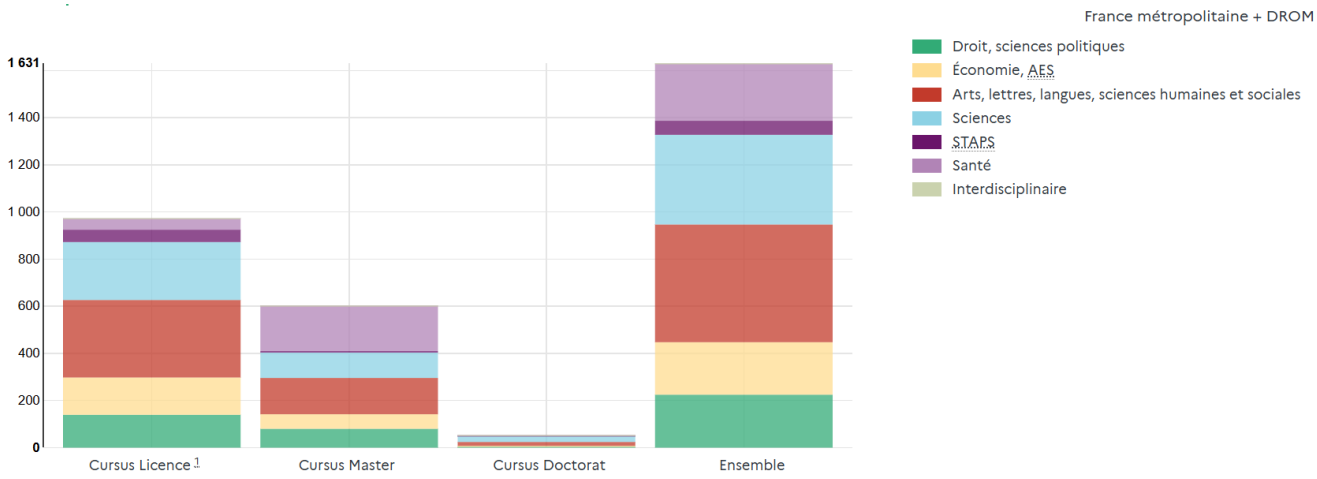
– 59,7 % étaient inscrits en licence, 37 % en master et 3,3 % en doctorat ;

– 31 % étaient inscrits en arts, lettres, langues et SHS, 23 % en sciences, 15 % en santé, 14 % en droit et sciences politiques, 14 % en économie, gestion et AES, et 4 % en Staps.

[1] Trajectoires des étudiants entrant en licence : entre réussites, réorientations et abandons, *Note d'information du Sies, juillet 2026.*

Sur les cinq dernières années, les effectifs de ces différentes filières ont cependant connu une évolution contrastée : tandis qu'ils ont augmenté en droit et sciences politiques (+ 6,1 %), en santé (+ 4,1 %) et en Staps (+ 3,2 %), ils ont diminué en économie, gestion et AES (- 7,5 %) et en arts, lettres, langues et SHS (- 4,4 %).

Répartition des effectifs étudiants des universités par cursus et par discipline en 2024-2025 (en milliers)



Source : Sies, Eesri n° 19

• Cette **stabilisation d'un nombre très élevé d'étudiants** en premier cycle universitaire s'accompagne d'une **diversification de leurs profils** sur le plan académique, qui conduit au total à un accueil massif de « *publics aux profils hétérogènes et parfois fragilisés* »[1]. Pour l'ensemble des raisons évoquées *supra*, les étudiants de licence sont en effet **de plus en plus nombreux à ne pas disposer des prérequis nécessaires au suivi d'un cursus universitaire**.

Danièle Kahn mentionne à ce titre une configuration particulière, observée dans les parcours de formation généralistes : « *Dans les filières non sélectives, les profils peuvent être très éloignés des études, choisies non pour leur adéquation avec un projet professionnel malgré des attendus clairs sur Parcoursup, mais* ***dans l'espoir d'une réorientation*** *qu'ils n'obtiendront pas à cause de résultats insuffisants […]. Ils se retrouvent d'emblée en situation d'échec et la remédiation s'avère complexe* »[2].

Plusieurs acteurs ont estimé devant la commission d'enquête que cet état de fait, qui constitue une spécificité des formations universitaires, **s'inscrivait au cœur de la mission de service public des universités**. Baptiste Bonnet l'a rappelé dans les termes suivants : « *L'université accueille les masses, c'est vrai, mais c'est précisément là sa grandeur. Elle accueille des jeunes qui n'ont pas toujours les codes, dont les parents n'ont pas forcément fréquenté l'enseignement supérieur. Elle mélange les profils. Où voit-on encore un fils ou une fille d'enseignant, d'agriculteur, d'ouvrier ou d'employé sur les mêmes bancs qu'un*

[1] *Réponse d'Arnaud Laimé au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

enfant d'avocat ou de médecin ? L'université, ce n'est pas l'entre-soi ; c'est l'inverse : un lieu de mélange, de vivre-ensemble autour du savoir et de l'élévation intellectuelle. Dans notre société actuelle, ce mélange constitue un atout majeur »[1].

Cette ouverture pose cependant des défis majeurs aux universités, résumés en ces termes par Philippe Baptiste : « *L'enseignement supérieur, encore réservé, il y a une ou deux générations, à une minorité bénéficiant d'une très bonne formation initiale, s'est désormais massifié. Dans quelles conditions un service public d'enseignement supérieur devenu massif peut-il garantir l'excellence ?* »[2].

b) L'inévitable évolution des parcours de premier cycle vers l'accompagnement et la remédiation

• Cette évolution **pèse tout d'abord fortement sur les piliers matériels de l'excellence** que constituent les conditions d'accueil des étudiants et leur encadrement.

Arnaud Laimé déplore ainsi « *une politique d'ouverture sociale qui se voit privée des moyens indispensables à sa pleine réalisation. Un sous-financement chronique des établissements engendre en effet une saturation critique des infrastructures. Cette pénurie se traduit par la vétusté des locaux, qu'il s'agisse des espaces dédiés à l'enseignement, à la vie étudiante ou aux activités sportives, ainsi que par un déficit manifeste des capacités d'encadrement* »[3].

• En ce qu'elle contraint les universités à adapter leur activité de formation à l'hétérogénéité des profils étudiants, elle contribue ensuite à **transformer la nature de la première année du cycle de licence**, qui tient parfois davantage du **sas de remise à niveau et de réorientation** que du cursus de formation.

Le comité éthique et scientifique de Parcoursup cite en ce sens l'exemple de l'université d'Avignon : « *l'université n'[ayant] pas de licences en tension (sauf une), tous les néo-bacheliers qui font une demande d'admission à Avignon sont acceptés. De fait, il s'agit souvent d'une inscription par défaut et la L1 devient alors pratiquement une "plateforme d'orientation" avec environ la moitié des étudiants en réorientation à la fin de l'année* »[4].

Ce phénomène se traduit dans les initiatives mises en œuvre par les établissements pour **adapter les cursus de licence** en déployant, par expérimentation et tâtonnements et souvent sur leurs moyens propres, des dispositifs de **remédiation** et des **aménagements au parcours classique de formation en trois ans**.

Cette démarche interpelle un certain nombre d'acteurs de l'enseignement supérieur en ce qu'elle signe **une importante évolution des missions de l'université**. Sylvie Retailleau a ainsi souligné que des

---

[1] *Audition du 19 mai 2026.*
[2] *Audition du 30 juin 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] 6e rapport annuel au Parlement du comité éthique et scientifique de Parcoursup, *mars 2024.*

enseignants-chercheurs peuvent « *se [demander] si c'est bien leur rôle de remettre un certain nombre de lycéens à niveau* »[1]. La majorité des acteurs entendus considèrent cependant qu'elle est désormais indispensable, face à la diversification des profils accueillis en premier cycle universitaire. Philippe Baptiste relève ainsi que « *moins de 5 % des étudiants issus d'un baccalauréat professionnel obtiennent leur licence. Les orienter vers ces filières sans accompagnement spécifique, c'est construire une machine à fabriquer de l'échec, de la frustration sociale* »[2].

• Plusieurs de ces dispositifs d'accompagnement et de remédiation ont été évoqués au cours des travaux de la commission d'enquête.

– Il s'agit d'abord du **dispositif « oui, si »**, mis en place par la loi « ORE » et prévu au quatrième alinéa de l'article L. 612-3 du code de l'éducation. Il permet aux universités de **conditionner l'inscription dans leurs filières non sélectives à un accompagnement pédagogique renforcé[3] pour les bacheliers dont le profil est jugé éloigné des attentes de la formation**. En 2025, les **24 000 étudiants** bénéficiant d'un accompagnement sur le fondement de ce dispositif étaient principalement des néo-bacheliers (59 %) ainsi que des étudiants en réorientation (22 %) ou en reprise d'études (15 %). Les dispositifs déployés à ce titre par les universités prennent des formes variées, allant du tutorat individuel ou collectif à des renforcements disciplinaires, en passant par l'extension (semble-t-il moins fréquente[4]) de la durée d'études.

Ce dispositif a fait l'objet de plusieurs évaluations au cours des dernières années, qui ont dressé **un bilan très mitigé de son efficacité**[5]. Ces observations ont été largement confirmées par les travaux de la commission d'enquête. Coralie Chevallier, en particulier, a relevé un effet positif du dispositif en ce qu'il a permis de déclencher des dynamiques de réflexivité pédagogique au sein des établissements, tout en pointant trois éléments conduisant à conclure à **l'absence d'effet transformateur de cette voie d'admission** sur le premier cycle universitaire[6] :

- le **sous-financement chronique** des dispositifs d'accompagnement déployés par les universités, qui a conduit certaines d'entre elles à les limiter, voire à les abandonner. Ce point a également été souligné par

[1] *Audition du 6 mai 2026.*
[2] *Audition du 30 juin 2026.*
[3] *Cet aménagement peut prendre deux formes : un accompagnement pédagogique particulier (mentorat, renforcement disciplinaire) ou un allongement de la durée de la licence, le plus souvent en quatre ans. Les mesures d'accompagnement choisies sont définies dans un contrat pédagogique signé par l'étudiant.*
[4] *La Dgesip indique que les deux tiers des aménagements proposés sur Parcoursup n'emportent pas d'allongement de la durée de formation.*
[5] *Voir notamment le sixième rapport annuel du comité éthique et scientifique de Parcoursup et mon Master (4 mars 2024).*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Danièle Kahn, qui a indiqué que le dispositif « oui, si » était déployé avec succès par son établissement aussi longtemps que les financements nécessaires lui étaient alloués : « *Pendant les deux premières années, […] le dispositif rencontrait un grand succès. Nous organisions ainsi des stages intensifs de remédiation de trois semaines à un mois, en français et en langues. Malheureusement, les fonds dédiés à cette remédiation ont été largement réduits* » et le dispositif a été arrêté après trois ans[1] ;

- un **faible recours par les étudiants aux aménagements déployés**, en raison de modalités d'organisation incompatibles avec leur emploi du temps, par méconnaissance de leurs propres difficultés ou par crainte de la **stigmatisation** associée aux parcours d'accompagnement. La crainte de la stigmatisation a également été pointée par Frédérique Vidal et Danièle Kahn pour expliquer le faible taux d'acceptation du « oui, si » sur Parcoursup par les candidats[2] ;

- un **effet limité sur la progression de la réussite des étudiants accompagnés**. La Cour des comptes relève à ce titre qu'en 2019, le taux de passage en L2 des bénéficiaires du dispositif n'était que de 21,9 %, soit un pourcentage inférieur à la moyenne nationale (45 %)[3]. Pour la période plus récente, la poursuite de cette analyse statistique se heurte à « *la difficulté d'isoler l'effet "oui, si" dans les variations des résultats au cours des dernières années, et d'autre part à l'absence de remontées consolidées publiées sur le sujet* », ainsi que l'a relevé Vanina Paoli-Gagin dans un rapport d'information de 2023[4].

Coralie Chevallier conclut ainsi que « *le "*oui, si*" reste à ce jour un dispositif sous-doté, inégalement déployé et insuffisamment évalué* », et que la loi ORE « *a davantage réorganisé l'accès à l'enseignement supérieur qu'elle n'a amélioré les conditions de réussite une fois les étudiants entrés dans les formations* »[5].

– De nombreux autres dispositifs sont déployés par les universités pour améliorer l'accompagnement de leurs étudiants les plus fragiles. Les travaux de la commission d'enquête ont permis de prendre connaissance **d'initiatives multiples, aux résultats parfois frappants**. Sont notamment mis en œuvre :

- des **tests de positionnement** à l'entrée à l'université, dont les résultats, selon la Dgesip[6], demeurent principalement exploités au niveau des établissements et ne font pas l'objet d'une remontée nationale systématique ;

---

[1] *Audition du 25 mai 2026.*
[2] *Auditions des 6 mai et 25 mai 2026.*
[3] *Cour des comptes, La prévention de l'échec en premier cycle universitaire, préc., p. 171.*
[4] Le bilan du financement de la loi ORE, *rapport d'information n° 790 (2022-2023) de Mme Vanina Paoli-Gagin au nom de la commission des finances du Sénat, 28 juin 2023.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

- le **diplôme d'établissement « Parcours pour réussir et s'orienter » (Paréo)**, de niveau bac +1, **combine une approche d'orientation et une approche disciplinaire**. Il offre aux bacheliers indécis quant à leur parcours ou académiquement fragiles une remise à niveau des fondamentaux ainsi que des stages dans le monde professionnel, afin de leur permettre de construire leur projet d'orientation avant de s'engager dans un cursus. L'intérêt de ce dispositif a notamment été souligné par Edouard Kaminski, président de l'université Paris Cité, ainsi que par Lamri Adoui[1], qui a évoqué les coopérations initiées dans ce cadre avec la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et le mouvement des entreprises de France (Medef)[2]. La **forte « *pression* » sur les places disponibles** dans ces cursus a toutefois été soulignée par Olivier Ginez, qui a rappelé l'objectif de leur triplement dans le cadre du plan Avenir précité[3] ;
- des **dispositifs de tutorat et de parrainage**, décrits en ces termes par Jean-Christophe Saint-Pau, doyen de la faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Bordeaux : « *À Bordeaux, nous avons à la fois un système de tutorat et un système de parrainage. Le parrain, étudiant de master, accompagne un, deux ou trois étudiants de première année pour leur apprendre ce qu'est concrètement l'université. Le tuteur, quant à lui, apporte un soutien pédagogique* »[4]. Les établissements rencontrent toutefois des difficultés, également soulignées par Baptiste Bonnet, président de la Conférence des doyens de droit et science politique, pour inciter les étudiants en difficulté à recourir à ces dispositifs, paradoxalement plus utilisés par les bons étudiants[5] ;
- des dispositifs développés au titre des **nouveaux cursus à l'université (NCU)**, mis en œuvre sur la base de deux appels à projets successifs visant à « *[accompagner] les nouvelles façons de construire et d'organiser des formations de premier cycle en les ajustant à la fois à la diversité des publics, à leurs trajectoires souvent discontinues à leurs projets professionnels plus ou moins matures* »[6]. Pierre-Alain Muller, président de l'université de Haute-Alsace, a salué le pouvoir transformant dans son établissement du projet « Éveil à la liberté et à l'autonomie dans un monde numérique » (Élan), qui a permis « *d'expérimenter, de structurer puis de diffuser un ensemble d'innovations visant à mieux répondre à la diversité des profils étudiants* »[7] ;
- des **journées ou semaines d'accueil des nouveaux étudiants** avant la rentrée universitaire, comportant notamment des modules de méthodologie universitaire, à l'image du dispositif « Start U » déployé par l'université de Bordeaux.

---

[1] *Audition du 2 avril 2026.*
[2] *Audition du 19 mai 2026.*
[3] *Audition du 16 juin 2026.*
[4] *Audition du 19 mai 2026.*
[5] *Audition du 19 mai 2026.*
[6] *Réponse de la Dgesip au questionnaire de la rapporteure.*
[7] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

De même que celle du dispositif « oui, si », **la réussite de ces projets est cependant fortement limitée par les carences du pilotage déployé par le ministère et l'insuffisance ou l'absence de pérennité des financements mobilisés**. Arnaud Laimé souligne ainsi que « *l'efficacité des politiques internes menées par les établissements est lourdement entravée par l'absence d'une coordination centralisée et par une dépendance croissante à l'égard des financements par projets. L'instabilité et la nature éphémère de ces budgets interdisent toute planification stratégique à moyen terme, précarisant du même coup les dispositifs d'aide à la réussite dont la pérennité s'avère pourtant essentielle* »[1]. De nombreux projets d'accompagnement reposent en large partie sur **l'engagement des équipes universitaires**, ainsi que la commission d'enquête a pu le constater lors de son déplacement à l'université de Reims-Champagne-Ardenne[2].

La Dgesip indique[3] son intention de renforcer le pilotage de ces dispositifs en rappelant la **création au 1er septembre 2026 d'un nouveau service de la direction générale dédié à l'accès et à l'accompagnement dans l'enseignement supérieur**[4], dans l'objectif notamment de mieux coordonner les initiatives universitaires en matière de propédeutique[5].

L'intelligence artificielle, défi et instrument au service de l'excellence académique

Le développement de l'intelligence artificielle (IA) générative tend à fragiliser certains repères traditionnels de l'enseignement universitaire, notamment la place du travail personnel, la vérification des apprentissages et les formes d'évaluation. Ce développement impose ainsi de **préciser les conditions dans lesquelles l'enseignement supérieur peut continuer à garantir une formation exigeante**. Un rapport remis au ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche en juin 2025 souligne que l'IA, si elle est désormais accessible à tous, demeure **une** « ***source d'angoisses et d'incertitudes*** » en raison de ses biais, de ses effets sur la véracité des affirmations et des risques de dépendance qu'elle peut entraîner[6]. **La réponse ne peut donc ni consister à ignorer ces outils, ni à les regarder comme un substitut à la formation universitaire.**

Cette **transformation est déjà entrée dans les pratiques pédagogiques**. Une enquête conduite auprès de 404 enseignants d'une université belge montre que l'IA à l'université constitue un « ***phénomène total*** » qui ébranle plusieurs dimensions pédagogiques et suscite des positionnements contrastés. Quinze mois après la mise à disposition de ChatGPT, près de la moitié des enseignants interrogés déclaraient avoir utilisé l'IA au moins une fois par semaine[7].

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Déplacement du 4 juin 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Dans le cadre de la réorganisation de la direction générale portée par le projet* « Dgesip 2035 ».
[5] *Audition d'Olivier Ginez du 16 juin 2026.*
[6] *F. Pascal, F. Taddei, M. de Falco et EP. Gallié,* IA et enseignement supérieur : formation, structuration et appropriation par la société, *juin 2025*
[7] *D. Verpoorten, C. Delfosse, V. Doppagne et F. Schoenaers,* « Perceptions de l'IA à l'université : une enquête sur les outils, pratiques et postures pédagogiques », *Revue internationale des technologies en pédagogie universitaire, vol. 22, n° 1, 2025.*

Les réponses recueillies par la commission d'enquête confirment ce double mouvement. Le président de l'université de Haute-Alsace estime que l'enjeu « *n'est pas d'interdire ces outils* », mais **d'apprendre à les utiliser de manière** « ***éclairée, critique et responsable*** »[1]. Il souligne que l'IA oblige les universités à repenser les compétences transmises, les modalités d'enseignement et les formes d'évaluation, tout en **renforçant l'importance de compétences difficilement automatisables** : « *esprit critique, créativité, capacité à coopérer, raisonnement scientifique, jugement éthique, intelligence relationnelle et aptitude à contextualiser les connaissances* »[2]. Cette approche rejoint le constat formulé par Philippe Aghion devant la commission : **l'IA ne dispense pas de la maîtrise des savoirs fondamentaux mais la rend plus nécessaire encore**. Il a ainsi défendu l'idée d'« *une école avec de l'intelligence artificielle et une école sans. Une école sans IA, c'est-à-dire que toute une partie de l'enseignement doit se faire sans IA, et surtout sans ChatGPT* » afin d'abord d'**« *apprendre à apprendre* »**[4].

Comme le relève El Mouhoub Mouhoud, l'IA transforme le modèle universitaire dans ses trois dimensions : les formations, l'évaluation et la recherche[3].

S'agissant de la **formation**, l'IA **impose d'abord de ne pas former seulement « *des spécialistes de l'IA* »,** mais aussi des étudiants capables d'en comprendre les usages dans leur propre champ disciplinaire. PSL répond à cette exigence en développant des « *parcours bidisciplinaires* » associant l'IA au droit, à la santé ou encore à l'économie. L'IA peut également constituer un moyen de repenser l'enseignement et l'accompagnement des étudiants : Xavier-Laurent Salvador a ainsi suggéré d'en faire « ***un levier de démocratisation exigeante*** », soulignant qu'il s'agit de « *la première technologie qui permettra enfin à un enseignant de parler à 1 000 étudiants comme s'il ne parlait qu'à un seul* »[4].

La **question de l'évaluation** concentre les tensions les plus fortes. Vincent Gouëset indique ainsi que « *le recours massif à l'IA pour les travaux maison est manifeste* », et « ***rend les dossiers plus complexes à évaluer*** »[5]. Il souligne que **« *l'administration de la preuve* » demeure difficile**, que les outils de détection ne sont pas pleinement satisfaisants et que le recours accru à l'oral se heurte à la taille des cohortes[6]. El Mouhoub Mouhoud souligne que les universités doivent revoir les modalités de contrôle des connaissances, intégrer les usages responsables de l'IA et **apprendre aux étudiants à** « ***produire, vérifier, critiquer et documenter les résultats*** »[7].

L'IA affecte enfin la **recherche** elle-même. Si elle constitue un levier important de la recherche, Coralie Chevallier a souligné **que l'IA pouvait faciliter l'écriture scientifique et nourrir une « *surproduction d'articles* »**, ce qui rend d'autant plus nécessaire de privilégier une appréciation qualitative des travaux des chercheurs plutôt que leur simple comptage[8]. Elle a en outre indiqué que le Hcéres travaillait à une charte destinée à **encadrer l'usage de l'IA dans les évaluations conduites par le Haut Conseil**, tout en rappelant que celles-ci doivent rester « *un processus avant tout humain* ».

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] Idem.
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Audition du 24 juin 2026.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] Idem.
[7] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[8] *Audition du 13 avril 2026*

C. L'ACCUEIL D'ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX PROCÈDE INSUFFISAMMENT DE CONSIDÉRATIONS D'EXCELLENCE

1. La stratégie « *Bienvenue en France* » repose prioritairement sur une logique quantitative

Initiée en 2018, la stratégie « ***Bienvenue en France*** » fixait un objectif d'accueil de **500 000 étudiants étrangers à horizon 2027. Elle ne comportait en revanche pas expressément de considérations liées à leur niveau académique.**

Si cet objectif quantitatif est en passe d'être rempli – avec 443 500 étudiants étrangers accueillis sur l'année universitaire 2024-2025, dont 273 000 en mobilité diplômante[1] –, la dimension qualitative laisse de fait encore à désirer, de l'aveu même du Mesre, qui admet que « *la France attire des étudiants étrangers dont le niveau académique est variable, et [que] bien souvent les meilleurs étudiants formés repartent* » immédiatement après leurs études[2].

Les étudiants internationaux

L'institut statistique de l'Unesco, Eurostat et l'OCDE définissent les étudiants internationaux comme « *ceux qui ont reçu leur formation antérieure dans un autre pays et qui ne résident pas dans leur pays d'études actuel* », étant entendu que cette catégorie n'inclut pas les étudiants étrangers déjà résidents du pays d'accueil avant le début de leurs études[3]. Deux types de mobilités universitaires peuvent par ailleurs être distingués :

- la mobilité diplômante, qui concerne des étudiants internationaux ayant vocation à suivre un cycle universitaire dans son intégralité aux fins d'obtention d'un diplôme ;
- la mobilité non diplômante, qui s'effectue dans le cadre d'échanges entre établissements pour une durée maximale d'un an. C'est notamment le cas du programme européen de mobilité universitaire Erasmus.

On dénombre environ 440 000 étudiants étrangers en France en 2025, dont 340 000 étudiants internationaux. Parmi ces derniers, environ 90% sont en mobilité diplômante.

a) Les universités accueillent la majorité des étudiants internationaux, le plus souvent en premier cycle

Si les universités accueillent près des deux tiers des étudiants internationaux venus étudier en France, cette part tend néanmoins à se réduire sur les dix dernières années (63 % sur l'année 2024-2025 contre 73 % en 2015)[4].

---

[1] *Réponse de Campus France, au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse de la Dgesip au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *C'est notamment le cas des étudiants de nationalité étrangère ayant obtenu leur baccalauréat en France.*
[4] *Réponse de Campus France, au questionnaire de la rapporteure.*

La progression globale en volume du nombre d'étudiants internationaux s'est en effet accompagnée d'un **rééquilibrage** de leur répartition **au profit, notamment, des écoles d'ingénieurs ou de commerce.** Ainsi, les effectifs d'étudiants internationaux dans les universités ont progressé de 9 % entre 2019 et 2024, contre 52 % dans les écoles de commerce et 26 % dans les écoles d'ingénieurs. Ce dynamisme peut notamment s'expliquer par le développement par ces dernières d'une **importante offre de formations en langue anglaise**, qui constitue un facteur d'attractivité certain.

Aussi notable que soit ce rééquilibrage, **il n'en demeure pas moins que l'université reste la première structure d'accueil des étudiants internationaux**. Les plus ouvertes accueillent ainsi plus de 20 % d'étudiants étrangers, à l'instar par exemple de l'université Paris 8 où ils représentent près de 24% des inscrits en L3 et 35 % des inscrits en master[1].

Dans le détail, les étudiants en mobilité internationale à l'université sont dans leur quasi-totalité inscrits en premier (46 %) et deuxième cycles (44 %). Si 10 % seulement des étudiants internationaux sont inscrits en troisième cycle, ils y représentent néanmoins 37 % du contingent total d'étudiants[2].

b) Une forte présence dans les filières scientifiques, des alertes sur certaines filières

S'agissant de la répartition par filières, les étudiants internationaux s'inscrivent principalement en sciences (33 %), en économie et administration économique et sociale (28 %) et en lettres, langues, sciences humaines et sociales (23 %).

Certaines formations scientifiques ou techniques affichent en conséquence une forte part d'étudiants internationaux. Selon la Cour des comptes, des formations de niveau master en électronique, en génie civil, en mathématiques ou en informatique peuvent ainsi compter plus de 50 % d'étudiants internationaux[3]. Plusieurs présidents d'université entendus par la commission ont insisté sur le fait que **certaines formations techniques, pourtant à forte insertion professionnelle, ne subsistent que grâce aux étudiants internationaux**. À titre d'illustration, Régis Bordet, président de l'université de Lille et représentant de l'Initiative, a indiqué lors de son audition que la licence « Électronique, énergie électrique, automatique » ne pourrait subsister sans l'apport des étudiants internationaux, en précisant même que « *les entreprises [avaient] demandé aux conseils de perfectionnement de ne pas arrêter ces filières, faute de quoi des pans entiers de compétences [disparaîtraient]* »[4].

---

[1] *Réponse de l'université Paris 8 au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse de Campus France au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Cour des comptes, rapport de 2025 précité, p. 42.*
[4] *Audition du 26 mai 2026.*

La surreprésentation des étudiants internationaux n'est toutefois pas limitée aux filières scientifiques, mais peut s'étendre à d'autres filières. S'il ne constitue alors pas un facteur d'alerte en soi, ce phénomène peut néanmoins interroger lorsqu'il est d'une intensité telle qu'il conduit à un « remplissage » de filières moins attractives ou aux débouchés professionnels plus faibles et qui auraient probablement de grandes difficultés à prospérer sans cet apport d'étudiants internationaux.

Bien qu'il soit relativement difficile à quantifier, ce phénomène de « remplissage » de certaines filières est largement documenté et a été confirmé à de nombreuses reprises devant la commission. À titre d'exemple, la Cour des comptes dans son rapport précité mentionnait le cas d'une université comptant 55 % d'étudiants internationaux dans les formations en langues et littérature françaises de niveau licence, contre une moyenne nationale de 12 %[1]. Elle relevait ainsi que « *sans qu'il soit possible de caractériser précisément le phénomène, le risque de maintien de formations à faible insertion professionnelle, ne parvenant plus à recruter d'étudiants que par la voie des candidatures d'étudiants internationaux, [méritait] un suivi périodique* »[2].

Dans le même sens, Fabrice Balanche a évoqué devant la commission l'existence de « *filières en souffrance, en manque d'étudiants, [qui] vont avoir tendance à accepter tout le monde […] le cas le plus caricatural [étant] celui des départements d'arabe qui acceptent des étudiants tunisiens, marocains ou égyptiens venant étudier l'arabe en France* »[3].

Lors de de son audition par la commission, la directrice générale de Campus France, Donatienne Hissard a enfin indiqué ne pas disposer « *de données désagrégées dans InserSup distinguant étudiants nationaux et étudiants internationaux* », estimant par ailleurs que « *de telles données faciliteraient à la fois l'orientation des étudiants internationaux et le repérage des formations qui feraient du remplissage* »[4].

c) Une surreprésentation des étudiants originaires d'Afrique et du Maghreb

Si la France se distingue ensuite par la grande diversité des origines des étudiants internationaux inscrits dans l'enseignement supérieur, leur analyse fait néanmoins apparaître une **nette surreprésentation des étudiants originaires de l'Afrique du Nord–Moyen-Orient (27 %) et de l'Afrique subsaharienne (26 %),** tandis que l'Asie-Océanie (13 %) et les Amériques (8 %) représentent une part encore limitée des étudiants internationaux[5].

La croissance importante du nombre d'étudiants internationaux sur les cinq dernières années s'est principalement concentrée sur ces régions ainsi que sur l'Europe (*cf.* tableau *infra*). *A contrario*, le nombre d'étudiants originaires d'Asie-Océanie et des Amériques est resté stable sur la période.

---

[1] *Cour des comptes, rapport de 2025 précité, p. 104.*
[2] Ibid*, p. 105.*
[3] *Audition du 18 juin 2026.*
[4] *Audition du 2 juin 2026.*
[5] *Réponse de Campus France au questionnaire de la rapporteure.*

Évolution par zones géographiques d'origine des étudiants étrangers[1]

Zones	Effectifs 2024-2025	Part	Évolution sur un an	Évolution sur cinq ans
Afrique du Nord – Moyen-Orient	115 979	27 %	0 %	+13 %
Europe	112 034	26 %	+5 %	+24 %
Afrique subsaharienne	110 607	26 %	+7 %	+34 %
Asie-Océanie	56 578	13 %	+3 %	0 %
Amériques	32 794	8 %	-3 %	-1 %
Non spécifié	4 678	1 %	–	–
Total général	**432 670**	**100 %**	**+3 %**	**+17 %**

Source : Campus France

Principaux pays d'origine des étudiants de nationalité étrangère[2] en France (2024-2025)

RANG	PAYS	EFFECTIFS 2024-2025	PART DU TOTAL	ÉVOL. 1 AN	ÉVOL. 5 ANS
1	Maroc	42 015	10 %	**-3 %**	**-3 %**
2	Algérie	34 758	8 %	**+1 %**	**+18 %**
3	Chine	26 327	6 %	**-3 %**	**-11 %**
4	Italie	22 044	5 %	**+5 %**	**+38 %**
5	Sénégal	17 722	4 %	**+5 %**	**+30 %**
6	Tunisie	15 949	4 %	**+5 %**	**+22 %**
7	Espagne	13 094	3 %	**+8 %**	**+45 %**
8	Côte d'Ivoire	12 672	3 %	**+8 %**	**+31 %**
9	Cameroun	12 291	3 %	**+13 %**	**+55 %**
10	Liban	10 576	2 %	**-6 %**	**+60 %**
	Autres pays	*225 222*	*52 %*	–	–
	Total	**432 670**	**100 %**	**+3 %**	**+17 %**

[1] *Le tableau porte sur le total d'étudiants étrangers hors apprentis étrangers en STS, soit 432 670 étudiants, ce qui explique la différence avec le chiffre global de 443 500 étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur français.*

[2] *Ces chiffres incluent les étudiants étrangers établis en France, dits « étrangers non-mobiles », ce qui explique l'écart avec le chiffre de 272 827 indiqué plus haut. Si la question est ici avant tout celle de l'attractivité de l'université française auprès de ces derniers, la répartition par nationalité reste intéressante.*

Cette situation s'explique en premier lieu par les liens historiques et linguistiques entretenus avec les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest : **près d'un étudiant étranger sur deux est issu d'un État membre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).**

d) Des taux de réussite comparables, mais avec de grandes disparités en fonction de l'origine géographique

Les données relatives à la performance des étudiants internationaux à l'université produites par le Sies[1] font apparaître **des taux de réussite comparables, voire supérieurs à ceux des autres catégories d'étudiants, avec toutefois d'importantes disparités**.

En ce qui concerne les inscrits en 2018-2019 pour la première fois en licence, le taux d'obtention du diplôme en trois ou quatre ans atteint 48,4 % pour les étudiants en mobilité diplômante, contre 44,7 % pour les étudiants français et 34,3 % pour les étudiants étrangers résidents. En DUT, le taux de réussite des étudiants internationaux (77 %) est très proche de celui des étudiants français (79 %). En licence professionnelle, les étudiants étrangers obtiennent des taux de réussite de 85 à 86 %, contre 92 % pour les étudiants français. Enfin, en doctorat, la proportion d'étudiants en mobilité diplômante soutenant leur thèse en trois ou quatre ans est supérieure à celle des étudiants français (49 % contre 45 %).

Ces chiffres varient cependant fortement en fonction des formations et des établissements. Les chiffres sur l'année 2023-2024 de l'université du Littoral Côte d'Opale font état d'un taux de réussite de 32 % des étudiants internationaux en L1 contre 42 % pour l'ensemble des étudiants[2]. À l'université Paris VIII, le taux de réussite des étudiants internationaux au niveau master en 2023-2024 était de 59 %, contre 68 % pour l'ensemble des étudiants[3].

La réussite globale des étudiants internationaux masque également une **situation contrastée selon leur origine géographique**. Si le taux de réussite en licence en trois ou quatre ans avoisine les 50 % pour les étudiants en provenance d'Asie-Océanie, d'Europe et des Amériques, il est de seulement 37,5 % pour les étudiants venant du Maghreb et de 40,1% pour ceux provenant d'Afrique subsaharienne[4].

---

[1] Parcours et réussite des étudiants étrangers en mobilité internationale, *Note d'information du Sies, n° 10, juillet 2020. Cette note concerne les étudiants inscrits pour la première fois en licence ou en master en 2018-2019 et a fait l'objet d'une actualisation récente (Note d'information du Sies, janvier 2025,* « Les écarts de réussite entre les étudiants français et étrangers s'expliquent principalement par des différences sociodémographiques »*).*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[3] Idem.

[4] *Note d'information du Sies, n° 10, juillet 2020 préc.*

Le même constat peut être dressé pour les étudiants inscrits pour la première fois en 2020-2021. Les étudiants originaires d'Afrique réussissent moins bien que l'ensemble des étudiants (28 % de réussite en licence en trois ou quatre ans, contre 38 % pour l'ensemble des étudiants, et 47 % pour les internationaux originaires d'Asie-Océanie). En master, la réussite en deux ou trois ans est de 66 % pour les internationaux venant d'Afrique, contre 74 % pour l'ensemble des étudiants.

Taux de réussite en licence et master des étudiants primo-inscrits en L1 et M1 à la rentrée universitaire 2020-2021

	Licence		Master	
	Taux de réussite en 3 ans	Taux de réussite en 4 ans	Taux de réussite en 2 ans	Taux de réussite en 3 ans
Étudiants étrangers en mobilité internationale	**28 %**	**35 %**	**55 %**	**67 %**
Dont Afrique	21 %	28 %	53 %	66 %
Dont Amérique	32 %	38 %	55 %	66 %
Dont Asie et Océanie	38 %	47 %	60 %	71 %
Dont Europe UE	40 %	46 %	56 %	65 %
Dont Europe hors UE	36 %	42 %	59 %	67 %
Ensemble des étudiants*	**29 %**	**38 %**	**65 %**	**74 %**

**Étudiants français, étudiants étrangers résidant en France et étudiants étrangers en mobilité internationale*

Périmètre : Étudiants primo-inscrits en première année de licence générale (L1) ou de master (M1) à l'université à la rentrée universitaire 2020-2021, hors étudiants inscrits en cursus parallèle BTS ou CPGE, hors master enseignement et ingénieur, et hors étudiants en échange.

Source : Pôle Sciences des données du Sénat d'après la base de données du Système d'information sur le Suivi de l'Étudiant (SISE)

e) La faiblesse préoccupante du taux de rétention des diplômés internationaux

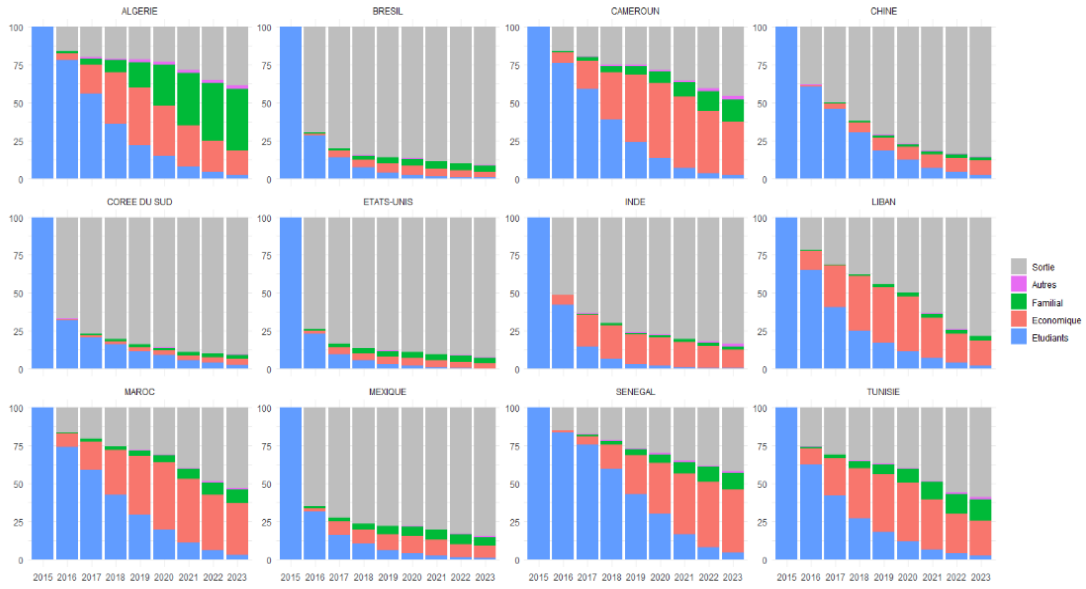
Dans un contexte de multiplication des « *secteurs en pénurie* »[1], notamment dans les filières scientifiques techniques, **la capacité de la France à attirer les profils identifiés comme prioritaires puis à retenir les diplômés sur le sol français à l'issue de leurs études constitue un enjeu majeur**. Force est malheureusement de constater que la France est moins performante que ses principaux concurrents en la matière.

[1] *Dossier de presse*, Choose France for higher education, *avril 2026.*

Selon les données fournies par Campus France, « *le taux de* « rétention » *à cinq ans est [ainsi] de 52 % pour l'Allemagne, contre 33 % pour la France, et à dix ans, de 45 % pour l'Allemagne contre 19 % seulement pour la France* »[1]. Ce constat a été corroboré par El Mouhoub Mouhoud, président de l'université PSL, lors de son audition par la commission où il a rappelé que « " le taux de « rétention " *des États-Unis, c'est-à-dire la part des étudiants internationaux qui restent aux États-Unis après y avoir obtenu leur diplôme, [était] d'environ 75 %, contre 60 % pour l'Allemagne et 30 % pour la France* »[2].

Pour objectiver ce phénomène, la direction générale des étrangers en France s'appuie quant à elle sur l'analyse des changements de statut des titres de séjour du motif étudiant vers le motif économique : ses chiffres montrent une hausse du taux d'évolution à cinq ans de 21 % en 2015 à 35 % en 2020. Si cette évolution est positive, elle ne saurait masquer l'écart qui sépare encore la France de ses principaux concurrents. **La situation est en outre particulièrement contrastée suivant le pays d'origine** : pour les étudiants primo-arrivants en 2015, le taux de rétention est bien supérieur pour les étudiants originaires d'Algérie, du Cameroun, du Maroc, du Sénégal ou la Tunisie que pour les ceux originaires des États-Unis, de la Chine, du Brésil ou du Mexique qui connaissent tous des taux de sortie supérieurs à 60 %[3].

Suivi de la génération 2015 des étudiants primo-arrivants par nationalité



Lecture : En 2016, un an après l'obtention de leur premier titre de séjour, 76,2 % des étudiants primo-arrivants algériens conservent un titre de séjour pour motif étudiant.
Champ : France/Ressortissants des nationalités suivantes : algérienne, brésilienne, camerounaise, chinoise, coréenne, américaine, indienne, libanaise, marocaine, mexicaine, sénégalaise et tunisienne.
Source : AGDREF/DSED

Source : DSED

[1] *Audition du 2 juin 2026.*
[2] *Audition du 31 mars 2026.*
[3] *Zhu C.,* Le profil et les parcours administratifs des étudiant étrangers primo-arrivants : des situations contrastées selon les pays d'origine, *Infos migrations, n° 120, DSED (2025).*

Les universités françaises affichent par ailleurs des performances plus faibles que les écoles d'ingénieurs ou de commerce. Selon les données transmises par Campus France, la part de ceux qui obtiennent leur premier emploi en France est ainsi de 62 % pour les diplômés d'écoles d'ingénieurs et de 54 % pour les diplômés d'écoles de commerce contre seulement 45 % pour les diplômés des universités.

Ainsi que le souligne le Gouvernement dans sa stratégie « *Choose France for higher education* », les performances de nos principaux concurrents en matière de rétention des étudiants internationaux s'expliquent avant tout par un **volontarisme politique assumé assorti d'outils et de moyen dédiés**. Plusieurs d'entre eux ont par exemple développé des outils visant à faciliter l'insertion professionnelle des diplômés internationaux, à l'instar :

– du plan « *Study Korea 300K* » en Corée du Sud, qui dans l'objectif d'atteindre 300 000 étudiants étrangers à horizon 2027, prévoit le doublement des bourses pour les étudiants dans le domaine des sciences, technologie, ingénierie et mathématiques (STIM) et la division par deux du délai pour obtenir une carte de résident permanent ;

– du *Graduate Visa* au Royaume-Uni, qui permet aux diplômés d'une licence de demeurer 18 mois supplémentaires sur le territoire pour trouver un travail ;

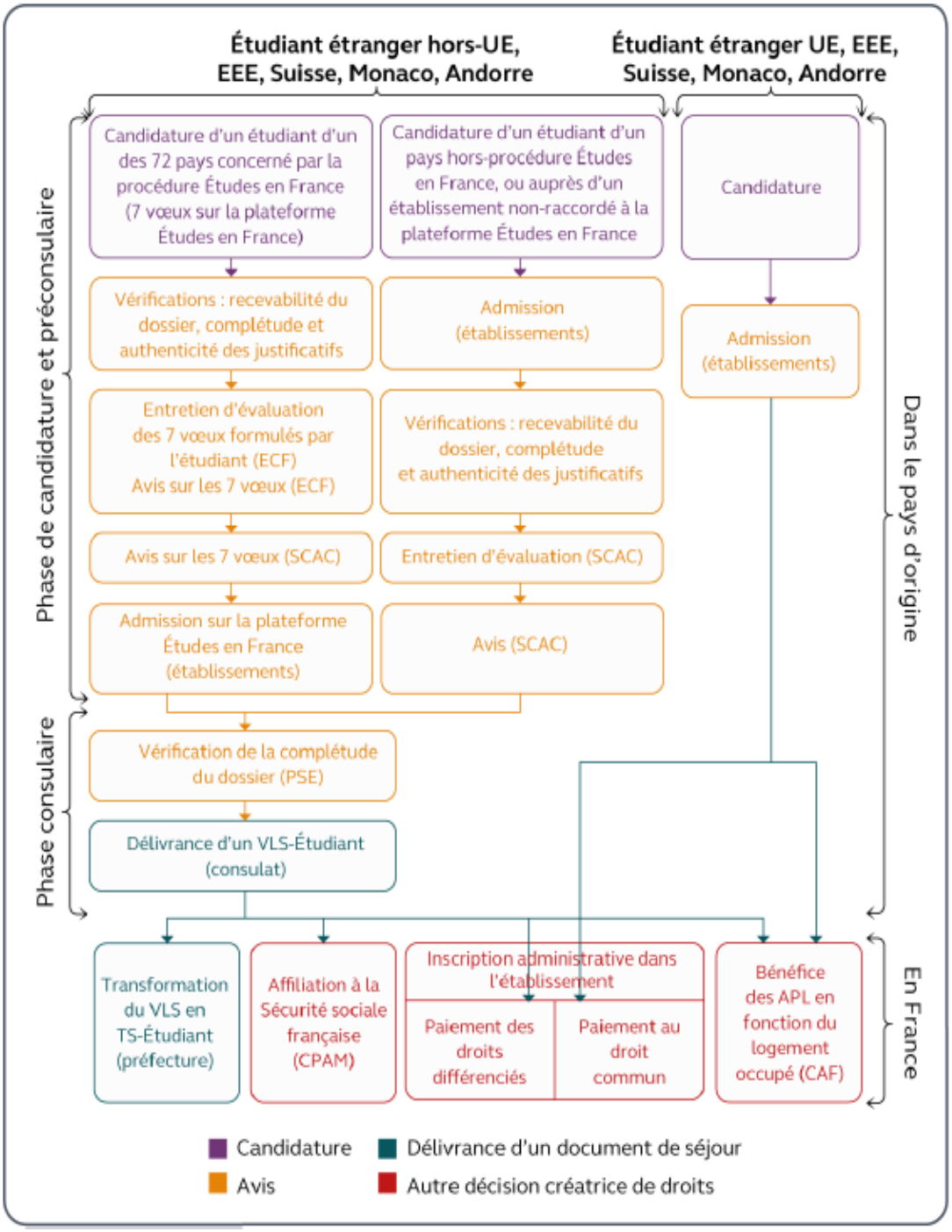
– des facilités d'installation offertes au Japon aux diplômés des 100 meilleures universités mondiales.

En somme, la logique essentiellement quantitative de la stratégie « *Bienvenue en France* » a eu pour conséquence une **croissance du nombre d'étudiants internationaux réalisée principalement auprès des étudiants originaires des pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne**. Ces étudiants, dont les **taux de réussite sont inférieurs à la moyenne**, ont davantage tendance à se maintenir sur le territoire national à l'issue de leurs études.

2. Une procédure d'admission complexe et insuffisamment orientée vers la réussite

a) Une procédure complexe, faisant intervenir de nombreux acteurs

Schéma synthétique de la candidature d'un étudiant pour des études en France



Source : Cour des comptes

En 2025, **130 000 visas étudiants ont été délivrés** (116 000 en 2017). Depuis 2021, le motif étudiant **est devenu le premier motif de délivrance d'un titre de séjour**[1].

Les modalités de candidature des étudiants internationaux dépendent principalement de leur nationalité, de leur pays de résidence, du diplôme préparé et de la formation sollicitée. **Quatre voies principales coexistent** : les procédures Études en France, Parcoursup, Mon Master et les procédures propres aux établissements.

Elles reposent sur **plusieurs acteurs** dont les rôles sont complémentaires : les établissements d'enseignement supérieur, les espaces Campus France (ECF)[2], les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les agents des consulats au sein des ambassades de France, dépendant pour certains du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et d'autres du ministère de l'intérieur.

Les étudiants étrangers ressortissants de pays tiers soumis à obligation de visa et résidant dans l'un des **73 pays couverts** ont recours à la procédure « ***Études en France*** ». Elle concerne la très grande majorité des étudiants internationaux (**environ 95 % des visas de long séjour pour études** délivrés par la France)[3].

Pour le reste des étudiants (moins de 5%), la première phase est celle de l'admission par l'établissement, puis viennent les phases pré-consulaire et consulaire (voir schéma *supra*).

En 2025, les SCAC ont instruit 150 000 dossiers[4], **dont 55% ont donné lieu à un avis favorable**, avec des disparités entre zones. Depuis 2020, la plateforme Études en France permet aux Espaces Campus France de distinguer **les meilleurs profils en attribuant la mention « *Candidat d'excellence* » à hauteur de 10 % des candidatures ayant reçu un avis SCAC favorable**.

Chaque candidature est ensuite évaluée par l'établissement visé. **La commission d'examen des vœux** de chaque formation universitaire se réunit en général autour de mai et **se prononce à la fois sur les candidatures Parcoursup et Études en France**. Ainsi que le souligne la Cour des comptes**, le calendrier d'admission de la France est plus tardif que celui de ses concurrents**, ce qui peut entraîner « *l'évasion* » de candidats d'excellence vers d'autres systèmes universitaires[5].

---

[1] *Réponse de la DGEF au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Les espaces Campus France, qui ne relèvent pas de l'établissement public éponyme, instruisent les dossiers de candidature et les proposent à l'appréciation des attachés de coopération universitaire et scientifique (SCAC), conseillers scientifiques, qui formulent les avis du SCAC.*

[3] *Réponse de Campus France au questionnaire de la rapporteure.*

[4] *Réponse du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire de la rapporteure.*

[5] *Cour des comptes, rapport de 2025 précité pp. 71 et suivants.*

Les autorités consulaires, sous la double tutelle du MEAE et du ministère de l'intérieur, apprécient ensuite les demandes des candidats admis au regard de la **réalité du projet d'études, les ressources du candidat, les conditions de séjour et les considérations de sécurité**.

b) Une procédure qui ne permet pas de s'assurer de la maîtrise de la langue française et des conditions d'étude

(1) Le niveau de français n'est pas certifié de manière suffisamment fiable

Plusieurs présidents d'université ont relevé devant la commission d'enquête **une nette infériorité du niveau de français réel des étudiants internationaux à celui officiellement certifié**. D'après les établissements, l'entretien oral, qui paraît primordial pour apprécier le niveau réel du candidat, **n'est pas mené de manière uniforme par les différents SCAC**.

Pour Bruno Lina, « *l'évaluation de la maîtrise de la langue française des étudiants étrangers […] pourrait certainement être améliorée* » ; la présidente de l'université de Strasbourg, Frédérique Berrod, va dans le même sens : « *une évaluation est faite, mais il existe un* gap *important entre l'évaluation et la réalité au moment de l'arrivée sur le territoire (variable d'un pays à l'autre)* »[1]. De même, le président de l'université Littoral Côte d'Opale constate « *des disparités importantes entre les étudiants acceptés avec parfois de grandes difficultés* »[2], alors que le président de l'université Paris Cité juge que « *le niveau des étudiants en français est insuffisant, car les justificatifs demandés ne sont malheureusement pas toujours la garantie d'un niveau suffisant* »[3]. Selon Danièle Kahn, le niveau de français des étudiants internationaux « *constitue souvent un problème. Nous demandons à ces étudiants des certifications en français, mais celles-ci manquent de fiabilité* »[4].

De surcroît, les niveaux de langue fixés par les universités elles-mêmes ne sont pas toujours bien calibrés. Il a ainsi été fait part à la commission d'enquête de cas d'étudiants allophones s'inscrivant en licence de lettres modernes dans le but avoué d'y apprendre le français.

La certification du niveau de français

L'article D. 612-2 du code de l'éducation ne prévoit d'obligation de justification « *d'un niveau de compréhension de la langue française adapté à la formation envisagée* » que pour les candidats à une inscription en première année de licence d'origine non communautaire. Il résulte de l'article D. 612-15 du code de l'éducation que le niveau minimal est le niveau B2 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL).

Pour les autres années d'étude, le niveau de français attendu est fixé par chaque établissement.

[1] *Réponses aux questionnaires de la rapporteure adressés à ces présidents d'université.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Audition du 27 mai 2026.*

Le contrôle du niveau linguistique s'effectue principalement par la présentation d'une certification ou d'un test reconnu, conçus et gérés par France Éducation International, opérateur du ministère de l'éducation nationale, qui dispose d'un réseau de centres d'examen dans les alliances françaises et les instituts français à l'étranger.

Les principales certifications officielles de français langue étrangère admises sont le diplôme initial de langue française (DILF), le diplôme d'études en langue française (DELF) et le diplôme approfondi de langue française (DALF), qui couvrent les différents niveaux du CECRL, de A1 à C2. S'y ajoute le test de connaissance du français (TCF), qui constitue un test standardisé de certification du niveau linguistique.

L'entretien obligatoire du candidat avec l'espace Campus France permet de vérifier d'éventuelles dissonances entre le niveau oral constaté et la certification produite, et de détecter de possibles fraudes.

(2) Un seuil de ressources insuffisant pour suivre des études en France dans de bonnes conditions

Jusqu'au 1er août 2026, les ressources étaient considérées comme suffisantes lorsqu'elles dépassaient 615 euros par mois.

Comme l'ont confirmé plusieurs présidents d'université lors de leur audition par la commission d'enquête, **ce montant n'est pas suffisant pour vivre correctement**, ce qui peut placer des étudiants internationaux dans des situations de grande précarité[1].

L'enquête annuelle de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) sur les conditions de vie des étudiants relevait en 2023 que **41 % d'étudiants étrangers seraient en situation de précarité**.

Comme l'a déploré Lamri Adoui, de nombreux étudiants pensent que *« l'inscription à l'université signifie qu'ils auront un logement. Ce n'est pas le cas : même si l'université et le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) discutent, il s'agit de deux entités différentes. Ces étudiants sont dès lors confrontés à une première difficulté, celle de trouver un logement, notamment dans les métropoles en tension. Un certain nombre d'étudiants internationaux se retrouvent rapidement dans les files d'attente des distributions alimentaires des épiceries sociales et solidaires sur les campus. La situation n'est donc pas satisfaisante »* [2].

Les étudiants internationaux sont sur-représentés dans le recours aux aides d'urgence des Crous et à l'aide alimentaire[3]. Ils occupent en outre 30 % du parc de logements étudiants, soit environ 60 000 chambres[4].

---

[1] *Le titre de séjour* « étudiant » *autorise à occuper un emploi à temps partiel (dans la limite de 60 % de la durée légale de travail, soit 964 heures annuelles).*

[2] *Audition du 2 avril 2026.*

[3] Idem.

[4] *Toutefois, comme l'a rappelé la directrice générale de Campus France lors de son audition par la commission, une grande partie de ces logements est occupée par des étudiants en mobilité courte, auxquels les établissements réservent très fréquemment des chambres en Crous, notamment dans le cadre des échanges Erasmus ou d'accords interuniversitaires avec des partenaires étrangers, par mesure de réciprocité.*

À la faiblesse du montant des ressources exigées s'ajoute un **contrôle trop lâche de leur réalité, une simple attestation d'un tiers étant admise**. D'après la Cour des comptes, des attestations sur l'honneur de l'entourage de l'étudiant étaient fournies dans 45 % des dossiers. Le MEAE fait également état **de fraudes consistant à présenter des relevés de compte en banque artificiellement gonflés** au moment du dépôt de la demande de visa[1].

De plus, comme l'a relevé Lamri Adoui, « *vérifier la réalité des revenus minimums exigés pour l'accueil d'un étudiant international sur le territoire français […] est très difficile. Il est toujours possible de disposer d'une somme à un moment, sans que cela témoigne des moyens réels des étudiants* »[2].

Ainsi que l'a exposé Éric Berton, président d'Aix-Marseille Université, **ces situations de fraude peuvent donner lieu à des formes d'exploitation des étudiants** : « *des personnes mal intentionnées […] prêtent de l'argent aux étudiants, le leur retirent une fois qu'ils sont en France et les font rembourser. J'ai alerté plusieurs fois certains responsables politiques sur ce marché sordide. On les fait venir, on leur accorde un prêt ; une fois qu'ils sont en France, on leur retire l'argent et il faut qu'ils remboursent. Je ne vous dis pas comment les jeunes filles doivent rembourser… C'est absolument scandaleux !* »[3].

Les moyens d'existence suffisants

Il résulte de l'article L. 422-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qu'un candidat à des études internationales en France doit justifier disposer de moyens d'existence suffisants. La vérification des ressources financières des candidats incombe aux consulats, au stade de la délivrance des visas.

Le montant exigé a longtemps été fixé à 615 euros par mois, sans avoir été réévalué depuis 2011, alors que le coût réel de la vie étudiante est lui évalué à environ 850 euros par mois et que l'allocation mensuelle attribuée aux boursiers du gouvernement français s'élève à 860 € par mois[4].

Le décret n° 2026-526 du 22 juin 2026 *portant actualisation et indexation du niveau de ressources dont le ressortissant de pays tiers doit justifier pour être admis au séjour pour un motif d'études* a fixé le minimum à 47 % du SMIC brut, et 60 % du SMIC net, soit 857 euros au 1er août 2026.

3. Une absence de pilotage stratégique de l'admission des étudiants internationaux

Si les gouvernements successifs ont ensuite pu formaliser des orientations stratégiques pour l'admission des étudiants internationaux, à l'instar de la stratégie « *Bienvenue en France* » (2018), celles-ci n'ont qu'une portée limitée dès lors que, comme l'a rappelé la directrice générale de

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 2 avril 2026.*
[3] *Audition de présidents d'université du 14 avril 2026.*
[4] *Cour des comptes, rapport de 2025 précité, p. 128.*

Campus France, « ***ce sont les établissements qui sont responsables et souverains en matière d'admission*** » et que « *la régulation s'exerce d'abord à leur niveau, au moment de choisir les candidatures qui leur sont soumises* »[1].

Il en va ainsi, par exemple, des initiatives déployées par Campus France au service des objectifs de développement des mobilités étudiantes avec **certains partenaires stratégiques**, notamment **l'Inde et le Brésil**. Celles-ci se traduisent par des actions renforcées d'information, de promotion, de coopération universitaire et de soutien aux mobilités. Pour pertinente qu'elles soient, ces orientations n'emportent toutefois aucune dérogation aux critères académiques d'admission ni aux procédures de sélection individuelles et ne peuvent de ce fait produire que des résultats limités[2].

De la même manière, le ministère oriente sa politique de promotion et de financement afin d'**encourager les mobilités vers les formations répondant aux priorités économiques, scientifiques, technologiques et diplomatiques de la France et de ses partenaires.** Cette orientation s'appuie sur les actions conduites par le réseau diplomatique, les outils de valorisation de l'offre de formation française et les dispositifs de bourses[3]. Le même constat s'applique dès lors que ces actions ne sauraient se substituer aux politiques d'admission des établissements universitaires.

Campus France

Campus France est un établissement public chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, de l'accueil des étudiants et chercheurs internationaux en France, de la gestion de programmes de mobilité et de bourses, ainsi que de l'animation du réseau France Alumni. Il est placé sous la double tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace.

Campus France valorise l'offre de formation française, accompagne les établissements dans leur stratégie internationale et organise des actions de communication à destination des étudiants, des scientifiques et des établissements étrangers.

Il anime le Forum Campus France, qui rassemble 373 établissements ou organismes de recherche, et constitue le principal cadre de dialogue inter établissements dans le domaine de l'internationalisation du système d'enseignement supérieur et de la recherche français. Il propose dans ce cadre aux établissements des études géographiques et sectorielles, des analyses des marchés internationaux, débats et tables-rondes, rencontres avec des grands acteurs du marché.

L'accompagnement spécifique des universités constitue l'une des priorités du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'agence pour la période 2026-2028, avec un indicateur sur la participation des universités aux événements de promotion organisés à l'étranger.

[1] *Audition du 2 juin 2026.*

[2] *Réponse du MEAE au questionnaire de la rapporteure.*

[3] *La stratégie* « Bienvenue en France » *instaurait d'ailleurs une priorisation des étudiants originaires du Maghreb et des pays d'Afrique pour l'octroi de bourses du gouvernement français.*

Dans ce contexte, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a adopté une nouvelle stratégie le 21 avril 2026, intitulée « *Choose France for higher education* ». Il en a rappelé les principales orientations lors de son audition devant la commission d'enquête : « *qui voulons-nous recruter ? D'abord, des étudiants non communautaires. Loin d'être dans une logique de fermeture, nous voulons continuer à être un pays attractif pour les étudiants : c'est le brassage des idées, des talents, c'est le rayonnement de la France* »[1].

Cette nouvelle stratégie qui entend répondre aux lacunes de la précédente « *Bienvenue en France* », poursuit plusieurs objectifs :

– **une meilleure prise en compte des besoins économiques, scientifiques et diplomatiques de la France dans l'admission des étudiants internationaux** en désignant des filières prioritaires, en particulier les filières STIM et la santé. Sur ce sujet, le ministre a ainsi souligné que la France « *ne [forme] pas assez d'ingénieurs, de techniciens, de personnels paramédicaux* » et insisté sur le fait que « *c'est là qu'il faut accentuer nos efforts* » ;

– **la poursuite de la politique de soutien à l'excellence *via*** notamment les bourses du gouvernement français orientées vers les filières prioritaires, avec un objectif de 60 % de bourses orientées vers les STIM dès 2026 ;

– **une application effective des droits d'inscription différenciés** en encadrant plus strictement les exonérations accordées par les établissements ;

– **l'augmentation de l'offre de cours en anglais** ;

– **la simplification des procédures de candidature et l'amélioration des conditions d'accueil**.

Ces nouveaux axes **révèlent l'absence de logique qualitative et de priorisation explicite de filières** qui a caractérisé les huit ans de mise en œuvre de la stratégie « *Bienvenue en France* ». Surtout, la question se pose désormais **de la capacité du Gouvernement à formaliser et à piloter ces objectifs en lien avec les établissements**.

D. L'UNIVERSITÉ FACE AU RISQUE DES DÉRIVES MILITANTES

La qualité académique des missions d'enseignement et de recherche de l'université se trouve enfin **déstabilisée par la progression des démarches militantes en son sein**. Celles-ci sont susceptibles de **dégrader le fonctionnement quotidien des établissements**, ainsi que l'ont récemment démontré les perturbations en lien avec le conflit israélo-palestinien. Elles peuvent également être à l'origine d'une **altération de la qualité des savoirs et des enseignements produits dans les enceintes universitaires**.

[1] *Audition du 30 juin 2026.*

Ces dérives s'inscrivent en contradiction avec les principes énoncés par l'article L. 141-6 du code de l'éducation, qui prévoit que le service public de l'enseignement supérieur *est « laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique* ».

S'il n'existe à ce jour aucun état des lieux objectif et partagé sur cette question, ces situations **interpellent au regard d'un possible affaiblissement de la mission de production et de connaissances dévolue aux universités**, dont ne peut par ailleurs que résulter une **dégradation de leur image**.

Deux phénomènes semblent en particulier contribuer aux situations signalées sur le terrain : d'une part, la tendance à une **confusion croissante entre science et militantisme** ; d'autre part, le risque d'un **dévoiement de la liberté académique**, lorsqu'elle est interprétée comme une absolue liberté d'expression sans assise déontologique.

1. L'université confrontée au risque d'une nouvelle idéologisation de l'enseignement et de la recherche

a) Une indistinction croissante entre production scientifique et militantisme

Plusieurs interlocuteurs de la commission d'enquête ont fait état d'une tendance croissante à la **confusion entre militantisme et science**, qui tendrait à remettre en cause le caractère autonome la science et, selon les termes de Xavier-Laurent Salvador[1], son caractère autotélique.

Dressant le constat général d'un « *militantisme politique de plus en plus présent au sein des universités* », Fabrice Balanche a ainsi indiqué que « *de nombreux enseignants-chercheurs ne distinguent plus suffisamment la recherche scientifique du militantisme* »[2]. Revenant sur le souhait qu'elle avait exprimé, en février 2021, de faire réaliser une enquête sur les courants de recherche universitaires dans l'objectif de « *distinguer ce qui relève de la recherche académique et ce qui relève du militantisme et de l'opinion* »[3], et qui avait déclenché une vive controverse, Frédérique Vidal a regretté qu'**aucun élément ne permette de déterminer à ce jour** « ***s'il s'agit d'un phénomène marginal*** *ou d'un phénomène qui s'amplifie et risque de contaminer l'ensemble des établissements* »[4].

Dans une étude publiée par la Fondation pour l'innovation politique, Nathalie Heinich relève également que l'autonomie de la science tend à être de plus en plus menacée « *de l'intérieur, par la pénétration d'idéologies cultivant*

---

[1] *Audition du 24 juin 2026.*
[2] *Audition du 18 juin 2026.*
[3] « *Frédérique Vidal lance une enquête sur* « l'islamo-gauchisme » *à l'université* », Le Monde, *16 février 2021.*
[4] *Audition du 6 mai 2026.*

la porosité des frontières entre le savoir et l'opinion, entre la vérité scientifique et la croyance, ainsi qu'entre la conviction politique et la mission de production et de transmission des connaissances »[1].

b) Un mouvement qui prend appui sur un dévoiement de l'interdisciplinarité

• Cette confusion entre science et militantisme a pu être **favorisée par le développement**, dans le paysage universitaire français, **des études interdisciplinaires ou *studies***, apparues dans le monde académique anglophone au cours des années 1960 et 1970. Structurées autour d'une thématique transversale et empruntant à la méthode de plusieurs disciplines, ces approches sont généralement caractérisées, selon Bruno Lina, par « *une dimension critique, une attention aux rapports de pouvoir, et une volonté de prendre pour objet des thématiques longtemps marginalisées par les disciplines traditionnelles* »[2].

Le développement de ces *studies* suscite des **critiques** de **plusieurs ordres**.

La première pointe le **risque de perte de rigueur scientifique** associé à des travaux procédant à des juxtapositions d'approches plutôt qu'à une véritable interdisciplinarité, susceptible d'entraîner une « ***dilution des repères théoriques et méthodologiques propres aux disciplines académiques*** »[3]. Fabrice Balanche estime à ce titre que les *studies* « *phagocytent* » les disciplines traditionnelles et « *s'imposent au détriment des savoirs fondamentaux* »[4]. De cet effet de mode résultent un brouillage et un affaiblissement des disciplines, dont Xavier-Laurent Salvador fournit l'illustration suivante : « *la littérature, qui n'est pas une science humaine, se met par exemple à adopter les méthodes issues des sciences humaines, parce qu'elles sont à la mode, lisibles et financées* »[5].

La seconde a trait à **l'amoindrissement de la possibilité de contester ces travaux** en raison du **choix de leurs objets**, qui portent fréquemment sur des groupes définis à l'aune des discriminations dont ils sont victimes. Nathalie Heinich relève à cet égard que « *la légitimité de ces causes dans le domaine politique, pour peu que l'on soit sensible à l'égalité des droits, leur confère une puissance de conviction dans le domaine académique rendant difficile leur contestation* », et que la « *conscience égalitariste* » se voit ainsi « *érigée en principal, voire en seul critère d'acceptabilité des productions académiques* »[6]. Certains champs d'étude apparaissent dès lors comme le **support scientifique de mouvements idéologiques parfois qualifiés de « *woke* »**[7].

---

[1] *Nathalie Heinich,* Défendre l'autonomie du savoir, *Fondation pour l'innovation politique (Fondapol), novembre 2021, p. 7.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Nathalie Heinich, op. cit, p. 23.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Audition du 24 juin 2026.*
[6] *Nathalie Heinich, op. cit., p. 25.*
[7] *E. Hénin, X.-L. Salvador et P. Vermeren (dir.),* Face à l'obscurantisme woke, *Presses universitaires de France, 2025. Le «* wokisme *» est défini par Nathalie Heinich comme « l'"*état d'éveil*" permanent face aux discriminations, qu'elles soient de sexe, de race, d'orientation sexuelle, de religion, d'apparence physique, etc. »*

Pierre Vermeren évoque à ce titre le développement des approches « *morales* » à l'université, qui reposent sur une « *idéologisation de la domination vue comme la clef de lecture universelle de la vie sociale* » [1].

Ce « *retour d'une idéologisation de l'université* »[2] se traduit par une certaine **homogénéité dans les thèmes des savoirs produits**, qui témoigne d'une **orientation militante convergente**. Est à ce titre très évocatrice la liste dressée par Xavier-Laurent Salvador des titres d'ouvrages, de revues ou de colloques dont il a été informé au cours du seul mois de février 2023[3] : ont ainsi été mentionnés la revue *Pratiques féministes et queer de la microédition*, le séminaire du *cluster* de recherche Gender intitulé « Sexisme, penser les racines du mâle », l'ouvrage *Les genres fluides : de Jeanne d'Arc aux saintes trans*, le colloque « Corporéités féministes et queer dans les pratiques circassiennes et performatives » ou encore les articles « Dans les coulisses du désir spontané. Sexualité hétérosexuelle, travail des femmes et ordre du genre » et « Étudier les littératures lesbiennes : une gouine et une folle enquêtent en territoire hétérosexuel ».

Cette orientation idéologique se traduit également par la **marginalisation des enseignants-chercheurs ne souhaitant pas inscrire leurs travaux dans ce type d'approche**. Cet état de fait résulte, de manière mécanique, de la **progression du nombre de publications issues des *studies***, alors que le volume de ses publications constitue le principal critère d'évaluation de la performance d'un enseignant-chercheur ; ces publications, qualifiées pour certaines de « ***parascientifiques*** » par Xavier-Laurent Salvador[4], bénéficient d'un effet de mode qui leur confère une grande visibilité.

• Ces critiques **ne doivent toutefois pas conduire à remettre en cause la valeur de l'interdisciplinarité dans le champ scientifique et les enceintes universitaires**, dont l'importance a été rappelée devant la commission d'enquête.

Coralie Chevallier souligne ainsi que « *les approches interdisciplinaires sont parfois nécessaires pour appréhender des phénomènes complexes qui ne peuvent être compris ou expliqués par une unique discipline ou la simple concaténation de connaissances issues de différentes disciplines* »[5], et rappelle qu'un certain nombre d'avancées scientifiques majeures résultent de travaux interdisciplinaires – notamment la découverte de la structure de l'ADN, qui s'est faite à l'interface de la biologie, de la chimie et de la physique. Edmond Abi-Aad relève quant à lui que « *les grands défis contemporains – changement climatique, érosion de la biodiversité, sécurité alimentaire, souveraineté économique et instabilité géopolitique – dépassent les frontières disciplinaires traditionnelles* »[6].

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse de Pierre Vermeren au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Audition du 24 juin 2026.*
[4] *Audition du 26 juin 2026.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Plusieurs interlocuteurs ont souligné que **les études interdisciplinaires ne sauraient être regardées comme porteuses, par elles-mêmes, d'un affaiblissement de la qualité scientifique** des productions universitaires. La Dgesip note à cet égard que « ***la rigueur scientifique n'est pas liée à l'objet, mais à qualité de la démarche ou des démarches mobilisées dans l'étude des objets*** »[1]. El Mouhoub Mouhoud expose également qu'il « *serait erroné de les présenter comme une menace générale pour l'excellence académique* », tout en relevant que « *l'interdisciplinarité suppose des disciplines fortes, non des disciplines affaiblies* » et qu'elle « *ne doit pas diluer les disciplines ; elle doit les mettre en tension productive* »[2].

Lamri Adoui met en avant la **position d'équilibre** à trouver dans chaque établissement, en indiquant que le développement des *studies* « *n'est pas une fin en soi, mais il peut contribuer à l'accès à certains financements internationaux et à la reconnaissance des établissements sur la scène académique mondiale,* ***à condition qu'il reste intégré dans une politique globale de qualité, au service de l'excellence pédagogique et scientifique, et qu'il ne détourne pas les universités de leur mission première de formation et de recherche pour tous les étudiants*** » [3]. Selon la Dgesip, l'université française propose ainsi « *un équilibre rare et notable* », à l'échelle internationale, « *entre les cursus disciplinaires et les cursus pluri- ou interdisciplinaires, les seconds s'étant développés à côté des premiers, sans les éclipser, comme cela a pu se dérouler dans certains pays* »[4]. Cet équilibre se retrouve également dans les évaluations réalisées par le CNU : Anne Joulain souligne à cet égard qu'il « *reconnaît et valorise les travaux qui s'inscrivent dans des démarches interdisciplinaires, pluridisciplinaires, ou transdisciplinaires,* ***dès lors qu'ils reposent sur une maîtrise explicite des cadres scientifiques mobilisés et donc des disciplines*** »[5].

Le développement des parcours interdisciplinaires dans les universités françaises

Les cursus universitaires français sont marqués depuis une quinzaine d'années par un développement des parcours interdisciplinaires.

Selon la Dgesip, **plus de la moitié des mentions de licence associent ainsi au moins deux disciplines**, qu'il s'agisse de « parcours » permettant d'associer une majeure et une mineure, voire plusieurs disciplines, ou de doubles licences sélectives permettant des associations disciplinaires nombreuses[6]. Les établissements ont également construit, **à côté des mentions disciplinaires et majoritairement en second cycle, de nouveaux cursus interdisciplinaires** dont la cohérence se construit par rapport aux objets étudiés plutôt qu'aux disciplines de référence. La Dgesip estime que les *studies* « *ont trouvé leur place dans la nomenclature nationale et dans l'offre de formation, montrant l'intention de s'émanciper d'un ancrage disciplinaire unique pour privilégier une entrée par thématique ou par objet* ». Apparaissent ainsi dans les mentions et les parcours les études sur le genre, les études aréales telles que les études asiatiques, moyen-orientales, méditerranéennes, hébraïques et juives, ou encore les approches portant sur une période (mondes anciens, mondes médiévaux).

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Cet intérêt scientifique explique que des incitations au développement des approches interdisciplinaires soient portées au niveau national comme à l'échelle européenne :

- les référentiels d'évaluation nationaux, qu'ils relèvent du ministère de l'enseignement supérieur ou du Hcéres, valorisent ces approches. La Dgesip indique que « *l'interdisciplinarité fait partie des critères qui peuvent être valorisés par les établissements qui le souhaitent dans les Comp et de l'assurance qualité définie par le Hcéres* » ;
- les appels à projets émanant de l'ANR au plan national et de l'ERC au niveau européen promeuvent également les approches interdisciplinaires. Ainsi, selon la Dgesip, « *les financements du European Research Council requièrent des dossiers résolument interdisciplinaires* » ;
- au sein du CNRS a été créée une mission pour les initiatives transverses et interdisciplinaires (Miti), laquelle a défini « *six défis transverses majeurs pour les années à venir* », qui appellent « *une mobilisation coordonnée de toutes les disciplines* » ainsi que des « *collaborations entre chercheurs et chercheuses de tous horizons* » pour identifier des réponses innovantes et durables : le cerveau, les matériaux du futur, la vie dans l'univers, l'instrumentation sans limites, l'IA générative pour les sciences et les sociétés en transitions.

Ces incitations découlent également des enjeux de visibilité internationale des établissements et d'attractivité de leurs cursus pour les étudiants internationaux, dans la mesure où ces études interdisciplinaires correspondent à une dynamique de plus en plus prégnante à l'échelle mondiale.

• Il n'en demeure pas moins que le phénomène de « *confusion des arènes* » entre le domaine du « *savant* » et celui du « *politique* », mis en évidence par Nathalie Heinich en référence à la terminologie de Max Weber, est **susceptible d'affaiblir durablement la rigueur scientifique des enseignements et des productions universitaires**. Or, il ne saurait y avoir d'excellence académique sans respect des exigences de la méthode scientifique, qui ne sont pas compatibles avec la démarche militante.

La commission d'enquête ne peut à cet égard **que regretter que l'État ait renoncé à établir un état des lieux des formations et recherches universitaires à la visée manifestement idéologique**, ce qui ne permet pas d'apprécier l'ampleur réelle de ce phénomène.

2. Une remise en cause de la liberté académique et un affaiblissement du pluralisme au sein des universités

• La progression du militantisme dans les enceintes universitaires est également à l'origine de nouveaux **risques pesant sur l'exercice de la liberté académique et l'expression pluraliste** en leur sein.

Alors que plusieurs travaux récents ont pointé l'érosion de la liberté académique sous l'effet de pressions extérieures aux universités, notamment sur le plan politique, les travaux de la commission d'enquête ont également mis en évidence le **risque d'une atteinte à la liberté académique à l'échelle intra-universitaire,** sous l'effet de pressions exercées par les pairs et les étudiants. Ces dérives **procèdent pour partie d'une lecture tronquée de**

la liberté académique, qui a pour corollaire une exigence d'intégrité scientifique et dont découle en particulier la garantie du pluralisme des idées et des opinions dans les enceintes universitaires.

• **La liberté académique** est consacrée par l'article L. 952-2 du code de l'éducation, qui prévoit notamment le principe de l'**entière liberté d'expression des personnels d'enseignement et de recherche**, « *sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité* ». Ses **contreparties déontologiques** ont été précisées par le conseil de déontologie de l'enseignement supérieur et de la recherche, et « *reposent sur un esprit et sur une méthode* » : tandis que le premier suppose « *la tolérance, l'ouverture au débat, l'acceptation du pluralisme, la bienveillance, le respect d'autrui* », la seconde, qui correspond à l'approche scientifique, doit se traduire par « *la transparence de la méthode, la rigueur des analyses, l'absence de préjugés, le souci de l'intégrité scientifique et la prévention des conflits d'intérêts* »[1].

Ces exigences emportent deux conséquences.

– Elles commandent tout d'abord d'opérer une **distinction claire entre l'expression scientifique, protégée par les libertés académiques, et celle de convictions personnelles**, selon le principe rappelé tant par l'Unesco que par la charte nationale de déontologie des métiers de la recherche[2].

Or, ces exigences déontologiques font l'objet de **remises en cause récurrentes** lorsque la liberté académique est assimilée à une simple et complète liberté d'expression, autorisant la **confusion entre l'expression d'idées scientifiquement établies et la diffusion d'opinions militantes**. Cette incompréhension de la différence entre la liberté académique et la liberté d'expression est résumée en ces termes par Nathalie Heinich : « *la première n'est garantie aux membres de la communauté académique qu'à la condition que leurs enseignements et leurs travaux correspondent bien aux critères de qualité scientifique et à leurs procédures de validation, à l'exclusion donc de productions qui relèveraient de l'engagement militant. Prétendre protéger celui-ci au titre de la liberté académique, c'est donc vouloir, si l'on peut dire, le beurre de la liberté d'expression accordée au citoyen avec l'argent du beurre de la protection académique accordée à l'universitaire* »[3]. Des prises de position d'universitaires dans le débat public semblent également procéder d'une telle confusion, notamment lorsque des présidents d'université utilisent les fichiers et la messagerie de leur établissement pour appeler à faire barrage à des candidats aux élections présidentielles ou législatives.

---

[1] *Conseil de déontologie de l'enseignement supérieur et de la recherche, avis du 21 mai 2021.*

[2] « L'exercice de ses libertés académiques impose à chaque enseignant de l'enseignement supérieur les obligations suivantes : *[…]* lorsqu'il intervient oralement ou par écrit dans un contexte extra-universitaire sur des questions qui ne relèvent pas de sa spécialité, veiller à ne pas induire le public en erreur sur la nature de sa compétence professionnelle » - *Unesco, Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 11 novembre 1997.*

[3] *Nathalie Heinich, op. cit., p. 29.*

– Les contreparties déontologiques de la liberté académique supposent ensuite la protection **du pluralisme des idées et des opinions au sein des universités.** Le collège de déontologie de l'enseignement supérieur et de la recherche précise à ce titre que « *le respect de la liberté académique s'apprécie, d'une part, au regard de la liberté accordée à chaque enseignant-chercheur ou chercheur de proposer des analyses divergentes et de défendre des idées et des théories scientifiques diverses et, d'autre part, à l'échelle nationale, au regard de la capacité préservée des établissements et des unités de recherche de proposer des études diversifiées dans tous les domaines disciplinaires* »[1].

De nombreux agissements constatés au sein des universités au cours des derniers mois ne peuvent qu'interpeller au regard de cette exigence. Outre les perturbations d'enseignements et de conférences constatées au sein des établissements, des mises à l'écart peuvent intervenir à l'égard d'enseignants-chercheurs défendant des points de vue jugés divergents. Fabrice Balanche indique ainsi que « *l'attribution des crédits de recherche, l'accréditation des diplômes et le profilage des postes et les promotions sont influencés par l'adhésion aux* studies », et que les enseignants-chercheurs ne se conformant pas à ces orientations se trouvent « *marginalisés* »[2]. C'est d'ailleurs à partir du constat d'**universitaires** « ***qui se disent eux-mêmes empêchés par d'autres de mener leur recherches*** » que Frédérique Vidal, alors ministre de l'enseignement supérieur, avait souhaité diligenter l'enquête mentionnée *supra*[3].

II. L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE AU DÉFI D'UN MODÈLE DE FONCTIONNEMENT DÉPASSÉ

A. UNE ABSENCE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT

L'excellence académique des universités françaises se heurte à une difficulté qui dépasse le fonctionnement interne des établissements : **l'État ne s'est pas doté des instruments qui lui permettraient d'exercer pleinement son rôle de stratège.**

La mission d'information du Sénat sur les relations stratégiques entre l'État et les universités avait déjà qualifié l'université de « *bien public sans boussole* », en relevant que « *de la carence de l'État dans la définition de sa politique universitaire découle un pilotage erratique* »[4]. Les travaux de la commission d'enquête confirment ce diagnostic.

---

[1] *Conseil de déontologie de l'enseignement supérieur et de la recherche, avis du 13 janvier 2026.*
[2] *Audition du 18 juin 2026.*
[3] « Frédérique Vidal lance une enquête sur « l'islamo-gauchisme » à l'université », Le Monde, *16 février 2021.*
[4] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance, *rapport d'information n° 58 (2025-2026) de Mme Laurence Garnier et M. Pierre-Antoine Levi au nom de la commission de la culture, 22 octobre 2025, page 7.*

1. Un État qui navigue à vue, faute de stratégie et d'outils suffisants pour guider ses choix

a) Une stratégie nationale laissée en déshérence

Dès 2012, les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche avaient mis en cause la capacité d'orientation du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans le rapport remis à cette occasion au Premier ministre, **Jean-Yves Le Déaut évoquait un ministère qui s'était « *dessaisi de son rôle stratégique* »**[1].

La loi du 22 juillet 2013 *relative à l'enseignement supérieur et à la recherche* a précisément entendu remédier à cette faiblesse. Elle a inscrit en droit deux cadres stratégiques nationaux, l'un consacré à la recherche, l'autre à l'enseignement supérieur. **L'article L. 123-1 du code de l'éducation prévoit, à cet égard, l'élaboration d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur chargée de fixer pour cinq ans les objectifs de la Nation et les moyens de les atteindre**.

La première stratégie nationale de l'enseignement supérieur (Stranes) a été adoptée en 2015. Elle n'a pourtant guère réussi à imprimer sa marque sur l'action publique, faute de pilotage et de support. Plusieurs présidents d'université entendus par la commission ont souligné son caractère largement théorique. Laurent Batsch l'a qualifiée d'« *exercice littéraire, d'étagère* », qui « *n'a jamais inspiré personne ni aucune politique nationale* »[2]. Cette appréciation ne les conduit toutefois pas à récuser la nécessité d'une orientation stratégique définie par le ministère.

Or, alors que la Stranes aurait dû être révisée en 2020, sa révision n'a jamais eu lieu. Plus de six ans après cette échéance, Olivier Ginez, directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, a indiqué à la commission n'avoir connaissance d'aucun projet en ce sens. Il n'en a pas moins reconnu, lui-aussi, la nécessité d'un cap national, estimant qu'« *une affirmation claire des grandes orientations demeure nécessaire* »[3].

Au-delà de constituer une méconnaissance manifeste d'une exigence fixée par le législateur, cette carence révèle ainsi la difficulté persistante de l'État à inscrire ses priorités dans une orientation d'ensemble, plutôt qu'à les laisser se réduire à une succession d'indications éparses.

---

[1] *Rapport de Jean-Yves Le Déaut au Premier ministre,* Refonder l'université, dynamiser la recherche, mieux coopérer pour réussir, *2013, page 19.*

[2] *Audition du 1er avril 2026.*

[3] *Audition du 16 juin 2026.*

b) Un pilotage par la donnée largement défaillant, qui prive l'État d'une connaissance élémentaire des parcours étudiants

Outre l'absence s'une stratégie claire, le pilotage national demeure fragilisé par une connaissance encore trop partielle des réalités de l'enseignement supérieur, en l'absence de données suffisamment fiables et exploitées.

Cette difficulté résulte d'abord d'un **outillage statistique incomplet. Certaines données font, en effet, encore défaut ou ne sont pas produites de manière suffisamment continue**.

La Cour des comptes en donne une illustration particulièrement révélatrice à travers **le suivi des parcours entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur**[1]. Le service statistique chargé de l'enseignement supérieur était auparavant rattaché à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp), elle-même placée sous l'autorité du secrétariat général commun aux ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Cette organisation permettait de suivre les mêmes cohortes d'élèves depuis l'entrée à l'école maternelle jusqu'au terme de leurs études supérieures. La réorganisation intervenue en 2009 a recentré la Depp sur l'enseignement scolaire et transféré les services statistiques chargés de l'enseignement supérieur au sein du ministère, où ils ont constitué la Sies[2]. **Ce changement de périmètre a rompu la continuité statistique entre les deux niveaux d'enseignement. Le suivi longitudinal des cohortes a ainsi été interrompu pendant plusieurs années.** Il a depuis été rétabli, mais les pertes d'informations accumulées pendant plusieurs années révèlent les impensés qui entourent encore la production statistique.

Cette carence se retrouve jusque dans le suivi de certains dispositifs d'accès à l'université. Créées par la loi ORE du 8 mars 2018, les **CAES** ont pour mission de proposer une formation aux candidats demeurés sans proposition d'admission ou relevant de situations particulières[3]. Interrogé sur le devenir des étudiants admis par cette voie, Khaled Bouabdallah, recteur délégué des régions académiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, confirme ne disposer d'aucune « *information étayée* » sur ceux ayant accepté une proposition en université, tout en identifiant cette information comme un « *point de progrès* » qui permettrait d'améliorer la procédure[4].

---

[1] *Cour des comptes,* Observations définitives sur la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la direction générale de la recherche et de l'innovation*, 2026, page 27.*

[2] *Article 4 du décret n° 2009-293 du 16 mars 2009* modifiant le décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

[3] *Les candidats en situation de handicap ou présentant un trouble de santé invalidant, les sportifs de haut niveau inscrits sur liste ministérielle, les élus locaux ou les candidats avec charge de famille, peuvent solliciter la CAES pour le réexamen de leur dossier en vue d'une inscription dans un établissement situé dans une zone géographique déterminée.*

[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Cette lacune, dont le recteur se borne à constater l'existence à l'échelle de sa région académique, procède d'une insuffisance plus générale de suivi de ce dispositif par l'administration centrale. Les données dont celle-ci dispose ne permettent pas même d'identifier les formations dans lesquelles les candidats accompagnés ont finalement été admis. La Dgesip reconnaît à cet égard qu'« *il n'y a pas de statistiques sur les formations d'accueil* »[1]. **L'État organise donc un dispositif correctif d'affectation sans disposer des éléments nécessaires pour en mesurer les effets sur la réussite des étudiants**.

À ces lacunes dans la production des données s'ajoutent leur dispersion et leur insuffisante circulation entre l'administration centrale, les rectorats et les établissements. Le rapport des Assises du financement des universités constate, à cet égard, un manque de consolidation des données qui « *complique le suivi de la trajectoire des établissements* »[2].

La Dgesip affirme avoir engagé un effort sur ce sujet. Son directeur général a notamment mis en avant la création, avec la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), d'une **délégation au numérique** destinée à améliorer la qualité et le partage des données[3]. Cette évolution constitue une première réponse, mais **elle ne satisfait encore qu'imparfaitement la nécessité**, également soulignée par le rapport des Assises du financement des universités, **de construire avec l'ensemble des acteurs un référentiel commun afin de centraliser des données interopérables**.

La troisième faiblesse, sans doute la plus déterminante, réside dans la capacité limitée de l'administration à exploiter les masses de données déjà existantes et à les restituer sous une forme utile à la décision. Le rapport des Assises du financement des universités relève ainsi que les données issues des comptes financiers demeurent « *trop peu exploitées* » par la Dgesip[4].

Les outils nécessaires à une telle exploitation demeurent eux-mêmes insuffisants. Comme le constate la Cour des comptes, **aucune des deux directions générales du ministère ne dispose d'un « *système d'information décisionnel* »**[5], ni même d'un tableau de bord réunissant les principaux indicateurs nécessaires au suivi de son activité[6].

Le constat est donc triple. **Certaines données demeurent absentes ou discontinues, d'autres restent dispersées entre les différents échelons, tandis que celles qui sont disponibles sont encore trop peu exploitées pour éclairer pleinement la décision publique.**

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 68 et 69.*
[3] *Audition du 16 juin 2026.*
[4] *Rapport des Assises du financement des universités, juin 2026, page 69.*
[5] *Cette exigence vaut également pour les universités elles-mêmes : l'IGÉSR souligne la nécessité, pour les établissements, de se doter de véritables systèmes d'information décisionnels afin de dépasser une utilisation des outils numériques encore trop souvent cantonnée à la gestion administrative (Rapport de l'IGÉSR,* Les systèmes d'information de gestion des établissements d'enseignements supérieurs : bilan et perspectives*, janvier 2025).*
[6] *Cour des comptes,* Observations définitives sur la Dgesip et la DGRI, *février 2026, p. 27 et 28*

La commission d'enquête constate que cette triple insuffisance empêche l'État d'objectiver avec suffisamment de précision les phénomènes auxquels il entend remédier. La réussite étudiante en fournit une illustration particulièrement nette. Elle demeure principalement appréciée à partir de l'obtention de la licence en trois ou quatre ans, alors même que cet indicateur agrège des trajectoires différentes. Christelle Farenc souligne ainsi que certains étudiants préparés à intégrer une école d'ingénieurs ou un institut d'études politiques peuvent être comptabilisés comme ayant échoué en licence, alors même que cette réorientation constitue précisément une réussite[1].

Comme l'a reconnu Olivier Ginez devant la commission d'enquête, la direction générale dispose des identifiants qui permettraient de mieux suivre ces trajectoires, mais **les modèles à sa disposition ne permettent pas encore une analyse suffisamment fine des parcours**[2].

Cette connaissance lacunaire fragilise nécessairement l'évaluation des politiques conduites. **L'État ne peut piloter sérieusement la réussite étudiante s'il ne distingue pas l'abandon subi de la réorientation réussie**.

L'exploitation rigoureuse des données ne constitue plus un simple appui au pilotage, mais l'une de ses conditions premières. Or, **à l'heure où l'intelligence artificielle permet de traiter des masses importantes et complexes de données, l'incapacité persistante du ministère à produire des informations aussi élémentaires ne peut plus être imputée à de simples obstacles techniques**. Elle montre que le ministère ne s'est pas donné les moyens d'assumer, voire n'a peut-être pas pleinement saisi les exigences de son rôle de stratège.

2. Un pilotage des moyens qui peine à dépasser la reconduction des équilibres passés

a) Une subvention socle déterminée davantage par l'histoire que par une doctrine explicite

Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) disposent, aux termes de l'article L. 719-4 du code de l'éducation, « *des équipements, personnels et crédits qui leur sont attribués par l'État* » pour l'accomplissement de leurs missions. La **subvention pour charges de service public (SCSP)** est la principale traduction budgétaire de cette responsabilité. Elle **couvre principalement la masse salariale et une partie du fonctionnement courant**.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Audition du 16 juin 2026. Comme mentionné supra, le Sies a très récemment conduit de premiers travaux permettant une nouvelle approche des trajectoires étudiantes.*

Atteignant 14,2 milliards d'euros en 2024, cette subvention représente près des trois quarts des recettes des établissements. Elle devrait, à ce titre, offrir le point d'appui le plus stable de leur programmation budgétaire. Or, **sa répartition est devenue difficile à lire et son évolution de plus en plus délicate à prévoir.**

Le décret du 17 février 2014[1] charge pourtant la Dgesip de répartir les moyens entre les établissements « *à partir d'une analyse de leurs activités et de leurs performances* ». La mise en œuvre de ce principe a donné lieu, depuis quinze ans, à plusieurs tentatives qui n'ont jamais abouti.

En particulier, **le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (Sympa)**, mis en place en 2009, reposait sur des critères destinés à tenir compte, pour l'essentiel, de l'activité des établissements et, dans une moindre mesure, de leurs résultats. Il n'a cependant jamais réussi à fournir une base incontestée de répartition. La masse salariale échappait pour une large part au modèle et la dotation théorique calculée ne coïncidait pas toujours avec les crédits effectivement versés. Le dispositif a finalement été abandonné en 2016.

Aucun modèle nouveau ne lui a véritablement succédé. **En pratique, la SCSP versée à chaque université repose donc encore largement sur la reconduction des moyens obtenus l'année précédente**, eux-mêmes hérités des équilibres antérieurs, auxquels s'ajoutent les mesures nouvelles décidées en loi de finances.

L'abandon du système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (Sympa)

Mis en œuvre à partir de 2009, Sympa devait fournir une base objective à la répartition entre les universités des crédits et des emplois inscrits en loi de finances. **Il reposait sur des critères d'activité, pour 80 %, et de performance, pour 20 %.** L'augmentation de l'activité ou l'amélioration des performances d'une université devait ainsi conduire à accroître sa dotation au détriment de celle des autres établissements.

En pratique, Sympa n'a cependant jamais fonctionné comme le mécanisme de redistribution auquel sa conception aurait dû conduire. Dès sa mise en œuvre, il a été décidé que les établissements considérés comme relativement surdotés ne subiraient aucune diminution de leurs effectifs ou de leur dotation. Les universités sous-dotées ont donc bénéficié de rattrapages dans la limite des moyens supplémentaires ouverts en loi de finances.

Le système ne pouvait, de fait, fonctionner que dans un contexte d'augmentation continue de l'enveloppe budgétaire, qui pouvait seul permettre d'augmenter progressivement les universités sous-dotées sans diminuer les moyens des autres.

[1] *Décret n° 2014-133 du 17 février 2014* fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans le contexte de la stabilisation des crédits, **Sympa a progressivement cessé d'être présenté comme un instrument mécanique d'allocation pour devenir un simple « *outil d'aide à la décision* »** [1], avant d'être abandonné.

À partir de 2019, le **dialogue stratégique et de gestion (DSG)**, puis les **Comp** à compter de 2023, ont introduit une part de négociation individualisée des moyens. Ces dispositifs n'ont toutefois pas constitué un nouveau modèle de répartition de la SCSP : **ils se sont superposés à une part socle demeurée, pour l'essentiel, le produit de la sédimentation des dotations antérieures.**

Les universités peinent, dans ce contexte, à retracer précisément le contenu de leur dotation. Stéphane Braconnier, président de l'université Paris-Panthéon-Assas, a estimé que **les SCSP étaient devenues** « ***totalement illisibles*** »[2]. À réception de la notification annuelle, a-t-il expliqué, l'établissement n'est pas toujours en mesure de déterminer exactement ce que recouvrent les crédits versés.

À cette opacité s'ajoute l'incertitude sur le financement des dépenses décidées par l'État. La hausse du point d'indice de la fonction publique intervenue en juillet 2022 et les mesures générales de revalorisation salariale décidées en 2023 sont ainsi restées à la charge des établissements l'année de leur entrée en vigueur. Leur compensation n'est intervenue que l'année suivante et, pour les mesures de 2023, n'a été que partielle. En 2025, le relèvement des cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », initialement laissé à la charge des établissements par le projet de loi de finances initial, n'a été compensé qu'au terme de la discussion budgétaire.

Ces revirements fragilisent la préparation des budgets, puisque les établissements peuvent ignorer jusqu'à une date tardive la part des dépenses nouvelles qui restera à leur charge. Edmond Abi-Aad estime ainsi que **l'absence de visibilité sur les crédits réellement mobilisés par le ministère** « ***paralyse*** » **l'élaboration des budgets annuels comme des stratégies pluriannuelles**[3].

L'incertitude peut d'ailleurs se prolonger après le début de l'exercice. Les établissements font en effet état de **retards récurrents dans la notification et le versement des dotations**[4]. L'État exige ainsi des établissements une programmation rigoureuse de leurs dépenses, mais laisse leur principal financement soumis à des règles opaques et à des arbitrages souvent tardifs.

---

[1] *Cour des comptes,* L'autonomie financière des universités*, septembre 2015, pages 82 à 84*

[2] *Audition du 7 avril 2026.*

[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[4] *Réponse de l'université Sorbonne Nouvelle au questionnaire de la rapporteure.*

b) Une contractualisation longtemps restée à la périphérie du pilotage financier

(1) Les premiers contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp), une expérience mitigée

L'ambition contractuelle de l'État est ancienne. Depuis la loi *relative aux libertés et responsabilités des universités* (LRU)[1], l'article L. 711-1 du code de l'éducation prévoit que **chaque établissement conclut avec l'État un contrat pluriannuel qui fixe ses objectifs et les engagements réciproques des parties.** Depuis 2020, il est précisé que les résultats de l'évaluation doivent être pris en compte par l'État pour « *déterminer les engagements financiers qu'il prend envers l'établissement dans le cadre du contrat pluriannuel* »[2].

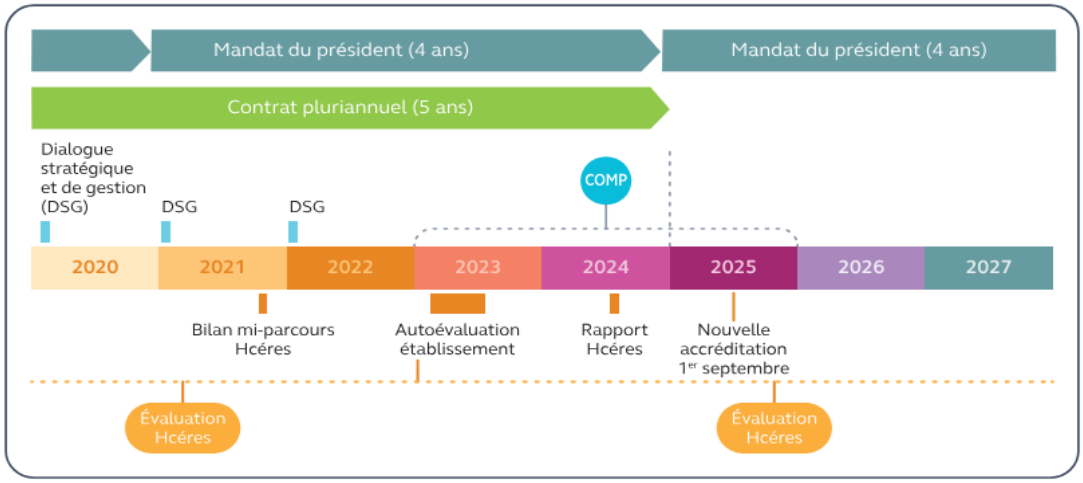
Le droit dessinait ainsi un cadre dans lequel la stratégie, les moyens et l'évaluation devaient être pensés ensemble, mais la pratique les a toutefois largement dissociés. Le contrat d'établissement fixe les grandes orientations de l'université, mais reste sans effet financier suffisamment précis[3].

Les **contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp)** ont été créés en 2023 pour renouer ce lien. Ils associent, pour trois ans, des crédits nouveaux à des objectifs et à des indicateurs. La Cour des comptes y a vu « *une première étape d'acculturation à la performance* »[4].

[1] *Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007* relative aux libertés et responsabilités des universités.
[2] *Art 16 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020* de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.
[3] *Cour des comptes,* L'autonomie financière des universités, *septembre 2015, pages 82 à 84.*
[4] *Cour des comptes,* Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclus entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur, *audit flash, mars 2025.*

Le fonctionnement des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp)

Créés en 2023, les Comp sont conclus pour trois ans entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. **Ils ne remplacent ni la subvention pour charges de service public, ni le contrat pluriannuel d'établissement. Ils remplacent en revanche progressivement le dialogue stratégique de gestion.**



Source : Cour des comptes

Chaque Comp retient un nombre limité d'objectifs, inscrits dans des priorités nationales, auxquelles peut s'ajouter un axe propre à l'établissement. Ces objectifs se déclinent en actions, assorties d'indicateurs et de cibles. Leur négociation associe l'établissement, le rectorat et les directions générales du ministère, qui conserve l'arbitrage financier final.

Le contrat ouvre ensuite droit à des moyens supplémentaires. Ces crédits s'ajoutent aux moyens alloués chaque année au titre de la SCSP et sont versés sur trois ans. Pour les premières vagues, leur montant est déterminé à partir d'une cible moyenne égale à 0,8 % de la SCSP de l'établissement. Une université qui reçoit 100 millions d'euros de SCSP peut ainsi se voir attribuer, à titre indicatif, environ 800 000 euros au titre de son Comp. Cette enveloppe ne finance pas nécessairement l'ensemble des actions inscrites au contrat. Elle contribue à leur réalisation ou à leur lancement, tandis que les établissements peuvent aussi mobiliser leur SCSP ou d'autres financements.

L'essentiel de l'enveloppe est alors versé au cours du contrat pour financer la mise en œuvre des projets, mais une part reste liée aux résultats obtenus. Le schéma retenu prévoit ainsi un versement de 50 % la première année, puis de 30 % la deuxième. Le solde restant (20 %) est versé à l'issue du contrat en fonction de l'atteinte des cibles convenues.

Les conditions de mise en œuvre ont cependant réduit la portée de l'exercice. **Inscrits dans un calendrier distinct de celui du dialogue budgétaire annuel, du contrat d'établissement et de l'évaluation quinquennale du Hcéres, les Comp n'ont pas réuni les différents temps du pilotage. Ils en ont ajouté un nouveau**[1].

[1] *Cour des comptes, Audit flash,* Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp) conclus entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur, *mars 2025.*

Le foisonnement des indicateurs a, de surcroît, brouillé l'objectif initial. Le rapport de la commission des finances du Sénat en recensait **850 au début de l'année 2025 pour les deux premières vagues**. Certains relevaient davantage de la gestion interne de l'établissement que du dialogue stratégique avec l'État[1].

Surtout, le dispositif a été conçu à une échelle trop réduite pour modifier le cœur de la relation financière entre l'État et les établissements. Les crédits du Comp s'ajoutent à la SCSP et représentent en moyenne environ 0,8 % de son montant. Le choix de calculer cette enveloppe par référence à la SCSP en limite encore la portée. Les établissements les plus fortement dotés reçoivent mécaniquement les montants les plus élevés, aux dépens des projets plus ambitieux des universités de plus petite taille.

(2) Les Comp à 100 %, une ambition plus cohérente dont la portée reste à démontrer

En avril 2025, alors même que le déploiement de la première génération de Comp n'était pas achevé, le Gouvernement a annoncé le lancement de la **deuxième génération de contrats**, **dits** « **Comp à 100 %** », qui portent désormais sur l'intégralité de la subvention pour charges de service public (SCSP).

Il ne s'agit plus de négocier l'emploi d'une enveloppe additionnelle, mais de faire du contrat le cadre d'examen de l'ensemble des missions et moyens de l'établissement, selon la note adressée en juin 2025 aux deux régions expérimentatrices, depuis la SCSP jusqu'aux autres financements publics et aux ressources propres.

Les établissements entendus par la commission d'enquête ne contestent pas le principe de cette évolution. **Plusieurs y voient même l'occasion de mieux tenir compte de leurs spécificités et de faire du contrat un outil de différenciation**[2]. Leurs réserves portent plutôt sur les conditions de mise en œuvre.

La première concerne les moyens associés. Tant que l'exercice ne s'accompagne d'aucun financement supplémentaire, certains établissements peinent à distinguer les Comp à 100 % des anciens contrats d'établissement. La prudence du président d'Aix-Marseille Université témoigne du caractère décisif de cette question : bien qu'associé à l'expérimentation, celui-ci estime ne pas pouvoir porter d'appréciation sur le dispositif tant que les moyens qui lui seront consacrés ne sont pas connus[3].

---

[1] Contractualisation à la performance dans l'enseignement supérieur, *rapport d'information n° 723 (2024-2025) de Vanina Paoli-Gagin au nom de la commission des finances, 11 juin 2025.*

[2] *Par exemple, la présidente de l'université de Strasbourg considère que l'extension des Comp à l'ensemble des missions peut constituer* « une évolution positive », *sous réserve que le dialogue tienne compte de la situation propre à chaque établissement (réponse au questionnaire de la rapporteure). Le président de l'université Polytechnique Hauts-de-France voit, en ce sens, dans le Comp un possible* « outil de différenciation » *(réponse au questionnaire de la rapporteure).*

[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Au-delà de leur montant, c'est plus largement la portée des engagements pris par l'État qui conditionne la crédibilité du dispositif. Selon le président de l'université Claude Bernard Lyon 1, « *un Comp à 100 % ne peut être pleinement utile que s'il repose sur un dialogue stratégique réel entre l'État et les établissements, et s'il permet d'identifier clairement les engagements réciproques* »[1].

La seconde réserve tient au contenu même du dialogue. La commission d'enquête a constaté un risque réel de dérive vers un pilotage par les « *micro-actions* »[2]. Plusieurs universités redoutent une charge administrative accrue et une approche excessivement formaliste de la performance, qui privilégierait la multiplication des indicateurs au détriment de leur portée réelle. Abdelhakim Artiba, président de l'université polytechnique Hauts-de-France, alerte ainsi sur le risque de « *privilégier des objectifs facilement mesurables au détriment d'actions dont les effets s'inscrivent dans le long terme* »[3]. Pierre-Alain Muller, président de l'université de Haute-Alsace, met également en garde contre une contractualisation qui se traduirait principalement par « *une augmentation des exigences de* reporting *ou des objectifs de performance* »[4].

Olivier Ginez a lui-même reconnu qu'une « *inflation normative* » s'était développée dans certains territoires, alors que l'administration centrale n'avait retenu que huit indicateurs nationaux, auxquels les rectorats peuvent ajouter des indicateurs territoriaux[5].

Ce faisant, si les Comp à 100 % portent **une ambition plus cohérente** que leurs prédécesseurs, il importe que l'extension de leur champ ne conduise pas à multiplier et à juxtaposer les prescriptions, mais permette au contraire de hiérarchiser les priorités assignées à chaque établissement.

La commission d'enquête rappelle également que cette contractualisation même rénovée ne saurait, en tout état de cause, tenir lieu de stratégie nationale. Les contrats sont, par nature, multiples et adaptés à chaque établissement. Ils peuvent décliner un cap, non le faire naître.

3. Un dialogue avec les établissements dispersé

a) Au niveau central, une tutelle qui administre davantage qu'elle n'accompagne

La qualité du pilotage dépend aussi du dialogue quotidien entre les établissements et le ministère en ayant la tutelle. Or les travaux de la commission d'enquête font apparaître **une relation encore largement dominée par le contrôle des procédures, les remontées d'informations et le suivi des actes de gestion.** L'évaluation menée par la Dgesip est devenue « *plus bureaucratique que par le passé* »[6], tandis que l'attention portée au projet des établissements s'est affaiblie.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Selon les termes de Dean Lewis, président de l'université de Bordeaux et vice-président d'Udice, entendu par la commission d'enquête le 26 mai 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Audition du 16 juin 2026.*
[6] *Réponse de Christine Musselin au questionnaire de la rapporteure.*

Ce formalisme nourrit à son tour la défiance. Plusieurs universités regrettent que leurs décisions restent **entourées de** « ***soupçons récurrents*** »[1] et appellent à une tutelle davantage fondée sur la confiance et concentrée sur les orientations de fond[2]. **Dans le même temps, certaines difficultés qui appelleraient une intervention de l'État restent sans réponse.** Des recommandations du Hcéres peuvent ainsi être renouvelées « *vague après vague* »[3], parfois pendant quinze ans, sans susciter de réaction particulière.

Pour la commission d'enquête, **la faiblesse de la tutelle tient moins à un retrait de l'État qu'à une dispersion de son attention**. Absorbée par un grand nombre de tâches de gestion, depuis la préparation des conseils d'administration jusqu'aux campagnes de notification, au suivi financier et aux nominations, la Dgesip peine à concentrer son action sur les situations qui exigent réellement une décision ou un accompagnement.

À ces lourdeurs bureaucratiques s'ajoute par ailleurs une organisation peu lisible. Les établissements ne savent pas toujours quel niveau de l'État est compétent pour traiter leurs demandes, certains sujets relevant directement de la Dgesip et d'autres des rectorats selon une répartition qui manque encore de stabilité. Le rapport de la commission des finances du Sénat sur les Comp relève également des **cas de rectorats « *court-circuités* » par l'administration centrale**[4].

Le dialogue est également morcelé au sein même de la direction générale. La Cour des comptes relève que la contractualisation et l'allocation des moyens restent répartis entre plusieurs services[5], de sorte qu'un établissement peut exposer sa stratégie à un interlocuteur, discuter de ses moyens avec un autre et transmettre à plusieurs reprises des informations proches.

La Dgesip ne conteste aucun de ces constats. Elle reconnaît la nécessité d'un « *repositionnement plus stratégique du rôle de la tutelle* » et estime que les obligations imposées aux établissements devraient être conçues « *non pas dans leur fréquence mais dans leur exigence* »[6]. Elle envisage également de regrouper au sein d'une même équipe la tutelle des établissements directement suivis par le ministère. Cette réflexion reste toutefois, à ce stade, peu avancée.

---

[1] *Réponse de Frédérique Berrod au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Pierre-Alain Muller souligne ainsi que les établissements demeurent soumis à « de* nombreuses demandes de reporting, de contrôle, d'évaluation et de remontée d'informations *» (réponse au questionnaire de la rapporteure).*

[3] *Audition de Mme Coralie Chevallier, présidente du Hcéres, le 13 avril 2026.*

[4] Contractualisation à la performance dans l'enseignement supérieur, *rapport d'information n° 723 (2024-2025) de Vanina Paoli-Gagin au nom de la commission des finances du Sénat, juin 2025, page 36.*

[5] *Cour des comptes,* La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la direction générale de la recherche et de l'innovation*, février 2026.*

[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

b) Au niveau déconcentré, le dialogue stratégique confié aux recteurs ne s'avère ni efficace, ni pertinent

Historiquement chargés du contrôle administratif et budgétaire des universités, les recteurs ont vu leurs attributions élargies par un décret du 20 novembre 2019[1].

Le recteur de région académique[2] a d'abord été consacré comme « ***garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques publiques*** » **du ministère**. Il est chargé de garantir la cohérence régionale des politiques de l'État et de rapprocher les priorités nationales des réalités locales. Les recteurs délégués entendus par la rapporteure présentent précisément leur rôle comme celui d'une interface, dont plusieurs universités reconnaissent la valeur ajoutée.

Le décret a toutefois aussi confié au recteur **une mission plus générale d'orientation stratégique,** énoncée à l'article R. 222-16 du code de l'éducation. Cette évolution, qui tend à faire du rectorat un véritable échelon de pilotage des établissements, suscite davantage de réserves. Elle a pourtant été davantage renforcée par la circulaire ministérielle du 11 août 2025, qui confie aux recteurs la conduite d'un « *dialogue stratégique exigeant* » et un rôle central dans la préparation et le suivi des nouveaux Comp.

La commission s'interroge sur la valeur ajoutée de cette intermédiation. Le rectorat trouve pleinement sa place lorsqu'il s'agit de contrôler les actes administratifs ou budgétaires ou d'apprécier les effets locaux d'une politique nationale. **Sa fonction est moins claire lorsqu'il devient le passage obligé d'un dialogue stratégique dont les orientations comme les arbitrages financiers restent arrêtés par l'administration centrale.**

L'expérience des premiers Comp en a montré les limites. Le rapport de la sénatrice Vanina Paoli-Gagin relève que **certains rectorats ignoraient eux-mêmes la manière dont les arbitrages budgétaires étaient élaborés par l'administration centrale**[3].

Les universités entendues par la commission font état de la même incertitude. Philippe Roingeard, président de l'université de Tours, évoque « *le flou actuel dans la relation entre les universités, la Dgesip et les rectorats, sur qui pilote quels éléments de la démarche* »[4]. Régis Bordet, président de l'université de Lille constate, plus abruptement, qu'elle demeure confrontée à de nombreuses

---

[1] *Décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019* relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

[2] *La réforme territoriale mise en œuvre le 1er janvier 2020 a également conduit à la création, auprès du recteur de région académique, d'un emploi de recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation dans les sept régions qui comportent plusieurs académies.*

[3] Contractualisation à la performance dans l'enseignement supérieur, *rapport d'information n° 723 (2024-2025) de Vanina Paoli-Gagin, ibid.*

[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

questions « *auxquelles le rectorat n'a pas encore les réponses* »[1]. **Le passage par cet échelon risque dès lors d'allonger la chaîne du dialogue sans déplacer le lieu réel de la décision.**

À cette incertitude sur le partage des responsabilités s'ajoute une **question plus fondamentale tenant aux capacités mêmes des rectorats**. Ces derniers, historiquement armés pour exercer des fonctions de contrôle des actes et de contrôle budgétaire, **ne disposent pas nécessairement de l'expertise requise pour porter une appréciation d'ensemble sur la stratégie d'établissements aussi complexes**.

Cette difficulté n'est pas ignorée par le rapport des Assises du financement des universités, qui reconnaît que « *les rectorats exercent aujourd'hui une mission opérationnelle de contrôle budgétaire au détriment d'un véritable rôle de pilotage ou d'accompagnement.* » Une évolution vers l'évaluation stratégique suppose « *le développement des compétences des services des rectorats, voire une nouvelle organisation* » et, le cas échéant, le recours à des experts de haut niveau[2]. Le transfert d'une fonction de pilotage ne saurait donc être regardé comme la simple extension naturelle de missions déjà maîtrisées : **il suppose une expertise dont les rectorats ne disposent pas encore.**

Ce constat trouve, indirectement, un écho dans les réponses des recteurs délégués eux-mêmes. Interrogés sur les conditions d'une nouvelle étape de déconcentration, le recteur délégué de la région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur appelle à renforcer « *les emplois et les compétences* » de son pôle chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation[3]. **La commission s'étonne que des responsabilités de pilotage stratégique puissent être transférées à un échelon dont les représentants reconnaissent eux-mêmes qu'il doit encore être doté des moyens et des compétences nécessaires pour les exercer.**

Le second risque est celui d'une déconcentration à géométrie variable, dans laquelle ni l'interlocuteur ni le contenu du dialogue ne sont identiques selon la région ou le poids de l'établissement. France Universités reconnaît, en ce sens, que les échanges avec les rectorats révèlent une « *hétérogénéité relationnelle* »[4]. Cette inquiétude est formulée plus directement encore par Christelle Farenc, qui redoute que la déconcentration n'engendre ou ne renforce de fortes disparités de traitement entre universités, **au risque d'un « *affaiblissement du modèle national des universités* »**[5].

La commission d'enquête estime donc **que la contractualisation doit rester le « *rôle d'un ministère stratège* »**, suivant l'analyse de Christine Musselin[6]. Alors que celui-ci peine déjà à définir et à faire vivre une

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 67.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[6] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

stratégie universitaire nationale, **il serait peu opportun de disperser entre des rectorats**, qui ne disposent ni de la légitimité ni, toujours, de l'expertise nécessaires à un tel pilotage, **l'un des rares leviers qui permettent encore au ministère de relier ses priorités aux moyens accordés aux établissements**.

B. UNE GOUVERNANCE INADAPTÉE

1. Une autonomie institutionnelle demeurée au milieu du gué

Depuis vingt ans, l'université française a été engagée dans un **mouvement continu de transformation de sa gouvernance**. La loi LRU en a constitué l'étape décisive, en même temps qu'elle a introduit la notion de « *gouvernance* » dans le code de l'éducation[1] : elle a renforcé la place du président, resserré les conseils d'administration et transféré aux établissements des responsabilités accrues, notamment en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

a) Un exécutif universitaire renforcé, sans véritable clarification des responsabilités

Olivier Beaud, professeur de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas, a rappelé devant la commission d'enquête que « *la gouvernance actuelle résulte [toujours] pour l'essentiel de la loi LRU* »[2], malgré des ajustements apportés « *à la marge* » par la « loi Fioraso » en 2013. Or, selon lui, cette loi aurait cherché à **faire du président d'université « *un manager* »**, appuyé par un conseil d'administration largement lié à sa majorité. Selon lui, cette transformation ne se serait pas accompagnée de contre-pouvoirs suffisants, ni d'une définition nette de la nature de l'autorité présidentielle dans une institution qui demeure fondée sur la collégialité académique.

La loi LRU a, de fait, **placé le président au centre du fonctionnement de l'établissement**. Élu par le conseil d'administration, il dirige l'université, prépare et exécute ses délibérations, ordonne les recettes et les dépenses, exerce son autorité sur les personnels et dispose d'un rôle déterminant dans la préparation des choix budgétaires et stratégiques. Le passage aux responsabilités et compétences élargies a encore accru le poids concret de ces fonctions, **en faisant du président le principal responsable des équilibres financiers, de la politique d'emploi et de la conduite générale de l'établissement**.

Cette concentration des responsabilités n'a toutefois pas fait du président un véritable chef d'exécutif au sens classique du terme. Son **autorité demeure enchâssée dans une organisation fondée sur l'élection, la représentation des différentes catégories de la communauté universitaire et la collégialité des décisions académiques**. Il doit donc conduire une stratégie tout en construisant en permanence les majorités nécessaires à sa mise en œuvre.

---

[1] *L'article 4 de la loi introduit dans le chapitre II du titre I^er^ du livre VII du code de l'éducation une section intitulée* « Gouvernance ».

[2] *Audition du 13 avril 2026.*

La difficulté tient moins, dès lors, à une insuffisance formelle de pouvoirs qu'à **l'ambiguïté du rôle qui lui est assigné**. Le président est tenu pour responsable de la trajectoire de l'établissement, mais **il ne peut agir durablement sans l'adhésion d'instances dont il procède lui-même et au sein desquelles s'expriment des légitimités différentes de la sienne**. Il lui revient d'arbitrer, mais aussi de convaincre ; de fixer des priorités, mais sans disposer d'une autorité hiérarchique comparable à celle d'un dirigeant d'administration ou d'entreprise sur les communautés académiques.

Le **renforcement de l'exécutif universitaire a ainsi accru la responsabilité du président plus nettement qu'il n'a clarifié la nature de son pouvoir**. Celui-ci est désormais le principal visage de l'établissement et le premier responsable de ses résultats, sans que l'équilibre entre direction exécutive et collégialité académique ait été pleinement redéfini.

b) Une répartition encore confuse des fonctions de gouvernance

Cette difficulté ne tient pas seulement à l'étendue des pouvoirs reconnus au président. Elle concerne plus largement la capacité des instances à faire émerger et à porter une stratégie d'établissement. La Dgesip elle-même, range parmi les fragilités du système des « ***gouvernances d'établissements limitées dans leur pilotage stratégique*** »[1]. Elle relève que la composition très largement interne du conseil d'administration et du conseil académique permet difficilement, selon elle, de dégager « *une majorité nette autour d'un projet stratégique affirmé* », tandis que les débats des conseils d'administration restent souvent « *longs et peu stratégiques* » en raison du nombre de documents qu'ils doivent examiner[2].

Les comparaisons européennes éclairent ce décalage. La difficulté française ne tient pas seulement à la force relative du président ou à la composition du conseil d'administration. Elle réside plus profondément dans **l'insuffisante distinction entre plusieurs formes de légitimité** :

– la légitimité exécutive, nécessaire pour diriger l'établissement ;

– la légitimité académique, qui doit demeurer centrale pour les questions scientifiques et pédagogiques ;

– la légitimité représentative, qui permet d'associer étudiants et personnels à la vie universitaire ;

– enfin, la légitimité extérieure, qui ouvre l'université à son environnement économique, territorial et social.

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponses au questionnaire de la rapporteure.*

Cette question avait déjà été placée au cœur du rapport remis en 2010 par Philippe Aghion sur les enseignements à tirer des expériences universitaires étrangères[1]. Tout en soulignant qu'il n'existait « *pas de modèle unique d'organisation* », la mission identifiait **une constante dans le fonctionnement des universités d'excellence : l'articulation d'une « *légitimité exécutive et administrative* », chargée de la direction de l'établissement, et d'une légitimité académique, compétente pour les questions scientifiques et pédagogiques**. L'enjeu n'était donc pas de faire prévaloir l'une sur l'autre, mais d'organiser leur équilibre.

Seize ans plus tard, Philippe Aghion a maintenu cette analyse devant la commission d'enquête. Il s'est déclaré « *très favorable à une **direction bicéphale, avec un conseil d'administration et un sénat académique*** ». Cette séparation n'exclut nullement le dialogue entre les deux instances : « *les gens se parlent* », a-t-il souligné, et « *le conseil d'administration n'est pas isolé* »[2].

Les travaux plus récents de l'*European University Association* (EUA)[3] confirment la diffusion de cette distinction. **Si la gouvernance des universités publiques demeure largement déterminée par les cadres juridiques nationaux, les réformes récentes tendent à séparer davantage les fonctions de pilotage stratégique et les fonctions académiques.** Dans de nombreux pays, cette évolution s'est traduite par le développement d'un modèle dual, articulant un **organe décisionnel resserré**, chargé des orientations stratégiques, financières et de la responsabilité externe, et une instance académique compétente pour les questions scientifiques et pédagogiques.

Une telle organisation ne vise pas à soustraire les décisions à la communauté universitaire, mais à mieux identifier le lieu de chaque responsabilité : à l'organisation stratégique – éventuellement constituée sous la forme d'un *board* – la définition du cap, le suivi de la stratégie et l'ouverture sur la société ; aux instances académiques la garantie de la qualité scientifique et pédagogique ; aux représentants des étudiants et des personnels l'expression des conditions concrètes de la vie universitaire.

L'EUA souligne que les réformes observées en Europe n'ont pas conduit à exclure les personnels académiques ou les étudiants des décisions universitaires, mais à mieux différencier les lieux de décision et les types de légitimité.

---

[1] *Rapport d'étape de la mission Aghion,* L'excellence universitaire : leçons des expériences internationales*, janvier 2010.*

[2] *Audition du 16 avril 2026.*

[3] *EUA,* Participation in Institutional Governance. Evolving Models of University Governance II*, juillet 2025.*

Le modèle dual de gouvernance universitaire, devenu majoritaire en Europe

Les travaux de l'EUA montrent que le modèle dual de gouvernance est aujourd'hui le plus répandu en Europe. Sur les 31 systèmes universitaires analysés, 22 reposent sur une organisation combinant une instance académique et un organe de type conseil d'administration ou *board*.

Ce modèle dual recouvre toutefois deux configurations :

– dans le modèle dual traditionnel, observé dans 11 systèmes, l'instance académique est compétente pour les affaires académiques, tandis que le *board* supervise les questions stratégiques et financières. Les deux organes peuvent néanmoins être associés à certaines décisions importantes, comme la désignation du recteur ou président de l'université, selon les systèmes, ou la modification des statuts ;

– dans le modèle dual asymétrique, également observé dans 11 systèmes, l'un des deux organes concentre l'essentiel du pouvoir de décision, l'autre jouant un rôle plus limité. Dans la plupart des cas, cette centralité revient au *board*. L'EUA classe notamment la France parmi les systèmes duaux asymétriques centrés autour du *board*, aux côtés de la Finlande, de la Géorgie, de l'Irlande, du Luxembourg, de l'Écosse, de la Slovaquie et de l'Espagne.

Cette comparaison fait toutefois apparaître une **spécificité française.** Dans les systèmes européens étudiés, les organes de type *board* sont généralement plus resserrés que les instances académiques : lorsqu'ils sont encadrés par la loi, ils comptent le plus souvent moins de 20 membres. **La France se situe dans la fourchette haute, puisque la taille du conseil d'administration peut atteindre 36 membres, voire plus de 40 dans certains EPE. Les conseils français se distinguent également par leur caractère inclusif, avec une importante proportion de représentants internes issus de toutes les catégories de personnels et des étudiants.**

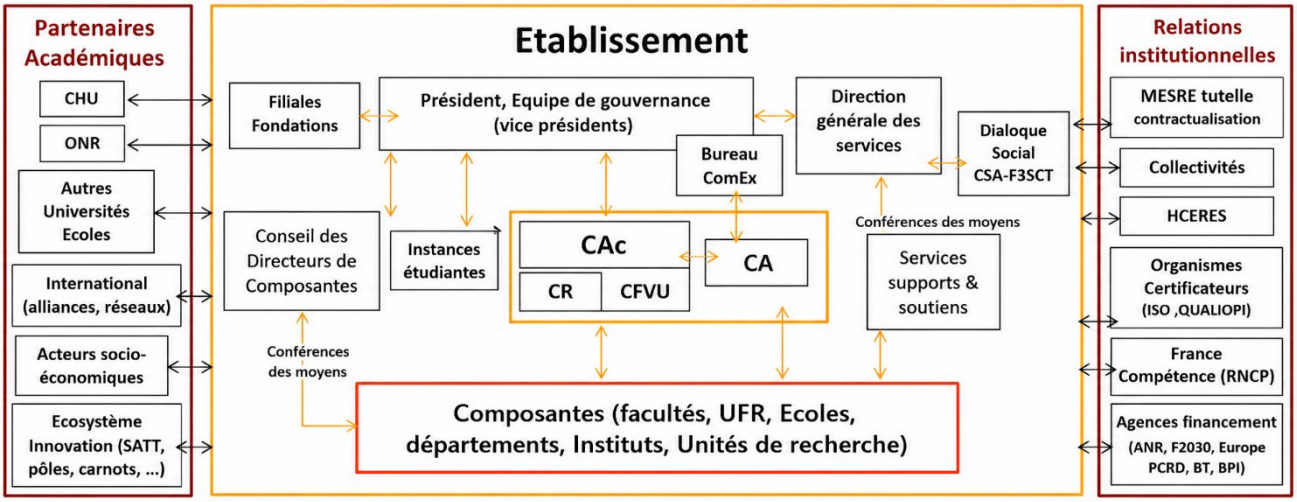
Au-delà de la diversité des situations nationales, les réformes récentes menées en Estonie, en Lettonie, en Pologne ou en Slovaquie témoignent d'une tendance commune : le renforcement des organes de type *board* dans la gouvernance universitaire. Cette évolution vise à mieux distinguer la responsabilité stratégique et financière, d'une part, et la délibération académique, d'autre part, tout en maintenant l'association de la communauté universitaire aux décisions essentielles.

c) Une liberté d'organisation encore insuffisamment articulée à une exigence de lisibilité

Le système universitaire français n'a pas véritablement opéré cette distinction. Le conseil d'administration est à la fois l'organe qui élit le président, adopte le budget, fixe les grandes orientations et constitue le lieu d'expression de plusieurs collèges internes. Le conseil académique, à travers notamment la commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU) et la commission de la recherche, intervient dans les décisions relatives à la formation, à la recherche et à la vie universitaire, mais selon une articulation qui peut varier fortement d'un établissement à l'autre.

Il en résulte une architecture de gouvernance dans laquelle le rôle de chaque instance n'est pas toujours lisible, ni pour les acteurs internes, ni pour les partenaires extérieurs, ni même pour l'État.

Schéma structurel et fonctionnel d'une université standard



Source : Dgesip

Le schéma transmis à la commission d'enquête par la Dgesip donne d'ailleurs à voir la densité de cette organisation. La présidence doit articuler les conseils centraux, les composantes, les services administratifs et les instances de dialogue social, tout en entretenant des relations avec un grand nombre de partenaires académiques, institutionnels et financiers. Cette complexité n'est pas en elle-même anormale pour un établissement qui assume des missions aussi diverses. Elle **devient toutefois une faiblesse lorsque la répartition des responsabilités entre ces différents niveaux n'est pas suffisamment explicite**.

Ce manque de lisibilité **fragilise l'exercice même des responsabilités universitaires**. Un établissement ne peut être réellement responsable que si les lieux de décision, de contrôle, de mise en œuvre et d'évaluation sont clairement identifiés. De même, **une stratégie d'excellence ne peut produire ses effets si elle se perd dans des circuits de validation trop complexes ou dans des équilibres internes insuffisamment explicites**. À défaut d'une telle clarification, la responsabilité se disperse et les résultats deviennent plus difficiles à apprécier.

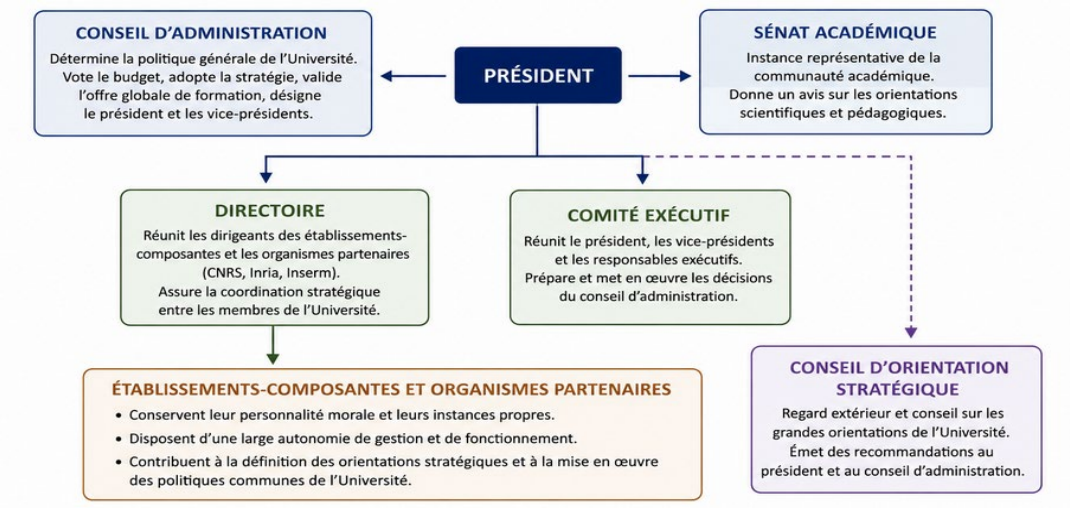
Face aux limites du cadre commun, l'État a progressivement ouvert des possibilités d'organisation plus souples. Les EPE, créés par l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 *relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche* **ont permis à certaines universités de s'écarter temporairement du droit commun afin d'éprouver une organisation adaptée à leur histoire, à leur composition et à leur projet**. Pour plusieurs d'entre elles, cette phase expérimentale a vocation à déboucher sur une forme institutionnelle durable, notamment le statut de grand établissement. **L'EPE constitue alors moins un modèle de gouvernance en soi qu'un cadre de transition permettant de tester une nouvelle architecture** avant, le cas échéant, de la stabiliser.

Le grand établissement offre, à cet égard, des **marges d'organisation plus larges que le statut universitaire de droit commun**. Son intérêt ne réside pas seulement dans la possibilité de déroger à certaines règles, mais dans celle de **faire davantage coïncider l'architecture des instances avec la réalité du fonctionnement de l'établissement**. Il peut permettre de supprimer des niveaux devenus redondants, de mieux répartir les compétences entre les organes de décision et d'adapter la place des composantes ou des établissements qui participent à un même ensemble.

L'université Paris-Panthéon-Assas fournit une première illustration de cet apport. Après une phase d'expérimentation engagée en 2022, son accession au statut de grand établissement **a permis, selon son président, de « *simplifier significativement* » sa gouvernance**. L'établissement a notamment supprimé les unités de formation et de recherche, qui faisaient doublon avec des départements disciplinaires déjà constitués, ainsi que le conseil académique, dont la complexité de l'organisation en « *treize formations distinctes* » « *alourdissait considérablement* » le fonctionnement. La nouvelle architecture repose sur un conseil d'administration, un conseil de la recherche et un conseil des études et de la vie étudiante, avec **l'objectif de rendre plus lisible la répartition des fonctions et les chaînes de décision**[1].

Dans une configuration très différente, le statut de grand établissement peut également **permettre de donner une unité durable à un ensemble composé d'institutions qui souhaitent conserver une identité propre**. L'université PSL, premier EPE à avoir été pérennisé sous ce statut, réunit ainsi des établissements-composantes, des établissements associés et des organismes de recherche au sein d'une structure commune qui n'a pas vocation à les fondre dans une organisation uniforme[2].

Organisation de la gouvernance de l'université PSL



Source : commission d'enquête, d'après les informations fournies par l'université PSL

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Le grand établissement peut donc répondre à **deux besoins distincts : simplifier l'architecture d'une université lorsque le droit commun ne correspond plus à son fonctionnement réel, ou stabiliser la gouvernance d'un ensemble composite sans effacer la diversité de ses membres**.

Cette liberté statutaire porte, entre autres, sur la composition de l'organe délibérant. L'article 10 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 **permet en effet aux statuts de l'établissement d'en déterminer librement la composition, sous réserve que les représentants élus des personnels et des usagers représentent au moins 40 % de ses membres**. Cette souplesse peut permettre d'ouvrir davantage la gouvernance à des personnalités extérieures, notamment issues du monde économique, et de traduire plus clairement l'attention portée aux liens entre l'université et son environnement socio-économique.

Pour autant, **les expériences conduites dans le cadre des EPE, puis pérennisées pour certaines sous la forme d'un grand établissement, ne semblent pas avoir altéré les équilibres actuels de la démocratie universitaire**. La place des membres élus demeure prépondérante dans les instances de gouvernance. Le seuil minimal de 40 % de représentants élus des personnels et des usagers au sein des conseils d'administration est souvent largement dépassé[1]. Les expériences conduites jusqu'à leur pérennisation sous la forme d'un grand établissement ne font donc **pas apparaître de contradiction de principe entre différenciation statutaire et représentation de la communauté universitaire**. L'intérêt de ces statuts dérogatoires réside moins dans une rupture avec la représentation universitaire que dans la possibilité donnée aux établissements d'ajuster leurs structures à leurs priorités, à leur ancrage territorial et à la nature des entités qui les composent.

L'expérience montre toutefois que la faculté de s'écarter du droit commun ne garantit pas, à elle seule, une gouvernance plus claire. Les évaluations des EPE montrent que **l'assouplissement statutaire peut produire des avancées, mais aussi de nouvelles complexités si la subsidiarité interne n'est pas clairement définie**. Le Hcéres, dans les informations qu'il a fournies à la rapporteure, a ainsi souligné que les EPE avaient ouvert un espace utile d'expérimentation en matière d'organisation et de gouvernance. Il a toutefois relevé que **cette évolution demeurait inaboutie : la subsidiarité n'est pas encore pleinement comprise ni partagée**, et la structure centrale peut, lorsqu'elle est mal articulée avec les autres niveaux de décision, ajouter une couche supplémentaire de complexité à la gouvernance des établissements.

Le passage de l'expérimentation à une forme institutionnelle pérenne ne prend donc son sens que s'il permet de stabiliser une organisation dont la pertinence a été éprouvée. **Le grand établissement ne saurait être regardé**

[1] *Cour des comptes,* Les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche : premier bilan des établissements publics expérimentaux, *avril 2026.*

comme le simple prolongement automatique d'un EPE, pas davantage qu'il n'a vocation à devenir un modèle uniforme pour toutes les universités. Il constitue une forme plus aboutie de différenciation pour les établissements dont l'histoire, la composition ou le projet justifient durablement une organisation distincte du droit commun.

Ces trajectoires ne plaident donc ni pour le retour à un cadre uniforme, ni pour la pérennisation indéfinie de formes expérimentales. Le cas des EPE et des grands établissements invite à éviter deux excès : le premier consisterait à **maintenir un droit commun trop rigide, au nom d'une égalité formelle qui ne correspond plus à la diversité réelle des universités** ; le second consisterait à **croire que la liberté statutaire suffit à produire une bonne gouvernance**.

Cette liberté doit également permettre de stabiliser les organisations une fois leurs principes éprouvés, afin d'éviter que les établissements ne consacrent une part excessive de leur énergie aux réformes de structure. Comme l'a résumé Antoine Petit, « *pendant que l'on débat sur l'organisation et la structure, les Chinois travaillent…* »[1].

L'enjeu est donc de permettre aux établissements qui ont éprouvé une organisation adaptée à leurs besoins de la stabiliser dans la durée, à condition que cette liberté rende plus **claire la répartition des responsabilités**, **permette d'identifier qui décide, qui met en œuvre et qui rend compt**e, et préserve une **articulation lisible avec les responsabilités scientifiques et pédagogiques** de l'établissement.

2. Un grand nombre d'instances, une articulation insuffisante avec les composantes

a) La multiplication des lieux de délibération brouille les responsabilités

La difficulté de la gouvernance universitaire française **ne tient pas à l'absence d'instances, mais plutôt à leur accumulation**. Conseil d'administration, conseil académiques, CFVU, commission de la recherche, conseils de composantes, conseils de laboratoires, conseils de perfectionnement ou réunions de directeurs de composantes font des universités des institutions profondément délibératives.

Cette **tradition n'est pas en elle-même contestable**, puisqu'elle correspond à la nature même de l'université, à l'importance de la collégialité, de la discussion scientifique et de l'association des communautés académiques. **Elle devient toutefois une faiblesse lorsque la multiplication des lieux de délibération brouille les responsabilités et ralentit la décision**. Stéphane Braconnier a ainsi souligné que « *l'organisation traditionnelle des conseils* ***peut conduire à une multiplication des formations, des consultations, des procédures et des délais*** **»,** alors même que « ***les universités doivent***

[1] *Audition du 23 juin 2026.*

désormais prendre des décisions rapides *: adaptation de l'offre de formation, transformation numérique, partenariats internationaux, politiques de ressources humaines, réponse aux appels à projets, stratégie immobilière, relations avec les milieux professionnels* »[1].

Cette accumulation peut, en outre, avoir des effets très concrets, par exemple sur l'évolution de l'offre de formation. La CFVU, à laquelle la loi de 2013 a confié des compétences décisionnaires propres, constitue ainsi un passage obligé pour de nombreuses décisions pédagogiques. Or **la succession des validations, du conseil de composante à la CFVU, peut ralentir ou parfois empêcher une évolution souhaitée par les équipes concernées**. Fabrice Balanche a ainsi souligné que les modalités de contrôle des connaissances devaient être arrêtées très en amont et validées successivement par plusieurs instances, dont la CFVU, tandis que les maquettes de licence demeurent fixées pour cinq ans, rendant selon lui le système « *trop rigide* »[2]. L'IGÉSR relève de même que la transformation d'une formation passe par « *de nombreux filtres* », au point que **le coût administratif de la procédure peut dissuader les équipes de faire évoluer les maquettes** en cours d'accréditation[3].

Le pouvoir décisionnaire reconnu à la CFVU dans certains domaines peut également devenir un facteur de blocage plus direct. Le président d'Aix-Marseille Université a ainsi indiqué à la commission d'enquête qu'une diminution des capacités d'accueil en psychologie, pourtant approuvée par la composante, avait « *été bloquée en CFVU* », alors même que la filière était décrite comme « *la plus en tension sur le continuum licence-master* »[4]. Cet exemple montre que les interventions successives d'instances dotées chacune d'un pouvoir propre peut rendre plus difficile la conduite d'une politique cohérente à l'échelle de l'établissement.

L'enjeu n'est donc pas de réduire la vie démocratique interne des universités, mais de clarifier la fonction de chaque instance. Stéphane Braconnier distingue également, à cet égard, les instances stratégiques, les instances scientifiques, les instances pédagogiques, les instances de dialogue social et les instances consultatives, en relevant « *qu'une bonne gouvernance n'est pas celle qui multiplie les conseils, mais celle qui permet à chaque conseil d'exercer clairement sa mission* »[5]. Cette observation éclaire l'une des difficultés du modèle de droit commun : **les instances universitaires sont nombreuses, mais leurs fonctions ne sont pas toujours suffisamment différenciées pour permettre une décision claire, rapide et assumée.**

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *IGÉSR,* Le pilotage de l'offre de formation dans les universités : stratégie, outils, régulation, *octobre 2025.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Le rapport de l'IGÉSR de septembre 2024 sur la place des composantes dans l'université[1] éclaire cette difficulté. L'inspection relève en effet que **« *la porosité* » entre des niveaux aux périmètres incertains et la confusion entre les fonctions de stratégie, de pilotage, de coordination et de mise en œuvre « *imprègnent les comportements* *: chaque acteur peut, à bon droit, revendiquer une compétence stratégique puisque cette dernière n'est pas circonscrite dans une instance (le conseil d'administration) ou une personne (le président) dédiées* ». Le conseil d'administration détermine la politique de l'établissement, le conseil académique intervient sur les orientations de formation et de recherche, les composantes disposent d'une légitimité propre, et **les présidences doivent composer avec des niveaux de décision nombreux**. Cette organisation nuit à l'identification claire **du niveau de pilotage et de coordination** au sein des établissements.

Cette difficulté est encore accentuée par l'élargissement des exécutifs universitaires. Afin de répondre à l'accroissement des missions confiées aux universités, **les équipes présidentielles se sont souvent étoffées**, avec des vice-présidences statutaires, fonctionnelles, déléguées ou thématiques. Cette évolution peut se comprendre : les établissements doivent simultanément traiter de formation, de recherche, d'innovation, d'international, de vie étudiante, de patrimoine, de numérique, d'égalité, de relations avec les collectivités, de sécurité ou encore d'intégrité scientifique. Mais l'IGÉSR relève que **certains établissements comptent des exécutifs très étendus**, jusqu'à 21 vice-présidents à Nantes Université ou à l'université de Lille et 40 à Aix-Marseille Université, ce qui interroge la lisibilité du pilotage.

Le risque est alors celui d'une gouvernance de gestion plutôt que d'une gouvernance de stratégie :

– les conseils sont saisis de sujets nombreux, techniques, parfois très détaillés ;

– les membres extérieurs ne disposent pas toujours des moyens de peser sur les orientations de long terme ;

– les étudiants et les personnels sont conduits à se prononcer sur des dossiers qui ne relèvent pas tous de la même nature ;

– les directeurs de composantes peuvent être consultés sans être véritablement associés à la mise en œuvre de la stratégie.

Dans un tel système, **le conseil d'administration peut devenir un lieu de validation et d'équilibre interne plus qu'un lieu de définition du cap**.

Certains des présidents d'université entendus par la commission ont confirmé cette difficulté. Philippe Briand, président de l'université Savoie Mont Blanc (USMB), a ainsi souligné que **les établissements relevant du statut classique des universités demeurent largement régis par le code de l'éducation**,

[1] *IGÉSR,* La place des composantes dans l'université*, n° 23-24 012B – septembre 2024.*

ce qui « *laisse peu de place à l'imagination* »[1] dans l'organisation des conseils et dans l'association des acteurs extérieurs. À l'inverse, les exemples précédemment examinés montrent que les statuts dérogatoires peuvent offrir aux établissements des marges de simplification et d'adaptation plus importantes.

Ces constats ne conduisent pas à contester la place de la délibération dans l'université, mais à rappeler **qu'elle ne produit pleinement ses effets que si les responsabilités de chaque instance sont clairement définies**. À défaut, l'université risque de multiplier les lieux de parole sans renforcer les lieux de décision.

b) Des composantes encore trop inégalement associées au pilotage universitaire

Cette difficulté de lisibilité se retrouve dans l'articulation entre le niveau central de l'université et ses composantes. Les UFR, écoles, instituts et départements **ne sont pas de simples subdivisions administratives : ils constituent souvent le lieu effectif de la formation, de l'organisation pédagogique, du lien avec les disciplines et de la proximité avec les étudiants**. Ils portent donc une légitimité académique propre, construite autour des savoirs, des équipes et des traditions disciplinaires.

L'université française s'est par ailleurs historiquement construite dans un rapport ambigu avec les facultés. Avant même que l'établissement universitaire ne s'affirme comme niveau de pilotage, les facultés, puis les UFR, écoles et instituts, **ont constitué les lieux réels d'organisation des disciplines, des formations et des communautés académiques**. La loi Faure de 1968[2] a certes rompu avec l'ancien modèle facultaire en **créant des universités pluridisciplinaires**, mais cette recomposition n'a pas entièrement effacé le poids des structures préexistantes. La notion de composante, consacrée par la loi Savary en 1984[3], traduit cette histoire singulière d'une université longtemps construite à partir de facultés, d'écoles et d'instituts plutôt qu'à partir d'un établissement pleinement intégré. Elle explique la **persistance d'un face-à-face entre le niveau central, qui cherche à affirmer une stratégie d'établissement, et les composantes, qui demeurent les lieux concrets de la vie académique et craignent parfois d'être réduites à de simples relais d'exécution**.

Andrée Sursock, *senior advisor* à l'*European University Association* (EUA), relève à cet égard parmi les faiblesses du modèle de gouvernance français un « *manque d'alignement entre le mandat du président, des vice-présidents et des directeurs de composante […] susceptible de créer des conflits inutiles* »[4].

Cette opposition entre le centre et les composantes masque toutefois une difficulté plus profonde. Christine Musselin estime ainsi que **les universités souffrent aujourd'hui de « *l'absence de cadres intermédiaires* »**

[1] *Audition du 3 juin 2026.*
[2] *Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968* d'orientation de l'enseignement supérieur.
[3] *Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984* sur l'enseignement supérieur.
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

du côté académique[1]. Tandis que les présidences se sont renforcées et que les services centraux ont gagné en compétences, **les directeurs d'UFR**, également dépositaires d'une légitimité élective dès lors qu'ils sont élus par les conseils de composante, **ont progressivement perdu une grande partie de leurs prérogatives**. La recherche relève largement d'autres structures ; la formation des écoles doctorales et les masters échappent souvent eux aussi au périmètre des UFR. Selon la formule employée devant la commission, il ne leur resterait parfois plus que « *la licence et les portes qui grincent* »[2]. Il devient alors difficile d'attendre d'eux qu'ils constituent de véritables relais de la stratégie d'établissement.

Plusieurs universités issues de fusions ou engagées dans de profondes transformations ont institué, entre la présidence et les UFR, des facultés, collégiums ou instituts. Christine Musselin relève toutefois que **ces constructions peuvent « *diluer le pouvoir et les attributions entre tous les niveaux* » lorsque la répartition des compétences n'est pas clairement établie**[3]. Le problème n'est donc pas seulement celui du nombre d'échelons, mais de l'existence, à chacun d'eux, d'une responsabilité identifiable.

Les informations recueillies par la commission d'enquête montrent que **cette articulation demeure très variable selon les établissements.** Régis Bordet a indiqué que son établissement avait fait le choix de préserver le rôle important des composantes, en leur accordant des prérogatives larges, notamment en matière d'offre de formation, de répartitions des moyens, de modalités de contrôle des connaissances et d'examens de certaines questions individuelles relatives aux enseignants-chercheurs[4]. D'autres établissements retiennent au contraire une organisation plus centralisée ou redistribuent les compétences entre plusieurs niveaux de gouvernance. **Cette diversité confirme qu'il n'existe pas de modèle unique d'articulation entre la présidence et les composantes, mais aussi que la clarté de cette répartition constitue une condition essentielle du bon fonctionnement de l'établissement**.

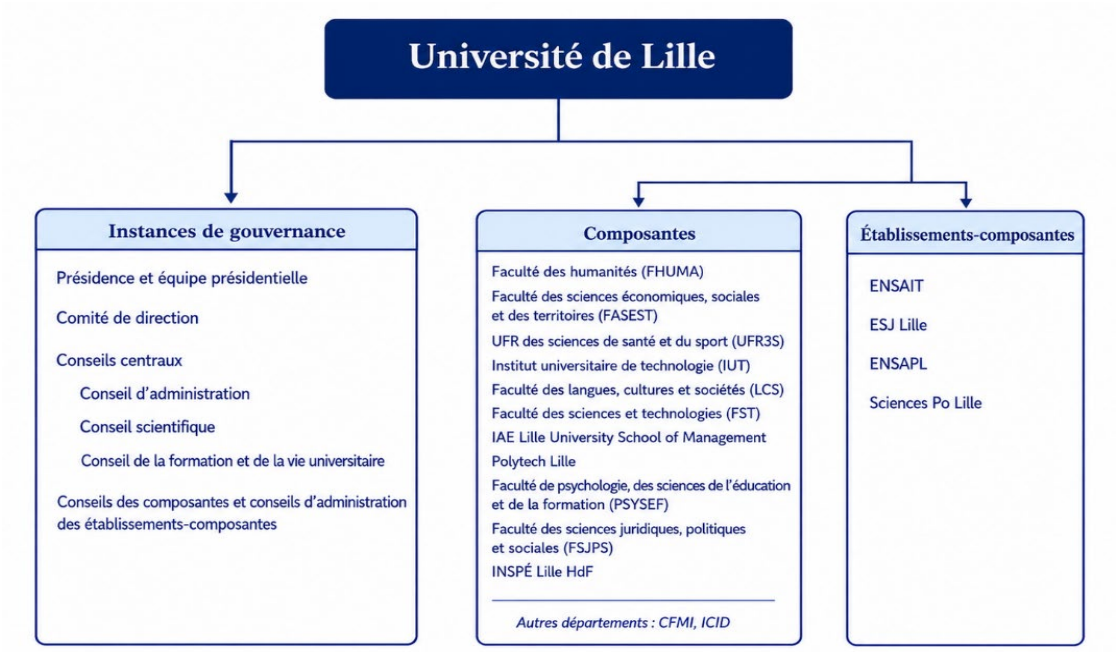
Certaines universités ont cherché à structurer plus clairement cette articulation. L'université de Lille et Aix-Marseille Université disposent ainsi **d'instances de direction associant les membres de l'équipe présidentielle, la direction générale des services et les responsables de composantes**. Une telle organisation **peut prévenir la déresponsabilisation des directeurs de composantes et réduire les risques de fonctionnement en silos**. Elle permet surtout de ne pas opposer stratégie d'établissement et ancrage disciplinaire : les composantes ne sont pas seulement consultées, elles participent à la mise en œuvre du projet commun.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 8 avril 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Audition du 14 avril 2026.*

Cette cohérence demeure toutefois plus difficile à assurer lorsque les mandats du président et des responsables de composantes obéissent à des calendriers différents, au risque de faire des élections internes autant d'échéances susceptibles de remettre en cause les équilibres de gouvernance en cours de mandat.

Gouvernance de l'université de Lille



Source : commission d'enquête, d'après les informations de l'université de Lille.

Ce constat conduit ainsi à **écarter deux écueils** :

– une gouvernance universitaire qui marginalise les composantes risque de couper la décision stratégique du lieu où s'exercent concrètement les missions de formation et de recherche ;

– une gouvernance qui laisse chaque composante défendre son périmètre sans intégration suffisante risque de reconstituer une « *République des facultés* »[1] incompatible avec la conduite d'un projet d'établissement.

3. Une représentation interne qui peut faire prévaloir les équilibres électoraux et politiques sur les intérêts de l'établissement

La participation des étudiants et des personnels à la gouvernance universitaire ne justifie pas qu'ils disposent d'un pouvoir identique sur l'ensemble des décisions de l'établissement. Les étudiants doivent être associés aux décisions relatives aux conditions d'étude, à l'organisation pédagogique et à la vie de campus, les personnels de bibliothèque, ingénieurs,

[1] *Christine Musselin,* La longue marche des universités françaises, *Les Presses de Sciences Po, 2022.*

administratifs, techniques, de santé, sociaux (Biatss) contribuent au fonctionnement quotidien des établissements et les enseignants-chercheurs portent, quant à eux, la responsabilité première de la qualité académique, du lien entre formation et recherche et des libertés universitaires.

Composition des conseils d'administration : article L. 712-3 du code de l'éducation

*« I.- Le conseil d'administration comprend de **vingt-quatre à trente-six membres** ainsi répartis :*

« 1° De huit à seize représentants des enseignants-chercheurs […] ;

« 2° Huit personnalités extérieures à l'établissement ;

« 3° Quatre ou six représentants des étudiants […] ;

« 4° Quatre ou six représentants des [Biatss]. […] »

À l'issue des travaux de la commission d'enquête, les informations recueillies par la rapporteure l'amènent à estimer que la **difficulté tient d'abord à l'équilibre général du système**.

Les **instances universitaires reposent largement sur des collèges électoraux internes**, qui donnent une légitimité démocratique aux décisions, mais **peuvent aussi exposer les établissements à des logiques de coalition, de blocage ou de défense catégorielle**. Lorsque les choix stratégiques dépendent de majorités internes fragiles, la recherche du compromis électoral peut l'emporter sur d'autres considérations.

Le risque n'est pas seulement celui d'une gouvernance ralentie. **Le fonctionnement actuel des établissements peut aussi conduire à importer dans les instances des prises de position politiques et des rapports de force syndicaux qui ne coïncident pas toujours avec les responsabilités exercées**. La représentation de la communauté universitaire est alors susceptible de se transformer en compétition pour l'accès aux moyens, aux postes ou à la préservation de certains périmètres, mais aussi en lieu d'affrontement entre orientations politiques étrangères à l'objet des décisions universitaires.

Le président de l'université Sorbonne Nouvelle range ainsi parmi les faiblesses du modèle universitaire français « ***le poids des corporatismes*** »[1]. Il relève que la défense de périmètres disciplinaires, les résistances aux évolutions statutaires ou certains blocages de gouvernance peuvent « *paralyser des projets de transformation pourtant nécessaires* ».

Ces logiques ne se réduisent pas à la défense d'intérêts professionnels. Les travaux de la commission ont également fait apparaître le **risque d'une politisation plus générale de la gouvernance**. Fabrice Balanche a ainsi estimé que le militantisme politique avait connu, au cours des dernières années, une « *véritable radicalisation des positions* » et mis en relation cette évolution avec un

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

système dans lequel les présidents, les organisations syndicales et les groupes constitués participent directement aux équilibres électoraux internes. Selon lui, les enjeux de carrière, de financement et de maintien des majorités peuvent contribuer à **faire du rapport politique un élément du fonctionnement de l'établissement**[1].

Ce constat **ne saurait être généralisé à l'ensemble des universités ni conduire à contester la liberté d'expression politique ou syndicale**. Il montre toutefois que les prises de position politiques et les équilibres catégoriels peuvent, **lorsqu'ils occupent une place excessive, reléguer au second plan la discussion académique et l'intérêt propre de l'établissement**.

Le poids des représentants étudiants illustre cette ambiguïté. Leur présence est indispensable dans les instances universitaires, en particulier sur les questions relatives à la vie étudiante et aux conditions d'étude. Pour autant, **leur participation à l'élection du président** – et il a été indiqué à la commission d'enquête que, dans certains cas, « *les étudiants avaient fait basculer l'élection* »[2] **– et à certaines décisions stratégiques suscite des interrogations, en particulier compte tenu des faibles taux de participation aux élections étudiantes**. Olivier Beaud rappelait ainsi, lors de son audition par la commission d'enquête, que « *moins de 10 % des étudiants participent aux élections des représentants des étudiants* »[3], tandis qu'Edmond Abi-Aad, a indiqué qu'une campagne de mobilisation avait permis d'atteindre « *14 % de participation* » étudiante à l'université du Littoral Côte d'Opale, après des niveaux antérieurs « *de 2 % à 3 %* »[4]. Ce chiffre témoigne certes d'une marge de progression possible, mais aussi de la faiblesse habituelle de cette participation, qui contraste avec le poids que leurs représentants peuvent exercer dans la désignation du président de l'établissement.

Antoine Petit a souligné, dans le même sens, la singularité du modèle français : « *il n'y a pas une seule université étrangère dans laquelle le président est élu comme en France* ». Sans remettre en cause le principe électif, il a jugé « *absurde* » que « *dans de nombreux cas, ce soit les Biatss et les étudiants qui choisissent le président* »[5]. Philippe Aghion a exprimé une analyse convergente, en estimant que « *ce n'est pas aux étudiants de désigner le président de l'université* »[6].

La qualité de l'engagement de nombreux représentants étudiants n'est pas en cause. Leur participation demeure légitime pour les décisions relatives aux conditions d'étude, à l'organisation pédagogique et à la vie de campus, mais elle ne saurait leur conférer le même pouvoir sur les décisions stratégiques, scientifiques ou académiques de l'établissement. **La difficulté tient plutôt à ce que leur rôle ne peut être apprécié de la même manière selon**

---

[1] *Audition du 18 juin 2026.*
[2] *Audition de Christelle Farenc du 3 juin 2026.*
[3] *Audition du 13 avril 2026.*
[4] *Audition du 3 juin 2026.*
[5] *Audition du 23 juin 2026.*
[6] *Audition du 16 avril 2026.*

la nature des décisions en cause : formation, vie étudiante, stratégie scientifique, organisation des disciplines, recrutement académique ou niveau d'exigence des diplômes. Elle tient aussi à ce que le corps électoral peut réunir des usagers dont le lien avec l'activité universitaire est très différent, des présidents d'université ayant notamment relevé la participation aux scrutins de certains auditeurs libres engagés dans une démarche militante. **Or la gouvernance actuelle ne traduit pas suffisamment cette distinction dans la composition et les compétences des instances de décision.**

La même difficulté peut concerner les représentants des personnels. Leur participation au dialogue interne est indispensable. Mais **lorsque la gouvernance stratégique devient le prolongement du dialogue social, l'intérêt de l'établissement peut être dissous dans la défense de positions catégorielles ou politiques.**

Les travaux de la commission ont fait apparaître, y compris dans des échanges non publics, que **certains acteurs hésitent à exprimer publiquement leurs analyses** sur la gouvernance ou sur le fonctionnement de leur établissement, **par prudence à l'égard des rapports de force locaux ou du poids de certaines organisations.** Plusieurs personnes entendues se sont exprimées avec une liberté sensiblement plus grande dans un cadre non public. Ce constat rejoint les analyses de l'IGÉSR, qui relève que la polarisation fréquente des acteurs sur les enjeux politiques internes ne favorise pas toujours la prise en compte des attentes des personnels et des usagers[1].

Cette crainte de s'exprimer constitue elle-même un signal préoccupant. La délibération universitaire suppose la confrontation des arguments ; elle devient plus difficile lorsqu'un désaccord peut exposer à des campagnes de mise en cause, à des pressions ou à des formes d'intimidation, à l'instar des faits dont a été victime Fabrice Balanche. Ce dernier a également pu évoquer les occupations de locaux, les dégradations et les périodes prolongées de blocage dont il a été témoin à l'université Lyon-II[2]. Ces faits ne sauraient être présentés comme représentatifs du fonctionnement ordinaire de l'ensemble des établissements. Ils montrent cependant que, dans certaines situations, **la conflictualité politique peut sortir du cadre de la délibération et affecter directement la continuité des enseignements, la sécurité des personnes et la liberté d'expression académique**.

La difficulté tient alors moins à l'existence du conflit, inhérent à toute institution démocratique, qu'à **la capacité de la gouvernance à en fixer les limites**. Lorsque l'autorité de l'établissement dépend elle-même d'équilibres politiques internes fragiles, la réaction aux blocages, aux occupations ou aux comportements d'intimidation peut être hésitante, ce qui **nourrit le sentiment que certaines formes de pression disposent d'un poids supérieur à celui qu'elles tirent de leur seule représentativité**.

---

[1] *IGÉSR,* La place des composantes dans l'université*, septembre 2024.*
[2] *Audition du 18 juin 2026.*

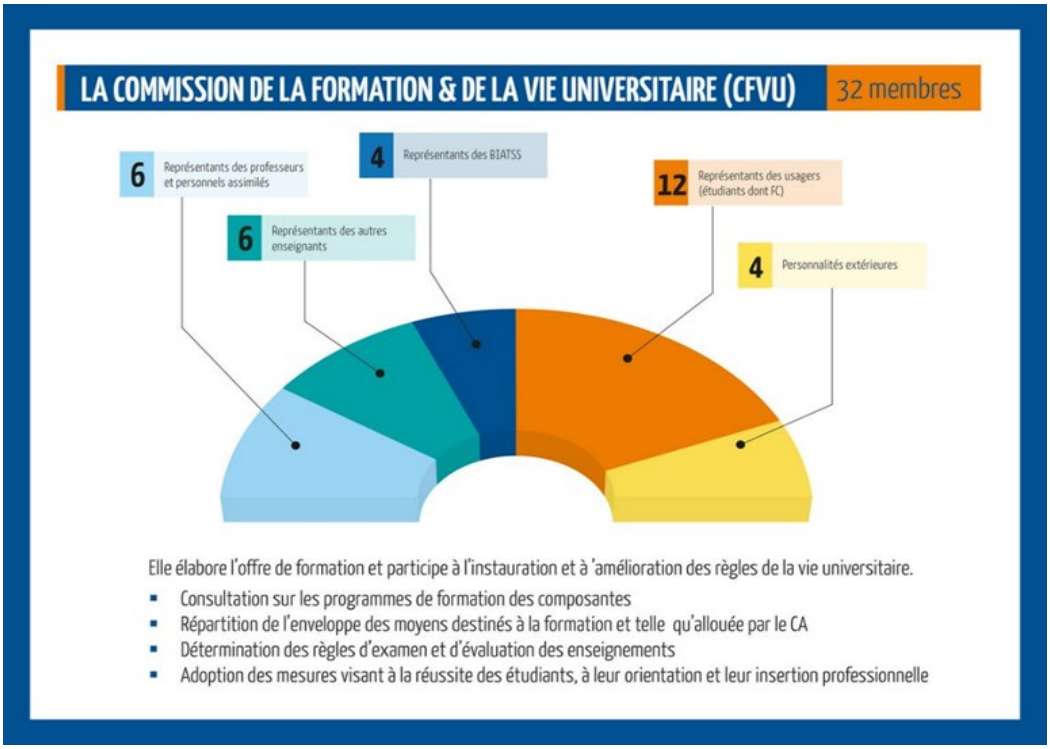
Cette distinction entre représentation, participation et responsabilité conduit enfin à réexaminer la place de la CFVU. Elle doit demeurer un lieu d'expression et d'examen des questions de formation, de conditions d'étude et de vie universitaire. Pour autant, **son articulation avec les autres instances doit être clarifiée**. Danièle Kahn a rappelé devant la commission que le passage successif par le conseil d'UFR, la CFVU, le conseil d'administration, voire le comité social d'administration, pouvait rendre le dispositif « *très lourd* »[1]. Depuis la loi Fioraso de 2013, la CFVU ne constitue plus seulement un lieu de consultation, mais un véritable niveau de décision. Des présidents d'université entendus par la rapporteure en ont résumé les contraintes en déclarant se trouver « *otage[s]* » de la CFVU. Or cette évolution n'a pas toujours été accompagnée d'une clarification suffisante de son articulation avec le conseil d'administration et les composantes.

La commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU)

La CFVU est, avec la commission de la recherche**, l'une des deux composantes du conseil académique de l'université**. Sa composition est fixée par l'article L. 712-6 du code de l'éducation : elle comprend entre vingt et quarante membres, dont :

- de 75 à 80 % de représentants des enseignants-chercheurs et enseignants, d'une part, et des étudiants, d'autre part, ces deux catégories étant représentées à égalité ;
- de 10 à 15 % de représentants des personnels Biatss ;
- de 10 à 15 % de personnalités extérieures.

La composition d'une CFVU : l'exemple de l'université Évry Paris-Saclay



Source : université Évry Paris-Saclay.

[1] *Audition du 27 mai 2026.*

Ses compétences sont définies par l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation. La **CFVU est consultée sur les programmes de formation des composantes et adopte, dans le cadre stratégique fixé par le conseil d'administration, plusieurs décisions relatives à la formation et à la vie universitaire** : répartition des moyens consacrés à la formation, règles d'examen, évaluation des enseignements, réussite étudiante, orientation, validation des acquis, insertion professionnelle, vie culturelle, sportive, sociale et associative, ainsi que conditions de vie et de travail des étudiants.

Elle constitue donc une **instance centrale pour l'organisation concrète des études et des conditions de vie universitaire**. Cette centralité justifie que sa place dans l'architecture de gouvernance soit clairement définie : la commission dispose de compétences propres, notamment sur les examens, l'évaluation des enseignements, la réussite étudiante et la vie universitaire, mais elle intervient dans un cadre stratégique et budgétaire fixé par le conseil d'administration.

Cette articulation est d'autant plus sensible que la CFVU repose elle aussi sur un équilibre de représentation interne**. Les enseignants et enseignants-chercheurs n'y disposent pas d'une majorité propre : leur représentation est par principe égale à celle des étudiants.**

La rapporteure estime dès lors que **les compétences de la CFVU gagneraient à être mieux distinguées selon la nature des décisions**. La commission doit conserver un rôle central et, lorsque cela est nécessaire, décisionnaire sur la vie universitaire, les conditions d'étude, la réussite, l'orientation et l'insertion professionnelle.

En revanche, il paraît difficilement compréhensible que les modalités d'organisation et de révision des formations, les règles d'examen ou l'évaluation des enseignements soient décidées par une instance dont les étudiants peuvent représenter jusqu'à 40 % des membres. Ces décisions, qui touchent directement au contenu des formations, aux modalités d'évaluation et au niveau d'exigence des diplômes, **devraient relever d'abord de la responsabilité académique des enseignants et des enseignants-chercheurs,** la participation des étudiants prenant alors la forme d'un avis ou d'une consultation renforcée.

4. Une ouverture sur l'extérieur encore insuffisante

L'ouverture de la gouvernance universitaire aux personnalités extérieures est prévue par le droit commun. En application de l'article L. 712-3 du code de l'éducation, le conseil d'administration comprend **huit personnalités extérieures à l'établissement**, parmi lesquelles doivent notamment figurer au moins deux représentants des collectivités territoriales, au moins un représentant des organismes de recherche, ainsi que des personnalités désignées après un appel public à candidatures, parmi lesquelles une personne exerçant des fonctions de direction générale au sein d'une entreprise, un représentant des organisations représentatives des salariés, un représentant d'une entreprise de moins de 500 salariés et un représentant d'un établissement d'enseignement secondaire. Le cadre juridique reconnaît donc déjà que l'université ne peut être gouvernée sans lien avec son environnement institutionnel, économique, social et territorial.

Pour autant, la **gouvernance des universités françaises demeure encore largement centrée sur les équilibres internes**. La place réelle des **personnalités extérieures** qui siègent dans les conseils d'administration **dépend encore des établissements, de leur mode de désignation et de la manière dont l'équipe présidentielle les associe aux travaux**. Leur contribution peut être précieuse, mais elle reste parfois périphérique, faute d'un rôle suffisamment défini.

Ce manque d'intégration **est d'autant plus sensible que les universités ne sont plus seulement des lieux de formation initiale et de recherche fondamentale** : elles sont aussi des acteurs territoriaux, économiques, sociaux et culturels, contribuant à l'insertion professionnelle, à l'innovation, à la formation continue, à l'aménagement du territoire et aux politiques de compétences.

Valérie Pécresse a souligné cette limite lors de son audition par la commission d'enquête : « *la loi LRU n'a pas abouti à donner à la société civile et aux financeurs la place qui leur revient dans la gouvernance des universités* »[1].

Cette observation vaut d'abord pour l'État lui-même : principal financeur des universités, il ne dispose pourtant pas d'une « *véritable voix délibérative* » au sein des conseils d'administration, le code de l'éducation ne prévoyant qu'un rôle d'observation et de contrôle.

Article L. 711-8 du code de l'éducation

Le recteur de région académique, chancelier des universités**, assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration** des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il reçoit sans délai communication de leurs délibérations ainsi que des décisions des présidents et directeurs, lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire.

Le **rapport établi chaque année** par le recteur, chancelier des universités, **sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations** des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public.

Valérie Pécresse a également insisté sur **l'insuffisante représentation du monde économique**, en considérant que les employeurs devraient être davantage associés à la gouvernance universitaire, dès lors que cette présence correspond à la mission d'insertion professionnelle des universités et à leur ancrage dans un bassin d'emploi.

La question ne concerne pas seulement le monde économique. Elle se pose aussi pour les collectivités territoriales, dont la présence est prévue par l'article L. 712-3 précité, mais **dont l'influence effective varie aussi fortement selon les établissements**. Les collectivités contribuent pourtant, directement ou indirectement, au développement des universités, qu'il s'agisse de l'immobilier, de la vie étudiante, des transports, de l'aménagement des campus, de l'attractivité des territoires, du soutien à l'innovation ou de

[1] *Audition du 16 juin 2026.*

l'articulation entre l'offre de formation et les besoins locaux. Leur rôle dans la gouvernance demeure ainsi souvent en retrait par rapport à leur implication réelle dans l'environnement universitaire.

Les auditions de présidents d'université menées par la commission d'enquête ont par ailleurs montré que **cette ouverture demeure très variable selon les établissements**. Edmond Abi-Aad a ainsi indiqué que « *cinq places des douze attribuées à des personnalités extérieures sont réservées au monde économique. Sont représentés les PME, le Medef, la CCI et quelques acteurs économiques territoriaux. Des places sont également réservées à la représentation territoriale, notamment le Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO) et quatre des onze EPCI* »[1]. L'université qu'il dirige siège réciproquement dans les instances du Medef et de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de son territoire, ce qui traduit un dialogue suivi sur l'insertion professionnelle et les besoins économiques locaux.

Cet exemple montre que **l'ouverture extérieure peut être réelle lorsqu'elle s'inscrit dans l'histoire de l'établissement, dans son ancrage territorial et dans une volonté assumée de dialogue** avec les acteurs économiques locaux. Mais il apparaît surtout comme une **situation particulière**, liée aux spécificités de l'université du Littoral Côte d'Opale, université construite en lien étroit avec son territoire et avec les activités économiques qui le caractérisent. Les mêmes auditions montrent **que d'autres établissements entretiennent des relations plus informelles avec les entreprises ou les collectivités**, en dehors des conseils d'administration, ou par l'intermédiaire de conseils de perfectionnement et de partenariats ponctuels**. L'ouverture à l'environnement économique, territorial et institutionnel demeure ainsi moins garantie par le cadre commun que dépendante des configurations locales et des pratiques propres à chaque établissement**.

Les collectivités territoriales, partenaires indispensables des universités

Les collectivités territoriales ont progressivement pris une place déterminante dans le développement des universités et leur ancrage local. Dans le cadre notamment des contrats de plan État-région (CPER), **leur intervention s'est d'abord concentrée sur le patrimoine immobilier**. À l'université Claude-Bernard Lyon 1, les relations avec la région et la métropole sont ainsi décrites comme « *particulièrement structurées autour des enjeux patrimoniaux* »[2] : la Métropole de Lyon a notamment assuré la maîtrise d'ouvrage du Neurocampus, pour 20,45 millions d'euros, et du bâtiment INL-CPE, pour 29,3 millions d'euros. L'université Rennes-II souligne, pour sa part, l'engagement des collectivités bretonnes, aux côtés de l'État, dans une expérimentation destinée à mutualiser les rénovations immobilières. L'établissement qualifie leur soutien patrimonial d'« *incontestable* »[1].

À partir de ce premier champ d'intervention, les collectivités ont progressivement contribué à de véritables politiques de site, en participant au maintien d'implantations universitaires hors des grandes villes. À Tours, une convention conclue avec l'agglomération de Blois et le département du Loir-et-Cher prévoit ainsi un financement spécifique de l'antenne universitaire de Blois[1].

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponses aux questionnaires de la rapporteure*

Cette implication s'est ensuite étendue au financement de la recherche, de l'innovation et de la vie étudiante. Valérie Pécresse a rappelé que la région Île-de-France, qui compte 810 000 étudiants et 17 universités, portait un CPER d'un milliard d'euros, financé à parts égales par l'État et la région[1]. Celui-ci contribue à la rénovation des bâtiments, mais aussi à l'acquisition d'équipements scientifiques et à la création de logements étudiants. Il s'accompagne d'un financement de réseaux de recherche autour de neuf domaines de recherche et d'innovation majeurs (DIM). L'université de Rennes-II présente également les collectivités comme des « *partenaires majeurs* »[1] de la recherche, en raison de leur soutien aux manifestations scientifiques, aux thèses, aux chaires et à l'accueil de postdoctorants.

Le rapport des Assises du financement des universités relève ainsi que les collectivités territoriales sont « ***de plus en plus impliquées dans le financement des universités*** »[2]. Les recettes directement versées aux établissements ont atteint 212 millions d'euros en 2025, en hausse de 7 % sur un an. Elles ne représentent en moyenne qu'environ 1 % de leurs ressources mais jouent un rôle important dans le financement de projets ciblés. **Cette montée en puissance demeure cependant inégalement répartie et insuffisamment coordonnée.** Les régions assurent 79 % des concours directs des collectivités territoriales aux universités, contre 17 % pour les communes et 4 % pour les départements. La Cour des comptes relève qu'en dépit de la création d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation par la loi du 22 juillet 2013, les régions ne coordonnent pas toujours l'action des autres collectivités, au risque d'une « *dispersion des financements* »[3].

L'action des collectivités ne se limite plus à un simple rôle de financeur. **Elles participent désormais directement à la définition des stratégies universitaires.** Les présidents d'université entendus par la commission d'enquête ont ainsi décrit une coopération régulière et une « *large représentation des collectivités* »[4] dans leurs instances. Certains établissements ont également institué des cadres de dialogue spécifiques. L'université de Tours a créé une « *conférence des élus de l'université de Tours* » et organise des échanges mensuels avec la région et la métropole[2]. Aix-Marseille Université indique, pour sa part, avoir associé les collectivités à la préparation de son Comp à 100 %[5].

La LPR a notamment pris acte de la place qu'occupent désormais les enjeux territoriaux dans la stratégie des établissements. Constatant la volonté de collectivités de « *s'impliquer davantage dans les problématiques de leurs sites universitaires* », elle introduit ainsi dans les contrats pluriannuels d'établissement un volet territorial en faveur du « *développement de l'ancrage territorial du site universitaire* »[6].

[1] *Audition du 3 juin 2026*

[2] *Jérôme Fournel et Gilles Roussel, rapport des Assisses du financement des universités, juin 2026, page 87.*

[3] *Cour des comptes, Universités et territoires, janvier 2023.*

[4] *Audition du 3 juin 2026.*

[5] *Réponses au questionnaire de la rapporteure.*

[6] Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, *rapport n° 51 (2020-2021) de Mme Laure Darcos fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, octobre 2020, p. 79.*

III. L'EXCELLENCE UNIVERSITAIRE AU DÉFI DE L'INADAPTATION DES MOYENS

A. UNE SITUATION DE SOUS-FINANCEMENT OBJECTIF

1. Une situation financière en dégradation

a) Une tendance à la diminution de la dépense intérieure par étudiant, qui place la France en deçà de la moyenne de l'OCDE

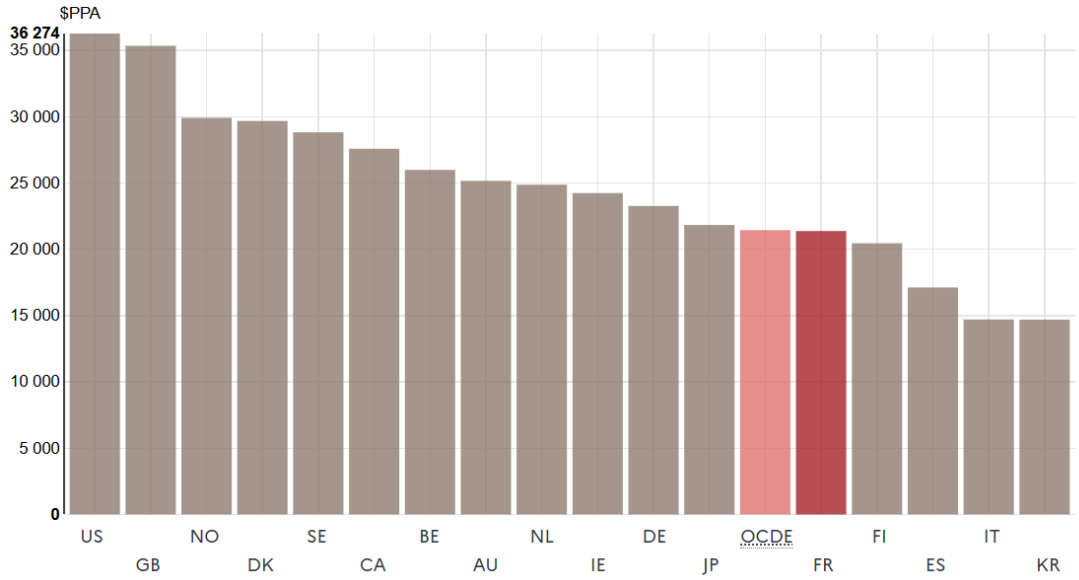
La **progression globale des crédits** consacrés à l'enseignement supérieur masque une réalité moins favorable : **les moyens ne suivent pas la dynamique des effectifs.**

Si, en 2024, la dépense intérieure d'éducation (DIE) pour l'enseignement supérieur a atteint 44,9 milliards d'euros, **la dépense par étudiant a reculé à 13 300 euros, soit une baisse de 1,4 % en euros constants par rapport à 2023**[1]. Cette diminution s'inscrit dans une tendance plus longue, amorcée en 2014, avec une **régression moyenne de 0,5 % par an, tandis que les effectifs étudiants continuent de progresser (+ 1,9 % en 2024).**

Selon les données de l'OCDE, **la France consacre 21 380 dollars en parité de pouvoir d'achat (PPA) à chaque étudiant, soit un niveau très proche de la moyenne de l'OCDE**, qui s'établit à 21 440 dollars PPA. Elle se situe ainsi au-dessus de l'Espagne, dont la dépense atteint 16 650 dollars PPA par étudiant, et de l'Italie, à 14 210 dollars PPA. Elle se classe cependant nettement en deçà de l'Allemagne, qui consacre 25 390 dollars PPA par étudiant, et plus en retrait encore des États-Unis, où cette dépense atteint 38 830 dollars PPA.

[1] *Sies,* L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France en 2026*, juin 2026.*

Dépenses annuelles par étudiant des établissements d'enseignement supérieur en 2022 dans les pays de l'OCDE



Source : Eesri n° 19, d'après OCDE, Regards sur l'éducation 2025

Cette position intermédiaire **ne permet cependant pas d'apprécier directement la situation des universités françaises**. Les comparaisons internationales, notamment celles réalisées par l'OCDE, portent en effet sur l'ensemble de l'enseignement supérieur, en incluant des structures et des dépenses dont le champ varie selon les pays, et ne permettent pas d'isoler les dépenses pour les seules universités.

Cette prudence est d'autant plus nécessaire que **la dépense française en faveur de ses universités présente une structure particulière**. Elle repose davantage que dans plusieurs pays comparables sur la ressource budgétaire publique et sur une contribution directe plus limitée des ménages.

Elle **intègre également des dépenses de retraite**, notamment les contributions versées par les établissements au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », qui peuvent fausser les comparaisons internationales[1]. Philippe Aghion a ainsi souligné que, **si les dépenses de retraites étaient retirées du calcul, la France apparaîtrait comme dépensant** « ***beaucoup moins que les autres pays en matière de recherche*** »[2]. Jérôme Fournel a formulé un constat

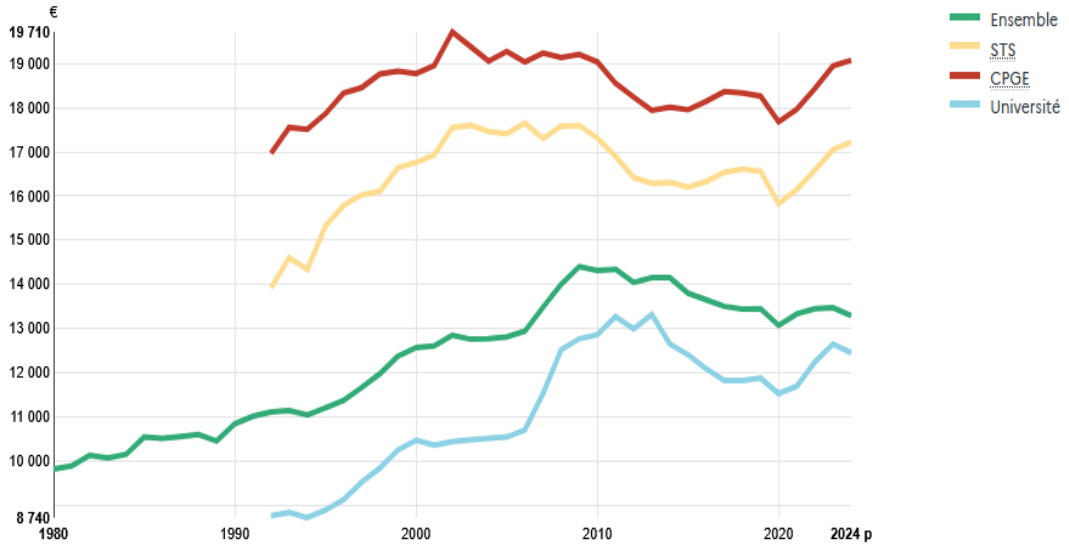
[1] *Une étude de l'Institut des politiques publiques publiée en juin 2025 – soit avant la hausse des taux de contribution en 2026 – concluait que la dépense intérieure d'éducation par étudiant en 2023 était surévaluée de 6,53 % en moyenne (soit 12 259 euros au lieu de 13 060), l'effet étant sans doute supérieur pour les étudiants à l'université, compte tenu de l'importance des rémunérations des fonctionnaires dans la structure de dépense des universités (Aubert P., Pedrono M., Tô M. et Tochev T.,* Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?, *Institut des politiques publiques, juin 2025).*

[2] *Audition du 16 avril 2026.*

voisin lors de son audition par la rapporteure[1], en rappelant que la France se situe dans la moyenne de l'OCDE lorsque l'on raisonne en part de PIB, mais en dessous de cette moyenne lorsque l'on compare la dépense par étudiant.

La DIE en France connaît également des écarts importants entre les filières. En 2024, la dépense annuelle moyenne par étudiant s'élève à 12 460 euros à l'université, contre 17 220 euros en section de technicien supérieur (STS) et 19 070 euros en CPGE[2]. Autrement dit, **un étudiant en CPGE bénéficie en moyenne d'une dépense supérieure de 53 % à celle d'un étudiant inscrit à l'université**, tandis que l'écart avec les STS atteint 38 %.

Évolution de la DIE moyenne par étudiant entre 1980 et 2024
(en euros, au prix 2024)



Source : Sies, Eesri 2026, juin 2026

Cette différence est d'autant plus significative qu'elle a trait à des filières dont les publics, les conditions d'accès et les missions ne sont pas comparables. Les classes préparatoires et les STS accueillent des effectifs plus restreints, dans des cadres pédagogiques plus encadrés, avec une sélection plus forte à l'entrée.

L'université, à l'inverse, assume l'essentiel de l'accueil massif des bacheliers et concentre une part importante des étudiants dont le parcours appelle un accompagnement renforcé. Le contraste est donc particulièrement défavorable : la filière qui accueille les effectifs les plus nombreux et supporte la part la plus importante de la démocratisation de l'enseignement supérieur est aussi celle qui présente la dépense moyenne par étudiant la plus faible.

[1] *Audition du 30 juin 2026.*
[2] *Sies,* L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France en 2026, *juin 2026.*

b) Un financement public insuffisant pour répondre aux enjeux

(1) Un financement budgétaire en deçà des annonces et des besoins

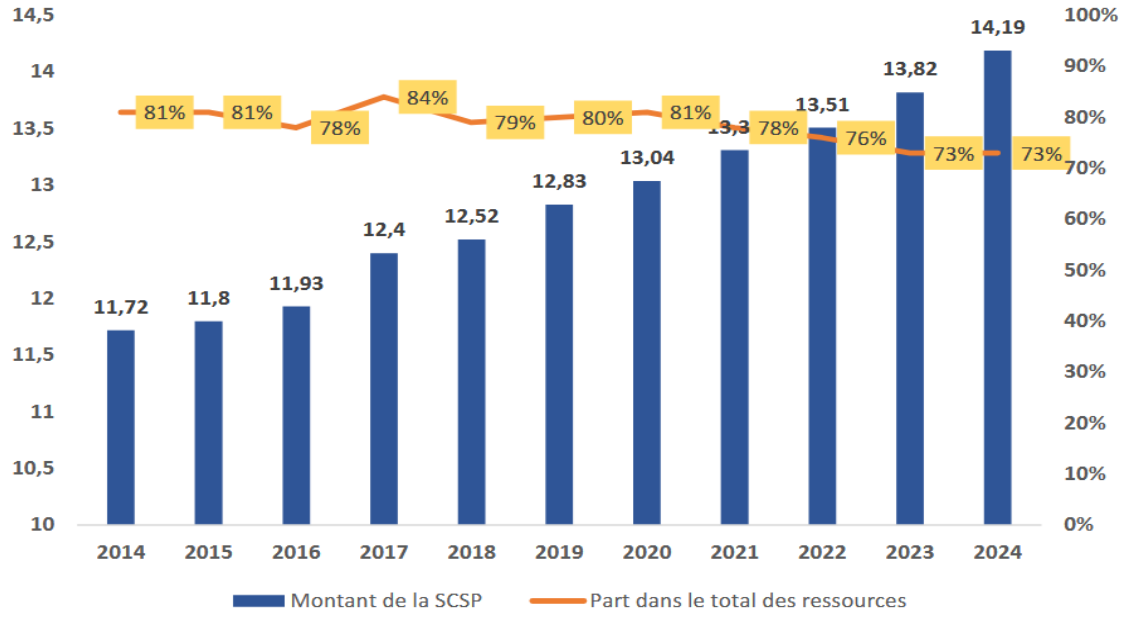
Les moyens supplémentaires en faveur des universités, bien qu'importants au regard des contraintes budgétaires, ne sont pas à la hauteur des enjeux.

• La **subvention pour charges de service public** (SCSP), qui représentait près de 14,5 milliards d'euros en 2025, constitue la principale source de financement des universités.

Le rapport des Assises du financement des universités expose qu'entre 2018 et 2025, cette subvention a augmenté de 26 %, soit plus de 3 milliards d'euros ; en retraitant l'inflation, cette augmentation s'élève à environ 5 %[1].

Évolution de la SCSP versée aux établissements publics et part dans les ressources des établissements universitaires

(échelle de gauche : montant de la SCSP en milliards d'euros, échelle de droite : part dans les ressources des établissements universitaires)



***Source** : commission de la culture du Sénat*

Les modalités de la détermination de la SCSP entretiennent par ailleurs des incompréhensions et des tensions récurrentes, pointées par le rapport précité de la mission d'information du Sénat sur les relations stratégiques entre l'État et les universités[2]. Lors de son audition devant la

[1] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 8.*

[2] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance, *rapport d'information n° 58 (2025-2026) de Laurence Garnier et Pierre-Antoine Levi au nom de la commission de la culture, de la communication, de l'éducation et du sport du Sénat, octobre 2025.*

commission d'enquête, Stéphane Braconnier a indiqué que « *les subventions pour charges de service public […] sont aujourd'hui devenues totalement illisibles. Lorsque vous recevez la notification de votre subvention, vous êtes bien incapable de savoir exactement ce qu'elle recouvre* » [1], tandis que Dean Lewis a considéré que « *pour beaucoup d'établissements, la dotation socle est insuffisante et mal calculée au regard de leurs activités* »[2].

En effet, depuis l'abandon du modèle de répartition Sympa en 2019, la détermination du niveau de SCSP de chaque établissement repose essentiellement sur des facteurs historiques (*cf. supra)*. Cet état de fait ne semble pas pouvoir être corrigé de manière décisive par les nouveaux Comp à 100 %.

• Les universités peinent à faire face à la **non-compensation récurrente de dépenses nouvellement mises à leur charge par l'État**. Ainsi :

– la compensation de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires décidée en 2022 n'a été mise en œuvre qu'en 2024 et à hauteur de 50 % ;

– depuis 2019, le glissement vieillesse-technicité (GVT) ne fait plus l'objet d'un financement spécifique au sein de la SCSP ;

– la hausse de la contribution au CAS Pensions a été compensée à hauteur de 75 % en 2026, avec une surcompensation à hauteur de 120 % décidée pour onze établissements[3].

Évolution du montant cumulé du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » entre 2018 et 2025

(en millions d'euros)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant cumulé du compte d'affectation spéciale des pensions	32	78	110	124	210	276	367	603

***Source** : Rapport des Assises du financement des universités, p. 41*

Le rapport des Assises du financement de l'université relève à cet égard que l'accroissement des charges de personnel des EPSCSP, estimé à 37 % entre 2018 et 2025, est largement portée par ces éléments exogènes[4].

[1] *Audition du 7 avril 2026.*
[2] *Audition du 26 mai 2026.*
[3] *Jérôme Fournel, Gilles Roussel,* (op. cit.), *p. 41.*
[4] *Rapport des Assises du financement des universités précité, p. 12.*

S'y ajoutent les effets de l'inflation sur les dépenses des établissements universitaires, au titre notamment de leurs dépenses énergétiques, qui ne sont pas systématiquement compensés par l'État : 212 millions d'euros sont ainsi demeurés à la charge des établissements en 2024.

• Enfin, les deux dernières lois de finances ont vu une **application incomplète des mesures prévues par la loi *de programmation pour la recherche* (LPR)** pour les années 2021 à 2030[1] sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». Cet arbitrage budgétaire a conduit à l'annulation de plusieurs mesures programmées, pour un montant total de **55 millions d'euros**.

(2) Un recours excessif aux appels à projets

Le financement public des universités se caractérise ensuite par le **poids croissant des appels à projet** dans leurs ressources, au point qu'il semble **excessif** à certains observateurs.

Les **appels à projets** sont des **dispositifs compétitifs qui permettent d'attribuer aux universités des ressources publiques nationales ou européennes**. Ces financements, par nature non pérennes et donc complémentaires des dotations socle des universités, sont devenus indispensables dans leur modèle économique. À l'instar des premiers programmes d'investissements d'avenir (PIA), et notamment des labels Idex et I-Site, les appels à projets nationaux ont été des leviers puissants de transformation des universités françaises.

Si les appels à projets conservent toute leur pertinence en matière de financement de la recherche, l'extension du recours aux financements compétitifs à d'autres activités est plus préoccupante et contribue à déstabiliser la situation financière des universités.

Tel est par exemple le cas des appels à projets en lien avec la réussite en premier cycle ou l'innovation, dont **les effets structurants se traduisent par des dépenses pérennes**. Dans son rapport public annuel 2025 consacré à la prévention de l'échec dans le premier cycle universitaire[2], la Cour des comptes se faisait ainsi l'écho de l'inquiétude des universités lauréates d'appels à projets quant à la pérennisation des initiatives conduites.

L'IGF et l'IGÉSR relevaient également qu'« *à l'échéance des financements structurants, des besoins pérennes restent à la charge des établissements. Plusieurs établissements visités par la mission signalent l'écueil suivant concernant les [appels à projets (AAP)] les plus structurants, relevant des PIA, lorsque leur financement est échu : les équipes qui en bénéficient éprouvent de grandes difficultés à poursuivre leur activité sans ces financements. L'AAP a créé un besoin qui pèse ensuite sur le financement récurrent des établissements* »[3].

---

[1] *Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020* de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.
[2] *Cour des comptes,* La prévention de l'échec en premier cycle universitaire*, préc., p. 179.*
[3] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur*, janvier 2025, annexe III, p. 16.*

Des universités confrontées à un « effet ciseaux »

Nantes Université a mis en avant l'« *effet ciseaux* » lié à des appels à projets dont l'université a été lauréate et dont le terme est prévu dans les prochaines années :

- le projet Nouvelles Études pour tous à Nantes Université (Neptune), financé dans le cadre de l'appel à projets Nouveaux Cursus à l'université (NCU), qui représente 9,7 millions d'euros sur la période 2018-2028 ;

- le projet Ouverture, financé dans le cadre du programme Excellences, qui représente 23,4 millions d'euros sur la période 2024-2030 ;

- la création d'un pôle universitaire d'innovation, financé à hauteur de 6,2 millions d'euros sur la période 2024-2027[1].

La Cour des comptes met également en évidence **la multiplication des appels à projets, aux dotations parfois réduites**[2]. **Or cette dispersion paraît très inefficiente**, au regard tant de leurs coûts de gestion que des ressources mobilisées par les établissements pour y répondre et, le cas échéant, en assurer le suivi.

De nombreux intervenants ont mis en avant **l'importance des coûts – directs et indirects – induits par les processus de candidature puis par le suivi et la gestion des financements obtenus.** Ces exercices imposent la mobilisation de compétences et de moyens dédiés : la constitution de l'expertise nécessaire est compliquée par des restrictions liées aux recrutements au profit des fonctions support[3] ainsi que par l'absence de pérennité des financements, qui entraînent une réticence de certains établissements à procéder à des recrutements dédiés**.**

Observant qu'« *à l'échelle de l'ensemble du système universitaire et sur le long terme, il est plus efficace d'inciter à la performance via la ressource budgétaire qu'au travers d'appels à projets par définition inégalement répartis et pourvoyeurs de ressources non pérennes* », le rapport de la mission d'information du Sénat sur les relations stratégiques entre l'État et les universités concluait à la nécessité de « *rééquilibrer la part respective des financements nationaux alloués via la SCSP et les procédures d'appel à projets compétitif* »[4].

---

[1] *Déplacement du 8 juin 2026.*

[2] *Cour des comptes,* La prévention de l'échec en premier cycle universitaire*, préc. p. 177. Si les Nouveaux Cursus à l'université (NCU) – vagues 1 et 2 – représentent une dotation initiale de 326 millions d'euros (M€) sur dix ans, d'autres appels à projets recensés par la Cour sont nettement moins ambitieux, à l'instar des appels à projets Hybridation des formations d'enseignement supérieur (21,7 M€ sur deux ans) et AVENIR(s) (30 M€ sur dix ans).*

[3] *L'IGF et l'IGÉSR relèvent à ce sujet que* « les personnels de soutien et de support directement affectés aux projets ne peuvent généralement être recrutés que sur CDD, les financeurs nationaux n'admettant comme coûts directs éligibles que les rémunérations de personnels non permanents », *in* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur*, annexe III, p. 16-17.*

[4] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance*, rapport d'information n° 58 (2025-2026) de Laurence Garnier et Pierre-Antoine Levi au nom de la commission de la culture, de la communication, de l'éducation et du sport du Sénat, octobre 2025, p. 130.*

c) Une dégradation de la situation financière des établissements

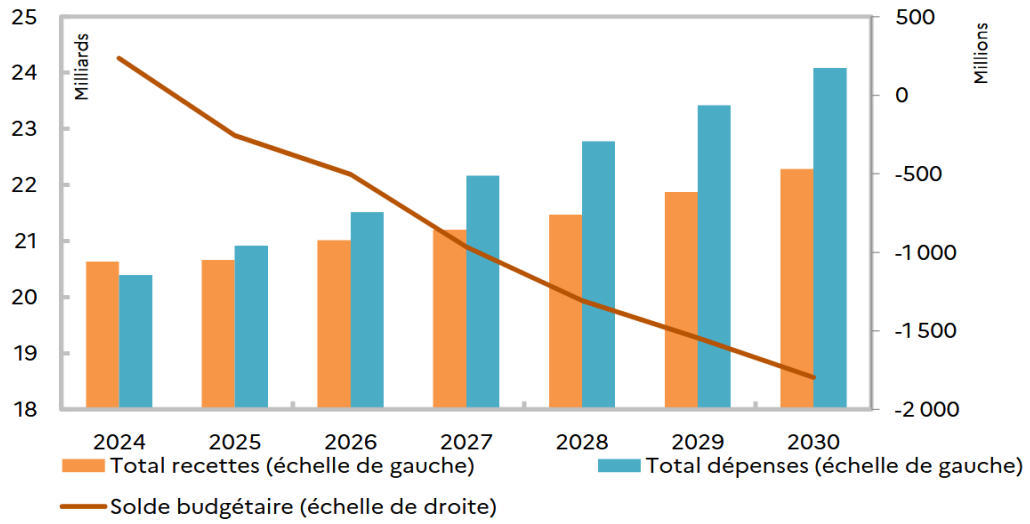
En conséquence de ces évolutions, la situation financière des universités **tend à se dégrader continuellement.** En 2026, quatorze universités subissent une procédure de conditions de retour à l'équilibre financier, contre neuf en 2025[1].

Si la trésorerie des établissements demeure, selon le rapport des Assises des universités, « *confortable* »[2], sa mobilisation est largement entravée par la notion de « trésorerie fléchée » - dont le rapport de la mission d'information du Sénat sur les relations stratégiques entre l'État et les universités a démontré que, résultant d'une « *mauvaise compréhension des principes généraux de la comptabilité et de leur articulation avec la logique de gestion financière* »[3], elle n'était pas pertinente, sans toutefois considérer que les conditions financières et organisationnelles d'une mobilisation accrue de la trésorerie des établissements soient à ce jour réunies.

En outre, **les perspectives de long terme ne sont pas bonnes**. Le rapport des Assises du financement des universités souligne ainsi « *le décrochage entre le rythme d'augmentation des dépenses et la stagnation des recettes, qui pourrait conduire à une dégradation tendancielle du solde budgétaire jusqu'à atteindre un déficit d'environ 2 milliards d'euros en 2030, obligeant probablement à des mesures drastiques de limitation de l'offre de formation et des activités de recherche* »[4].

Évolution de la situation financière des EPSCP

(en millions d'euros)



Source : Rapport des Assises du financement des universités

[1] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 12.*
[2] *Idem.*
[3] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance, *ibid.*
[4] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 37*

2. Des leviers complémentaires insuffisamment mobilisés

a) Un nécessaire changement de paradigme sur les droits d'inscription

Alors que le modèle économique des universités françaises se distingue par la modicité des droits d'inscription demandés à leurs étudiants, un débat a récemment émergé sur la possibilité de renforcer leur contribution aux ressources des établissements. La mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR considère que parmi les ressources propres des établissements, « *la hausse des droits d'inscription constitue le principal levier directement mobilisable, en ayant un effet significatif sur le modèle économique des établissements* »[1].

(1) Un modèle de droits d'inscription uniformément modiques, singulier parmi les pays comparables

• Le modèle français de droits d'inscription universitaires se caractérise par **trois caractéristiques majeures** :

– la **modicité** et le caractère **indifférencié** des frais pratiqués entre les étudiants communautaires et extra-communautaires ;

– la faible part de ces droits dans les ressources globales des universités. Estimé à 500 millions d'euros en 2023 pour l'ensemble des EPSCP, soit 2,7 % de leurs ressources, ce montant a été évalué à environ **3 % des recettes totales des établissements en 2025** par le rapport final des Assises du financement des universités, dont 423 millions d'euros pour les seules universités – un montant jugé dans les deux cas **marginal**[2] ;

– l'absence de rapport entre le montant des droits pratiqués et le coût des formations. Selon le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGÉSR, les droits applicables en licence et en master représentaient respectivement **4,7 % et 4,6 % du coût estimé des formations dispensées**[3].

Fixé chaque année par référence au tableau 1 de l'arrêté du 19 avril 2019[4] et déterminé, depuis l'année universitaire 2024-2025, en fonction de l'indice national des prix à la consommation hors tabac, **le montant de l'année de préparation à un diplôme national** s'élève, pour 2026-2027, à 178 euros pour une année en cycle de licence, 255 euros en master et 398 euros en doctorat[5]. Les étudiants boursiers bénéficient d'une exonération de ces droits.

---

[1] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *pré., p. 53*

[2] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 82.*

[3] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *pré., p. 14.*

[4] *Arrêté du 19 avril 2019* relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, *pris sur le fondement de* l'article 48 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951.

[5] *S'y ajoute le montant acquitté au titre de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), qui s'élève à 105 euros pour l'année 2026-2027.*

Le même texte prévoit, depuis la rentrée 2019 et dans le cadre du programme « *Bienvenue en France* », des **droits d'inscription différenciés pour les étudiants étrangers extracommunautaires**[1], d'un montant de 2 902 euros en licence et 3 950 euros en master pour 2026-2027. En raison d'une politique d'exonération massive de ces droits par les universités chargées de les mettre en œuvre, ces tarifs **ne sont cependant appliqués qu'à 10 % environ des étudiants susceptibles de s'en acquitter**[2].

• Ces choix de politique publique **distinguent la France parmi les pays comparables**. Au sein de l'OCDE, la France est ainsi **le septième pays dans lequel les droits d'inscription à l'université sont les moins élevés**.

Parmi les deux tiers des pays européens appliquant des droits de scolarité, la France se singularise également par la **modicité** de ses frais d'inscription. Des ordres de grandeur sensiblement plus élevés pour les étudiants nationaux sont cités par le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGÉSR au Royaume-Uni (9 250 livres sterling), en Irlande (2 000 euros), en Italie (1 600 euros) ou encore en Espagne (1 000 euros)[3].

Le modèle de **financement public majoritaire** qui caractérise notre pays, de même que la Finlande, le Danemark, l'Allemagne et l'Espagne, n'est en outre **pas toujours synonyme de frais d'inscription très peu élevés** à l'étranger : le même rapport cite à ce titre l'exemple de l'Espagne, qui combine « *un financement public majoritaire et 17 % de ressources issues des frais d'inscription* »[4].

---

[1] *Il s'agit des étudiants ne possédant pas la nationalité d'un État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, et non assimilés aux nationaux au titre de leur situation personnelle (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides, titulaires de certains titres de séjour de longue durée en France,* etc.*).*

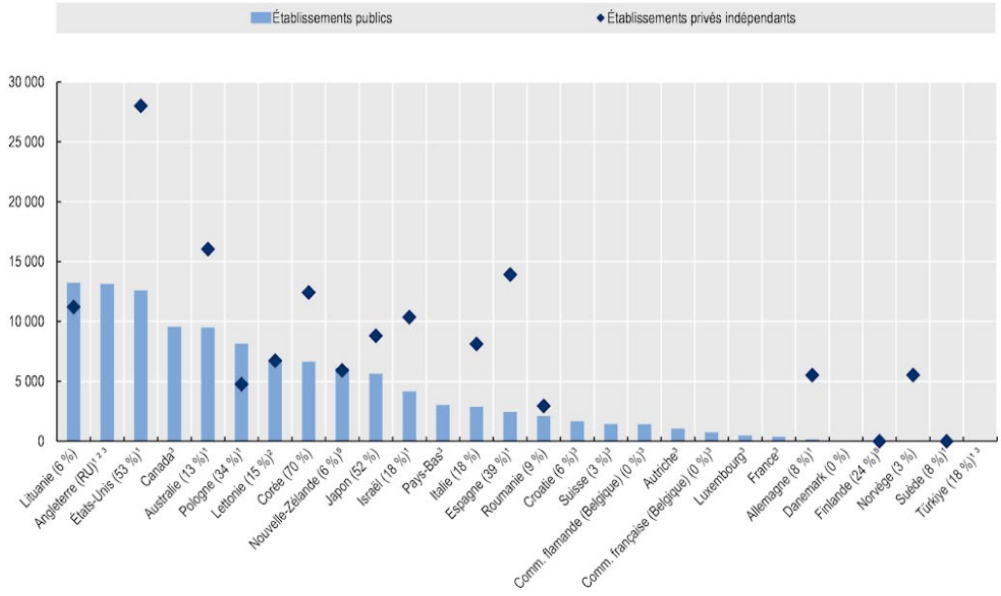
[2] *Voir note du SIES n° 2026-1,* Droits différenciés : profil des étudiants internationaux concernés en 2024-2025, *janvier 2026*.

[3] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *préc. p. 6.*

[4] *Ibid.*

Frais de scolarité annuels moyens facturés aux étudiants nationaux pour les programmes de master ou équivalents, par type d'établissement en 2022-2023

En USD convertis sur la base des PPA



Le pourcentage entre parenthèses correspond à la part des étudiants en master inscrits dans des établissements privés.

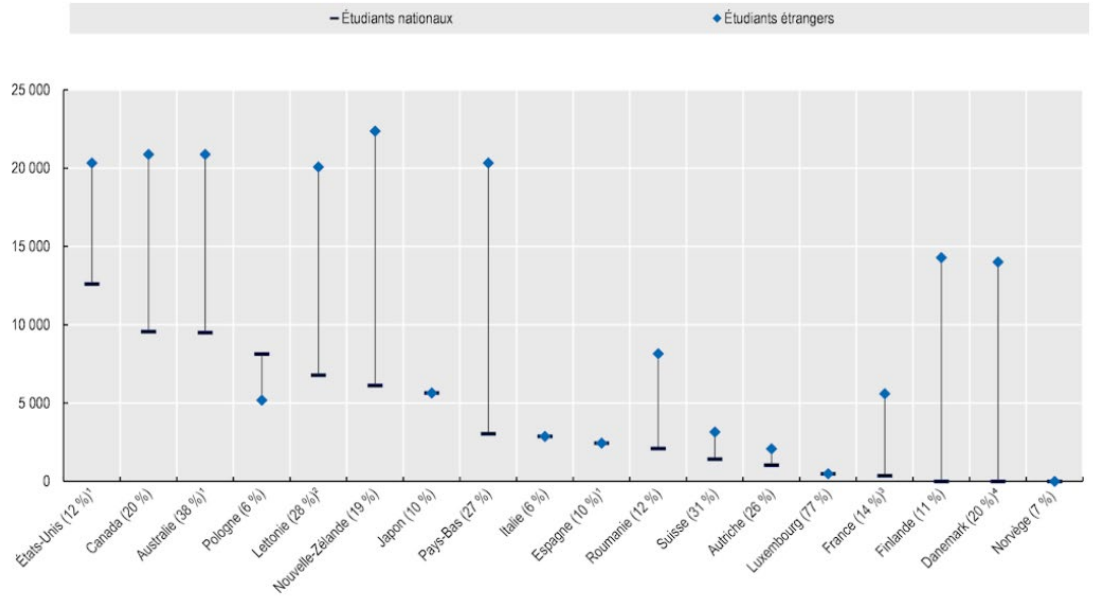
Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2025

Parmi le groupe des pays pratiquant les droits d'inscription les plus faibles, **la France se distingue également par l'indifférenciation des droits d'inscription facturés aux étudiants extra-communautaires**. Ceux-ci s'établissent en effet, selon l'OCDE, de 5 000 à 18 000 euros au Danemark ou en Finlande (qui ne prélèvent pas de droits d'inscription pour les étudiants issus de l'espace communautaire). La mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR rapporte des droits s'échelonnant entre 1 500 euros et 12 000 euros en Espagne, et entre 10 000 et 55 000 euros en Irlande[1].

[1] *Ibid, p. 26.*

Moyenne annuelle des frais de scolarité facturés par les établissements publics aux étudiants nationaux et étrangers pour les programmes de master ou équivalents en 2022/2023

En USD convertis sur la base des PPA



Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2025

Dans le contexte de la dégradation de la situation financière des universités et de la contrainte budgétaire croissante, **un débat s'est récemment engagé sur l'opportunité d'une mobilisation plus importante des droits d'inscription** pour faire face aux dépenses des universités – le sujet ayant été qualifié d'« *éléphant dans la pièce* » par Jérôme Fournel lors de la journée d'échanges inaugurale des Assises de l'université, tenue le 26 mars 2026.

Les droits d'inscription en Espagne et en Suisse

• En Espagne, les **frais de scolarité** sont **calculés selon le coût unitaire du crédit ECTS**. Une licence espagnole (*Grado*) requiert la validation de 240 crédits. Pour l'année universitaire 2024-2025, le **tarif moyen national d'un crédit s'élève à 15,37 euros** lors d'une première inscription. Une **année standard** de 60 crédits coûte ainsi **environ 922 euros**[1].

Ces montants présentent toutefois de fortes **variations territoriales**, les communautés autonomes appliquant leurs propres grilles tarifaires. Ainsi, le prix du crédit s'élève à 19,29 euros en Navarre, contre seulement 11,95 euros en Galice[2].

[1] *Ministère de la Science, de l'Innovation et des Universités (Espagne), buscador-especifico.*
[2] *Ibid.*

La **nature du cursus** constitue un second facteur de disparité. Les diplômes sont en effet classés selon des **paliers tarifaires**, **définis par les ressources matérielles** nécessaires au suivi des enseignement. À Madrid, par exemple, un crédit en médecine coûte 20,68 euros, tandis qu'une formation plus théorique comme l'économie fixe le sien à 16,92 euros[1].

• En Suisse, les **frais de scolarité** (dits « taxes d'études ») des établissements publics sont généralement compris entre 425 et 1 200 francs suisses par semestre, **soit environ 900 à 2 500 euros par an**. Les tarifs varient en fonction de la localisation géographique, du type d'établissement (certaines hautes écoles pédagogiques affichent des frais de scolarité moins élevés) et de la filière.

À ces frais, qui « *constituent une contribution aux coûts de formation* »[2], s'ajoutent des taxes diverses (taxes d'inscription et d'examen, cotisations aux associations, taxes d'utilisation des bibliothèques, installations sportives, *etc.*) qui peuvent être comprises entre 100 et 250 francs suisses selon l'institution.

Source : division de la législation comparée du Sénat

(2) Un débat aigu autour du relèvement des droits d'inscription pour les étudiants nationaux

Le débat le plus aigu concerne le relèvement des droits d'inscription pour les étudiants nationaux.

Sur le plan juridique, des marges de manœuvre importantes existent à cet égard. La détermination du montant des frais d'inscription s'inscrit en effet dans le **cadre tracé par le juge pour l'application de l'exigence constitutionnelle de gratuité de l'enseignement supérieur public**, tirée du Préambule de la Constitution de 1946.

S'il résulte du treizième alinéa de ce texte, de valeur constitutionnelle[3], que « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* » et que « *L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* », le Conseil constitutionnel a estimé que cette exigence ne faisait pas obstacle à la perception, dans l'enseignement supérieur, de frais d'inscription « *modiques* » et « *tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants* » [4]. Le Conseil d'État, compétent pour contrôler le montant des frais d'inscription, a précisé que le caractère modique des frais d'inscription doit être apprécié au regard du coût des formations, mais également des exonérations et des aides dont peuvent bénéficier les étudiants, « *de telle sorte que ces frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'instruction* »[5].

---

[1] Decreto 43/2022, de 29 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las universidades públicas de la Comunidad de Madrid.

[2] *Source : « Taxes d'études dans les hautes écoles suisses », site swissuniversities.ch, qui représente la Suisse dans les groupes de travail internationaux en lien avec l'enseignement.*

[3] *Intégré au bloc de constitutionnalité par la décision du Conseil constitutionnel n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.*

[4] *Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019.*

[5] *Conseil d'État, 1er juillet 2020, n° 430121.*

Le Conseil d'État avait ainsi jugé que le montant maximum des frais applicables aux étudiants extracommunautaires, alors fixé à 2 770 euros en licence et 3 770 euros en master, et représentant respectivement 30% et 40 % du coût annuel moyen par étudiant, satisfaisait à l'exigence constitutionnelle de gratuité[1]. **Cet équilibre jurisprudentiel ménage donc une marge importante, par rapport aux tarifs actuellement pratiqués, dans la détermination du montant des droits d'inscription universitaires**.

Deux leviers peuvent être mobilisés à ce titre.

- *La possibilité de développer les diplômes d'établissement à tarification propre*

Il s'agit tout d'abord des **droits d'inscription associés aux diplômes d'établissement**, qui ne sont pas soumis à l'encadrement tarifaire des formations préparant aux diplômes nationaux.

En application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation, les universités ont en effet la possibilité de proposer, en parallèle des cursus de préparation des diplômes nationaux, des **formations sanctionnées par des diplômes qui leur sont propres** (dits « diplômes d'établissement »), lesquels peuvent conférer un **grade universitaire** par décision du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Les droits d'inscription associés à ces formations, **déterminés par le conseil d'administration de chaque établissement**[2], peuvent atteindre des montants sans commune mesure avec ceux des formations préparant aux diplômes nationaux. À titre d'exemple, ils s'élèvent à 8 238 euros pour le master Mode et matière de l'université PSL, et sont de l'ordre de 5 000 euros pour le master Modélisation des systèmes neuronaux et cognitifs de l'université Côte d'Azur[3] ou de 3 800 euros pour chacune des trois premières années du diplôme d'université (DU) Designer global de CY Cergy Paris Université. Ces droits sont fréquemment définis de manière progressive avec les revenus du foyer fiscal de rattachement de l'étudiant, sur le modèle déployé notamment par les instituts d'études politiques (IEP).

Selon le rapport des Assises du financement des universités, les ressources tirées des droits associés aux diplômes d'établissements représentaient **31 % du montant total des droits d'inscription** perçus en 2025 ; la mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR estimait leur produit annuel à 107 millions d'euros entre 2019 et 2023[4]. Le rapport des Assises invite les universités à développer davantage ce type de cursus.

---

[1] *Par l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.*

[2] *Le Conseil d'État ayant jugé que l'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 précitée n'était applicable qu'aux droits d'inscription des formations préparant des diplômes nationaux (CE, 19 mars 2001, n° 192203, aux tables du recueil Lebon).*

[3] *Il s'agit dans ces deux cas du montant relevé en 2025-2026 pour la tranche de revenus la plus élevée, ces droits étant définis de manière progressive avec les revenus du foyer fiscal auquel de rattache l'étudiant.*

[4] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *préc. p. 23.*

➢ *Des recommandations convergentes sur l'augmentation des tarifs associés à la préparation des diplômes nationaux*

Il s'agit ensuite, de manière plus **sensible**, du montant des **droits d'inscription facturés pour la préparation des diplômes nationaux**, qui représentaient 43 % du montant total des droits d'inscription acquittés par les étudiants en 2025[1].

• Cette possibilité a fait l'objet d'**appréciations contrastées** devant la commission d'enquête.

Plusieurs présidents d'université se sont déclarés attachés à la préservation du modèle actuel de définition des frais d'inscription universitaires, lors de leur audition ou dans les réponses apportées au questionnaire de la rapporteure. Ces prises de position reposent notamment sur la considération que ce système garantirait un large accès à l'enseignement supérieur, constituerait un élément d'équité et favoriserait l'accueil d'une grande diversité de publics.

Stéphane Braconnier a estimé que les filières de premier cycle devaient demeurer le plus accessibles possibles, sans exclure une légère augmentation des droits associés « *pour donner un peu d'air aux universités* »[2]. Il a cependant appelé au « ***réalisme*** » **sur les formations de deuxième cycle**, « *qui coûtent cher à l'université et […] offrent aux étudiants des débouchés [aux] niveaux de rémunération extrêmement élevés* », notamment en droit des affaires, et pour lesquelles il a estimé qu'il ne serait « *pas totalement choquant* » de « ***mettre en adéquation les droits que nous demandons à nos étudiants avec les niveaux d'insertion professionnelle et de rémunération à la sortie*** ».

D'autres argumentaires sont fondés sur **l'absence de garantie apportée par le modèle des frais d'inscription modiques et uniformes quant à l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur**. Lamri Adoui, président de France Universités, a estimé que « *le modèle des frais d'inscription modiques n'assure pas une totale égalité des chances* », dans la mesure où les catégories socioprofessionnelles élevées « *continuent ainsi d'être majoritairement représentées dans certaines disciplines* »[3]. Valérie Pécresse a également souligné l'existence parallèle de formations « *aux frais d'inscription très élevés pour des métiers qui ne sont pas à haut revenu – je songe par exemple aux écoles privées d'infirmières* » et de formations « *totalement gratuites pour des métiers qui permettent de gagner très bien sa vie, comme certaines grandes écoles d'ingénieurs* »[4].

El Mouhoub Mouhoud est allé plus loin en défendant « *un* ***modèle de droits d'inscription progressifs****, indexés sur les revenus des familles, plafonnés raisonnablement, et assortis d'exonérations ou de contributions faibles pour les ménages modestes* », tel que celui développé au sein de son établissement,

---

[1] *Selon le rapport des Assises du financement des universités.*
[2] *Audition du 7 avril 2026.*
[3] *Audition du 1er avril 2026.*
[4] *Audition du 16 juin 2026.*

en mettant en avant l'idée que la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur public, loin d'être égalitaire, constitue en réalité « *une subvention indirecte aux plus riches* »[1]. Les étudiants les plus favorisés sont en effet surreprésentés dans les filières sélectives bénéficiant de dotations publiques élevées, telles que les CPGE, tandis que les moins favorisés sont plus nombreux dans les filières non sélectives de l'université, qui bénéficient d'un moindre financement public ; il en résulte, selon lui, que « *la dépense publique bénéficie davantage à ceux qui en ont le moins besoin* » et que « *l'équivalent de 31 % de la dépense publique d'enseignement supérieur est accaparée par les 10 % les plus riches* »[2].

• **La mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR et les Assises du financement des universités ont enfin conclu, de manière convergente, à la nécessité d'une « *augmentation raisonnée* »**[3] des droits d'inscription aux formations préparant aux diplômes nationaux.

Plusieurs **arguments** sont mis en avant à l'appui de cette préconisation :

– la **singularité du service public de l'enseignement supérieur**, lequel, contrairement au service public de l'éducation nationale, **ne bénéficie pas effectivement à l'ensemble de la population**. D'après l'OCDE, 50 % seulement de la population âgée de 25 à 34 ans est diplômée de l'enseignement supérieur[4]. Thierry Coulhon a considéré dans le même sens que si l'enseignement supérieur constitue un bien public essentiel, « *tout le monde n'en bénéficie pas de la même manière* », en soulignant que « *l'absence de lien individuel entre le service dont l'on bénéficie et ce que l'on contribue peut engendrer des effets pervers* »[5] ;

– le **caractère anti-redistributif de la dépense publique d'enseignement supérieur**, qui bénéficie principalement aux étudiants issus de foyers plus favorisés ;

– l'impérieuse nécessité de dégager de nouvelles ressources permettant **d'améliorer significativement les conditions d'enseignement, d'accueil et de vie des étudiants**.

La mission de l'IGF et de l'IGÉSR, après avoir examiné quatre scénarios concurrents d'augmentation des droits d'inscription, recommande une **augmentation uniforme,** fixée par arrêté du ministre, et assortie **de mesures d'accompagnement permettant de limiter son impact pour les étudiants les moins favorisés**[6].

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 31 mars 2026.*
[3] *Rapport des Assises du financement des universités, préc.*
[4] *OCDE, Regards sur l'éducation, 2023.*
[5] *Audition du 7 avril 2026.*
[6] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *préc.*

Le modèle préconisé par le rapport final des Assises consiste en « *un barème progressif exonérant les étudiants les moins en capacité de payer* », de manière à garantir, à terme, que **10 % des ressources universitaires soient issues des frais d'inscription**. Dans cette situation, le coût d'une année de licence atteindrait 900 euros et celui d'une année de master 1 300 euros, soit **une multiplication par cinq des droits aujourd'hui en vigueur**.

Les conclusions des Assises assortissent cette recommandation de **garde-fous** proches de ceux mis en avant par la commission de la culture du Sénat[1] : une affectation intégrale des recettes supplémentaires dégagées vers les universités, sans réduction concomitante de la SCSP ; une exonération des étudiants les moins en capacité de payer, notamment *via* une refondation du système de bourses ; un mécanisme de péréquation entre les établissements, qui passerait par la mise en commun d'une fraction des ressources collectées ou la prise en charge directe par l'État des exonérations accordées aux boursiers ; une stabilité des tarifs pour les étudiants en cours de formation.

(3) L'impérieuse nécessité d'une pleine mise en œuvre de la différenciation des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires

Un troisième levier de rehaussement des ressources tirées des droits d'inscription réside dans la **pleine mise en application de la différenciation des droits d'inscription pour les étudiants extra-communautaires**, à ce jour **contournée par la grande majorité des universités**, et dont une récente mesure réglementaire devrait renforcer l'effectivité à partir de la prochaine rentrée universitaire.

• La différenciation décidée en 2019 a en effet été assortie de **possibilités d'exonération** prévues par le décret n° 2019-344 du 19 avril 2019[2]. Dans sa rédaction issue de ce texte, l'article R. 719-50 du code de l'éducation permettait aux établissements de moduler à la baisse les droits d'inscription facturés aux étudiants « *qui en font la demande en raison de leur* ***situation personnelle*** » ainsi qu'à ceux dont l'inscription répondait « *aux* ***orientations stratégiques de l'établissement*** », dans la **limite de 10 % des étudiants non boursiers de l'établissement**. Aucun contrôle du respect de cette limite n'était prévu.

La Dgesip relève que ces possibilités d'exonération ont été « *largement mises en œuvre par les établissements durant la première phase de la stratégie* », au bénéfice principalement des étudiants extracommunautaires[3]. Selon la mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR**, seuls 8 000 des 103 200 étudiants éligibles aux frais différenciés, soit 8 %, s'en sont ainsi acquittés** en 2022-2023 ; **79 % ont bénéficié d'une exonération partielle**,

[1] Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance, *préc.*

[2] *Décret n° 2019-344 du 19 avril 2019* relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

qui s'est généralement traduite par l'alignement de leurs droits d'inscription sur ceux des étudiants communautaires, et **13,5 % ont été totalement exonérés** de droits d'inscription. Ces mesures ont représenté un **manque à gagner de 234 millions d'euros en 2023**[1]**.**

Plusieurs universités ont, ce faisant, **méconnu la réglementation applicable** : certaines ont en effet fait le choix d'une **politique d'exonération générale** au bénéfice de leurs étudiants extracommunautaires, avec pour conséquence le dépassement du seuil de 10 % mentionné *supra*. La mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR indique ainsi que « *la majorité des universités exonèrent entre 5 et 10 % de leurs étudiants, et qu'environ treize universités dépassent ce seuil* » ; elle estime à **13 millions d'euros** le manque à gagner résultant, pour ces établissements, de cette non-conformité à la réglementation[2].

Nombre et proportion des étudiants extracommunautaires bénéficiant de mesures d'exonération du paiement des droits différenciés

Situation	2021-2022		2022-2023		Évolution (en %)
	Effectifs	Part (en %)	Effectifs	Part (en %)	
Tarif plein	5 900	6,1 %	8 000	7,8 %	+ 35,6 %
Exonération partielle	74 500	77,1 %	81 200	78,7 %	+ 9,0 %
Exonération totale	16 200	16,8 %	13 900	13,5 %	- 14,2 %
Ensemble	**96 600**	**100,0 %**	**103 200**	**100,0 %**	**+ 6,8 %**

Source : Mission conjointe de l'IGF et de l'IGÉSR sur le modèle économique des universités

Plusieurs présidents d'université entendus par la commission d'enquête ont assumé ce choix, qu'ils ont principalement **justifié par la nécessité de préserver l'attractivité des universités françaises** pour les étudiants internationaux. Arnaud Laimé, soulignant que « *l'université Paris 8, fidèle aux principes de démocratisation de l'enseignement supérieur qui ont prévalu à sa création, a garanti jusqu'à ce jour des frais d'inscription égaux à tous les étudiants quelles que soient leur origine et leur nationalité* », a ainsi estimé que « *l'obligation de mettre en œuvre les frais différenciés restreindra fortement cette politique d'internationalisation menée au long cours, sans amener les subsides escomptés car elle tiendra à l'écart de l'[enseignement supérieur] français des centaines d'étudiants internationaux qui auraient pu en être, ensuite, les ambassadeurs* »[3]. Vincent Gouëset a également indiqué que « *l'université Rennes 2 ne s'est pas saisie de cette possibilité de différenciation* » dans le but de maintenir son attractivité internationale et en tenant compte du profil de ses étudiants extracommunautaires, dont huit dixièmes proviennent « *des pays du Sud* »[4].

[1] *Inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *préc. p. 17.*
[2] Ibid., *annexe V p. 23.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

• Le Gouvernement a récemment décidé de **rendre le paiement des droits différenciés** « ***plus systématique*** *pour les étudiants qui y sont assujettis* »[1].

Un décret du 19 mai 2026[2] a ainsi **limité les possibilités d'exonération à la main des universités,** en prévoyant qu'elles devront désormais découler de **l'examen de la situation personnelle de chaque étudiant**, notamment au regard de ses ressources, et en **excluant les exonérations génériques** fondées sur des catégories générales ou sur des motifs stratégiques propres aux établissements. Des exonérations de plein droit sont toutefois maintenues pour les boursiers du gouvernement français et les étudiants relevant d'accords de coopération avec réciprocité. Un **bilan** des exonérations accordées devra être présenté chaque année au conseil d'administration de l'établissement, au sein duquel l'État se trouve représenté.

La mesure entrera en vigueur selon un **calendrier progressif**, visant à restreindre par paliers les possibilités d'exonération ouvertes aux établissements : 30 % d'exonérations individuelles demeureront possibles en 2026-2027, avant d'être réduites à 25 % en 2027-2028, puis à 20 % à compter de la rentrée 2028. Les étudiants déjà exonérés en 2025-2026, ou ayant obtenu une exonération pour 2026-2027 avant l'entrée en vigueur du décret, en conservent le bénéfice jusqu'à la fin de leur cycle de formation, à condition qu'ils restent inscrits dans le même établissement et dans la même formation.

Sans être en mesure de préciser le montant des recettes supplémentaires attendues, la Dgesip indique que les nouvelles ressources ainsi générées « *abonderont le budget des établissements et pourront être réinvesties dans leur politique internationale et l'amélioration des conditions d'accueil* », afin de financer notamment « *le renforcement des guichets dédiés et le développement de cours en anglais* »[3].

b) Un développement des autres ressources propres à poursuivre

Outre les droits d'inscription, le rapport des Assises du financement des universités insiste sur la nécessité de développer les autres ressources propres, qu'il s'agisse des ressources d'origine publique (à l'instar des appels à projets en matière de recherche) ou privée (formation continue, mécénat, valorisation des produits de la recherche en lien avec les entreprises).

Ce développement des ressources propres n'a pas vocation à se substituer aux financements de l'État par la SCSP, mais à la compléter et à faire jouer pleinement l'effet de levier de l'investissement public dans l'enseignement supérieur et la recherche.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Décret n° 2026-385 du 19 mai 2026* relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

(1) Les appels à projets européens en matière de recherche : un potentiel de développement

Le rapport de l'IGF de l'IGÉSR de janvier 2025 mettait en évidence une **sous-performance des établissements d'enseignement supérieurs et des ONR français** dans l'obtention des crédits du programme-cadre « Horizon Europe », doté de 95,5 milliards d'euros sur la période 2021-2027, soit un taux de retour de 11 %. Ce dernier situe la France en deuxième position derrière l'Allemagne (17 %), mais demeure très inférieur à la contribution française au budget de l'Union européenne (qui s'élève également à 17 %)[1].

Les deux inspections générales estiment à 200 millions d'euros par an le potentiel de ressources susceptibles d'être générées par une mobilisation accrue des établissements public d'enseignement supérieur en la matière[2].

Le rapport des Assises du financement des universités relevait à cet égard la « *difficulté [des universités] à prioriser et à accompagner les acteurs vers les appels à projets européens* »[3]. La complexité particulière de ces appels à projets, soulignée par de nombreux acteurs, nécessite un appui et un soutien administratifs renforcés – notamment par la constitution de services dédiés et la mutualisation – ainsi que des dispositifs d'incitation à destination des chercheurs[4].

(2) D'autres ressources peuvent être mobilisées

• **L'apprentissage** dans les universités a connu une forte dynamique depuis la loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*[5], les ressources tirées des formations en alternance atteignant 6 % des ressources des universités et des EPSCP en 2025[6].

Dominique Marchand, cheffe du service de l'IGÉSR, a relevé que si « *l'université s'est saisie des ressources nouvelles offertes par la loi en ce qui concerne l'apprentissage* », « *elle s'en est saisie toutefois dans des proportions moindres que le secteur privé* »[7]. Pour le président de l'université de Haute-Alsace, dont un peu plus de 10 % des étudiants sont en apprentissage[8], les recettes tirées des formations en alternance « *jouent un rôle déterminant dans l'équilibre financier de l'établissement* », finançant notamment le développement de nouvelles offres de formation et le « *soutien de certaines fonctions transversales indispensables au fonctionnement de l'université* »[9].

---

[1] *IGF et IGÉSR,* op. cit., p. 14.
[2] *Idem, annexe III, p. 40-41.*
[3] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 5.*
[4] *L'IGF et l'IGÉSR proposent à cet égard la systématisation de mesures d'intéressement et de décharges horaires en faveur des enseignants-chercheurs déposant des réponses aux appels à projets européens.*
[5] *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018* pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
[6] *Rapport des Assisses du financement des universités.*
[7] *Audition du 14 avril 2026.*
[8] *Audition du 19 mai 2026.*
[9] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

La réduction des aides à l'apprentissage décidée par l'État depuis 2025 devrait fortement limiter son potentiel de développement, voire fragiliser certains établissements.

Des marges existent toutefois en ce qui concerne le versement du solde de la taxe d'apprentissage, dont les versements aux universités demeurent très limités (0,4 % des recettes des établissements en 2025). Ces versements étant alloués au choix des entreprises, le développement de cette ressource doit s'inscrire dans un mouvement plus large de rapprochement avec les entreprises.

• La **formation continue** s'est également fortement développée, les recettes afférentes pour les EPSCP étant estimées entre 400 et 450 millions d'euros.

L'IGF et l'IGÉSR évaluent à 200 millions d'euros le montant des recettes supplémentaires générées par un accroissement de l'activité de formation continue des EPSCP, tout en soulignant que seule la marge sur le coût complet constituerait une véritable ressource supplémentaire libre d'emploi[1]. Cette estimation paraît toutefois assez basse au regard de l'ampleur du marché de la formation continue, dont les universités demeurent encore des acteurs relativement marginaux.

Le rapport des Assises du financement des universités regarde la formation continue comme un « ***levier stratégique majeur*** », évoquant une marge effective nette de 20 % dégagée par certains établissements, qui illustrerait la « *possibilité d'utiliser la formation continue comme une contribution importante au modèle économique des universités* »[2]. De même, tout en relevant l'obstacle que peut constituer la séparation des activités de formation initiale et continue, Valérie Pécresse a estimé qu'« *avec la formation tout au long de la vie, l'université a un boulevard devant elle pour accroître ses moyens* »[3].

Au-delà de l'accroissement des ressources des universités, le développement de la formation continue constitue également un enjeu majeur d'augmentation générale du niveau des connaissances et d'adaptation aux évolutions des métiers. Daniel Mouchard, président de l'université Paris-III Sorbonne Nouvelle, a qualifié ainsi d'« *absolument essentiel* » l'enjeu de la formation tout au long de la vie, estimant qu'« *il est vital pour les universités de s'ouvrir à de nouveaux publics, d'abord pour des raisons de démographie, mais aussi pour des enjeux économiques, sociétaux et démocratiques. Je tiens à le souligner avec force : il est indispensable que le marché de la formation tout au long de la vie soit investi fortement par les universités publiques, avec leur qualité et leur excellence propres* »[4].

---

[1] *IGF et IGÉSR,* op. cit., *p. 18.*
[2] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 80.*
[3] *Audition du 16 juin 2026.*
[4] *Audition du 20 mai 2026.*

• Les recettes tirées de la **valorisation de la recherche** et de ses innovations, si elles connaissent une forte progression (+ 25 % entre 2019 et 2023, principalement au titre des prestations de recherche), demeurent encore limitées : elles sont estimées par l'IGF et l'IGÉSR à 192 millions d'euros en 2023[1].

Plusieurs universités ont mis en avant leur volonté de développer la recherche partenariale. Pour Bruno Lina, président de l'université Claude-Bernard Lyon 1, dont les contrats de recherche représentent 28 millions d'euros par an, il s'agit, avec les contrats industriels, du « *principal levier pour augmenter significativement nos ressources propres* » ; il cite à ce titre plusieurs pistes d'amélioration, parmi lesquelles figurent la création de davantage de chaires industrielles et de laboratoires communs, le développement de *« prestations technologiques de très haut niveau »* ou encore l'accompagnement des start-up issues des laboratoires[2]. Régis Bordet a insisté sur le fait que le pôle universitaire d'innovation (PUI) de l'université de Lille constituait *« un levier important pour renforcer la visibilité, la coordination et l'efficacité des dispositifs de valorisation de la recherche publique »*[3].

• Le **mécénat** constitue enfin un gisement de ressources largement inexploité par les universités.

Si le nombre d'universités ayant mis en place une fondation a progressé – 62 en 2025 contre 52 en 2018 –, l'activité de mécénat demeure très peu développée. Le rapport des Assises du financement des universités souligne que les « *fondations demeurent des structures légères avec en moyenne trois ETP, une collecte de fonds moyenne de 1 M€ par an et de très fortes disparités entre fondations* »[4]. Les recettes issues du mécénat ne dépassent pas 21 millions d'euros, montant dérisoire au regard des levées de fond réalisées par les universités étrangères : par exemple, les universités britanniques ont levé 933 millions de livres par an entre 2019 et 2023[5].

Cet écart procède pour l'essentiel de différences culturelles, ainsi que l'a rappelé Philippe Aghion, qui a mis en avant l'intérêt de « *pousser une culture du mécénat. Cela procède en partie de la culture, mais aussi en partie de mesures spécifiques. Nous n'avons pas suffisamment cela chez nous* »[6].

Certains présidents d'université ont pu faire valoir des initiatives fructueuses en la matière. Stéphane Braconnier a exposé que les fondations « *permettent de faire financer par des entreprises privées, des donateurs et des mécènes, non pas le fonctionnement courant de l'université, mais un certain nombre de ses priorités. Pour nous, il s'agit de l'accès aux études des étudiants handicapés, de*

---

[1] *IGF et IGÉSR,* op. cit., *p. 21. Ces calculs ne tiennent toutefois pas compte des recettes tirées de l'activité des filiales de droit privé et des sociétés d'accélération des transferts de technologie (SATT).*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 80.*
[5] *IGF et IGÉSR,* op. cit., *p. 19.*
[6] *Audition du 16 avril 2026.*

la mobilité internationale et du logement étudiant. Si nous pouvons aujourd'hui offrir près d'une centaine de chambres à la cité internationale universitaire de Paris aux étudiants qui en ont le plus besoin, c'est grâce au financement de la fondation partenariale »[1]. El Mouhoub Mouhoud a souligné que « *grâce à la Fondation Dauphine, nous avons ouvert deux résidences universitaires à Saint-Ouen […]. Nous y logeons des étudiants bénéficiant du programme Égalité des chances, des étudiants standards de la famille dauphinoise habituelle et des étudiants internationaux* »[2].

B. DES UNIVERSITÉS PRIVÉES DE CERTAINS LEVIERS DE L'EXCELLENCE

1. Une autonomie inachevée, révélatrice d'un déficit de confiance

La loi LRU de 2007 a marqué une étape majeure dans l'autonomie des universités, qu'elle visait à renforcer « *afin de […] permettre [aux universités] de remplir mieux et plus complètement leurs missions de formation, de recherche et désormais d'insertion professionnelle* »[3].

Le passage progressif aux « responsabilités et compétences élargies » (RCE) prévues par la loi LRU a permis d'accroître fortement les marges de manœuvre des établissements, au service de la définition d'une stratégie propre : globalisation de la SCSP, intégration de la masse salariale au budget, création d'outils destinés à augmenter leurs ressources propres, *etc*.

En dépit des apports de la LPR de 2020 – chaires de professeur junior, suppression de la qualification pour le recrutement des professeurs des universités, contrat de mission, *etc*. -, cette autonomie demeure largement inachevée. La Cour des comptes a parlé en 2021 d'une autonomie « *en trompe-l'œil* », les universités demeurant « *dans un état de dépendance marquée vis-à-vis du ministère* »[4]. Coralie Chevallier a qualifié cette autonomie de « *toute relative* » devant la commission d'enquête, dès lors que les universités « *n'ont véritablement la main ni sur leurs ressources humaines ni sur leurs finances ni sur leur capacité d'accueil* » et que « *le cadre de gouvernance et d'organisation reste […] très centralisé et s'applique à toutes les universités, quelle que soit leur taille, leur vocation ou leur stratégie propre* »[5].

L'« acte II » de l'autonomie des universités, annoncé en mars 2024, et qui devait prendre la forme de l'expérimentation, par un petit nombre d'établissements de mesures de simplification, notamment en matière de ressources humaines et budgétaire, ne semble pas avoir prospéré.

---

[1] *Audition du 7 avril 2026.*
[2] *Audition du 31 mars 2026.*
[3] *Exposé des motifs du projet de loi.*
[4] *Cour des comptes,* Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, *octobre 2021, p. 15.*
[5] *Audition du 13 avril 2026.*

Des universités parmi les moins autonomes d'Europe

La troisième édition du tableau de bord de l'EUA, parue en 2023, classe 36 systèmes nationaux d'enseignement supérieur (ou sous-nationaux, tels que les *Länder* allemands) sur quatre aspects majeurs de l'autonomie[1] :

– l'autonomie organisationnelle, pour laquelle le système français occupe la 24e place du classement, le rapport relevant notamment que la loi et le règlement régissent avec précision le fonctionnement des établissements et leur organisation ;

– l'autonomie financière (27e place), compte tenu notamment de l'encadrement dont fait l'objet l'emploi de la SCSP, de l'absence de dévolution immobilière et des restrictions à l'emprunt ;

– l'autonomie de gestion des personnels (31e place), en raison notamment de la gestion nationale des corps de fonctionnaires (en particulier les prérogatives du CNU), et des possibilités très limitées de licenciement qui résultent de ce statut ;

– l'autonomie académique (32e place), au regard des restrictions à la capacité des universités de définir leur offre de formation, parmi lesquelles figurent l'absence de définition des capacités d'accueil et l'existence d'une procédure d'accréditation pour la délivrance des diplômes nationaux, *etc.*

Ce classement met en évidence que le système français figure parmi ceux où les universités sont les moins autonomes. La comparaison avec le classement établi en 2017 fait d'ailleurs apparaître une dégradation de la position relative de la France sur l'ensemble des postes.

Si elle procède d'une certaine tradition française, le maintien d'une forte centralisation traduit **une forme de manque de confiance à l'égard des universités**.

Outre les conditions de leur financement (*cf. supra*), en témoigne **le maintien de normes multiples limitant les marges de manœuvre des établissements** dans divers domaines, notamment les plafonds d'emplois ou le recours à l'emprunt, *etc.* Lors de son audition, Valérie Pécresse a ainsi rapporté que « *quand nous avons donné l'autonomie financière aux universités, Bercy a immédiatement essayé de tout verrouiller. Il a même été question de prévoir que les fonds des fondations universitaires soient obligatoirement placés en bons du Trésor ; dans une période de taux d'intérêt négatifs, cela aurait conduit les fonds récoltés par les fondations universitaires à avoir des rendements négatifs… Il y a une vraie méfiance de Bercy par rapport à la capacité de gestion des universités* »[2].

Or, **l'autonomie est également une condition de l'excellence.** Ainsi que l'a exposé Lamri Adoui, « ***l'autonomie universitaire n'est pas un luxe*** *: elle est la condition pour permettre aux établissements de répondre aux besoins locaux et globaux, de bâtir des projets scientifiques ambitieux et de s'adapter aux mutations profondes de notre société* »[3].

[1] *Pruvot, E.B., Estermann, T. Popkhadze, N. (2023)* University autonomy in Europe IV. The scorecard, *2023. https://www.eua.eu/publications/reports/university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html*

[2] *Audition du 16 juin 2026.*

[3] *Audition du 2 avril 2026.*

2. Des responsabilités encore trop limitées

a) Une autonomie particulièrement limitée en matière de ressources humaines

« *On ne peut qualifier* " d'autonome " *une université qui ne maîtrise ni ses recrutements ni la gestion des promotions et évolutions de carrière de ses personnels* », constatait en 2021 la Cour des comptes[1]. Ce constat demeure largement partagé, tant les contraintes qui enserrent les marges de manœuvre des universités en la matière sont importantes.

• De manière générale, Arnaud Laimé constate qu'« ***en pratique, les marges de manœuvre et stratégies sont entravées par une double contrainte : la masse salariale et le plafond d'emplois***. *Cette double contrainte pèse directement sur le taux d'encadrement, sur la capacité à ouvrir des postes dans les disciplines sous tension, et sur la possibilité de construire une stratégie de recherche cohérente* » [2].

Le rapport des Assises du financement des universités souligne à cet égard que « ***le pilotage des ressources humaines doit être décloisonné et organisé autour d'une masse salariale globalisée*** », en jugeant nécessaire de « ***dépasser une gestion par catégories d'emplois, par enveloppes séparées ou par logiques trop segmentées*** *pour permettre l'émergence d'une gestion de l'ensemble des ressources humaines au service de la stratégie d'établissement* »[3]. Il pointe notamment certaines pratiques tendant à réduire l'autonomie de gestion des établissements, à l'instar de la réduction systématique du plafond d'emplois des établissements lorsque des emplois sont vacants.

Au surplus, la diversité des statuts des personnels réduit considérablement les marges de manœuvre des présidents d'université. Christine Musselin a ainsi relevé que « ***la coexistence de profils aux statuts, rémunérations et charges d'enseignement hétérogènes soulève de grands défis de gestion au sein des laboratoires et des départements et, de manière plus générale, pour les ressources humaines*** »[4].

• En ce qui concerne les **enseignants-chercheurs**, leur recrutement est contraint par le maintien de la **qualification par le conseil national des universités (CNU)** pour l'accès au corps de maîtres de conférences[5], tout comme **certaines décisions partagées ou impliquant l'intervention du CNU**, comme l'avancement de grade, l'octroi des congés pour recherches ou conversions thématiques (CRCT) ou de certaines primes (la Ripec C3).

---

[1] *Cour des comptes,* op. cit.*, p. 15.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Rapport des assises du financement des universités, juin 2026, p. 42.*
[4] *Audition du 8 avril 2026.*
[5] *Si l'article 5 de la LPR a prévu une expérimentation visant à permettre de déroger à la qualification préalable du CNU pour le recrutement des maîtres de conférences, le décret en Conseil d'État nécessaire à sa mise en œuvre n'a pas été publié.*

Plusieurs présidents d'université et observateurs ont **souligné les inconvénients du maintien d'une telle gestion nationale de la carrière des enseignants-chercheurs**, notamment la lourdeur des procédures qui en résulte.

La logique statutaire tend également à réduire les marges de manœuvre des universités, en matière de rémunération – fixée en référence à des grilles indiciaires –, de promotion ou d'organisation du service. L'attention de la commission d'enquête a également été appelée sur l'application des règles de droit commun de mobilité de la fonction publique d'État, en particulier la priorité de mutation pour rapprochement de conjoint, qui paraît peu adaptée aux spécificités de la profession universitaire.

Dominique Marchand, cheffe du service de l'IGÉSR, a néanmoins indiqué avoir été saisie, dans le cadre de l'« acte II » de l'autonomie, **de très peu de demandes d'expérimentation en matière de gestion des enseignants-chercheurs**[1]. Une telle réticence procède notamment de l'attachement d'une grande partie de la communauté universitaire à une gestion nationale des enseignants-chercheurs et, par conséquent, une défiance à l'égard d'un accroissement des prérogatives des universités en la matière.

Cette gestion nationale est perçue comme une garantie de l'excellence académique et de l'égalité de traitement entre universitaires, alors qu'est fréquemment dénoncé le « localisme » en matière de recrutement (ce qui désigne la préférence donnée par les établissements aux candidats qui en sont issus). Jean-Richard Cytermann, ancien chef de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) a relevé que cette méfiance « *apparaît bien lors des projets qui remettent en cause le rôle du CNU dans la qualification alors que cette procédure est un signe de défiance vis-à-vis de la qualité des diplômes que les universités délivrent (thèses ou HDR)* » et qu'elle « *explique en partie pourquoi des dispositifs d'attractivité comme le recrutement de contractuels LRU ou les chaires de professeur junior de la LPR sont peu utilisés* »[2].

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Tribune dans l'AEF, publiée le 16 mars 2023.*

L'enseignement : une mission au poids croissant et insuffisamment reconnue

Par définition, les enseignants-chercheurs ont une double mission d'enseignement et de recherche. Leur temps de travail de référence est partagé également entre ces deux missions, avec un service d'enseignement fixé statutairement à 192 heures annuelles équivalent travaux dirigés (HETD) ou 128 heures de cours magistral.

La question de la charge d'enseignement des enseignants-chercheurs est revenue à plusieurs reprises au cours des travaux de la commission d'enquête. De nombreux interlocuteurs ont pointé **l'alourdissement de cette charge d'enseignement** sous l'effet de l'augmentation du nombre d'heures complémentaires. Pour Coralie Chevallier, « *la charge d'enseignement et les tâches administratives dans les universités sont particulièrement lourdes dans le système français* », ce qui constitue « *l'un des freins les plus concrets à l'activité scientifique des enseignants-chercheurs* »[1].

La possibilité pour les universités de **moduler davantage le service d'enseignement des enseignants-chercheurs** présenterait l'intérêt de tenir compte de l'intensité de l'activité de recherche et d'éviter les phénomènes d'éviction de la recherche, notamment pour les jeunes maîtres de conférences. À l'inverse, cette modulation pourrait conduire à majorer le service d'enseignement des enseignants-chercheurs dont l'activité de recherche est réduite, voire inexistante.

L'insuffisante prise en compte de la mission d'enseignement dans le recrutement et la carrière des enseignants-chercheurs a également été mise en avant. L'IGÉSR a ainsi pointé « *la difficulté à mobiliser l'ensemble des enseignants-chercheurs autour des enjeux liés à la formation* », qui tient « *pour partie au poids des activités de recherche dans leur recrutement et dans leur carrière* »[2]. L'inspection générale y voit notamment un frein à l'amélioration de la qualité des enseignements, estimant que « *la faible reconnaissance de l'investissement pédagogique des enseignants-chercheurs ne facilite pas la réflexion sur la qualité des enseignements* »[3], tout en notant **l'absence de réelle évaluation des enseignements**, l'évaluation par les étudiants étant souvent réduite à une évaluation globale de la formation. De même, Fabrice Balanche observe qu'« *il n'existe aucune évaluation des enseignements universitaires* » et que l'investissement pédagogique « *n'est même pas pris en compte dans les promotions et les recrutements. On demande simplement une expérience d'enseignement lors de la qualification aux fonctions de maître de conférences au CNU* »[4].

• **La gestion des personnels administratifs** – les personnels Biatss – **est également très peu déconcentrée**, de nombreuses décisions continuant de relever des rectorats ou du ministère.

Dominique Marchand observe « *une demande forte des universités de disposer de plus de compétences* » en la matière, « *non seulement en ce qui concerne la gestion, mais aussi les capacités de promotion, d'évolution ou de définition du régime indemnitaire* »[5].

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *IGÉSR,* L'organisation de la première année des formations supérieures : accueil et réussite des étudiants, transition et construction des parcours, dispositifs d'accompagnement, profil des enseignants*, rapport n° 21-22 0891, mars 2023, p. 46.*
[3] Idem.
[4] Réponse au questionnaire de la rapporteure.
[5] *Audition du 14 avril 2026.*

De telles marges de manœuvre permettraient de renforcer l'attractivité de ces fonctions, mais également de donner aux présidents d'université certains leviers essentiels en matière de gestion des ressources humaines. Certains présidents d'université ont ainsi souligné les situations difficiles que pouvait faire naître, par exemple, l'absence de déconcentration du pouvoir disciplinaire pour certaines catégories de personnels Biatss, obligeant à de longs et parfois laborieux échanges avec le rectorat ou l'administration centrale au sujet de situations individuelles.

Il est également notable que la nomination du directeur général des services (DGS) n'est pas prononcée par le président de l'université mais, sur sa proposition, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

• **La gestion des enseignants du secondaire affectés dans l'enseignement supérieur** (Esas) **échappe également largement aux universités**.

Déterminants pour le bon fonctionnement des enseignements universitaires, ces personnels – professeurs agrégés (Prag) ou certifiés – assurent entre 20 % et 25 % des heures d'enseignement à l'université[1] ; cette proportion varie nettement selon les formations et est beaucoup plus élevée en premier cycle, particulièrement en licence professionnelle. Leur service ne comportant pas de recherche, leurs obligations d'enseignement sont deux fois plus importantes que celles des enseignants-chercheurs (384 heures par an).

Or la gestion de ces personnels, qui relèvent du ministère de l'éducation nationale, demeure largement assurée par les rectorats et l'administration centrale. Leur administration gestionnaire n'étant pas leur administration d'emploi, ces personnels font état d'un manque de reconnaissance. Par exemple, leur régime indemnitaire spécifique est moins favorable que celui des enseignants-chercheurs[2]. Plusieurs présidents d'université ont souligné les difficultés liées à cette situation, à l'instar de Pierre-Alain Muller, qui relève qu'alors que « *les établissements assurent leur recrutement, leur encadrement quotidien, leur évaluation professionnelle et financent leur activité dans le cadre de leur masse salariale* », « *certaines décisions continuent de relever de procédures nationales relativement éloignées des réalités de terrain* »[3].

b) L'offre de formation et les capacités d'accueil, des leviers essentiels qui échappent aux universités

La maîtrise par les universités de leur offre de formation est un élément déterminant de leur autonomie pédagogique. Elle participe également de leur agilité dans l'adaptation de cette offre, dans un contexte d'évolution rapide des besoins de formation.

---

[1] *IGÉSR, Les chargés d'enseignement vacataires dans les établissements relevant de l'enseignement supérieur, n° 24-25 021A, avril 2025.*
[2] *Déplacement du 8 juin 2026.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Comme l'expose Stéphane Braconnier, « *l'une des faiblesses de notre enseignement est sa difficulté à adapter l'offre et les moyens de formation aux grands enjeux du monde contemporain, alors que le monde va de plus en plus vite. Cette question est absolument centrale pour moi. Il faut que nous soyons en permanence arrimés aux grands enjeux du monde contemporain.* ***Or nous fonctionnons avec un cadre réglementaire qui ne permet pas toujours l'agilité nécessaire*** »[1].

La capacité limitée des universités à faire évoluer leur offre de formation résulte en partie du **refus des rectorats d'accepter des réductions des capacités d'accueil des formations de premier cycle**[2].

Coralie Chevallier souligne que l'impossibilité pour les universités de fixer leurs capacités d'accueil « ***pose d'autant plus problème qu'elles en sont tenues pour responsables****. On les interroge – de ce point de vue, le Hcéres est dans une position délicate – sur la manière dont elles amènent les étudiants vers la réussite, la poursuite d'études et l'insertion professionnelle. Et elles répondent qu'elles n'ont pas choisi tous leurs étudiants, n'ayant pas la maîtrise de leurs capacités d'accueil. Elles aimeraient parfois les réduire, mais elles n'en ont pas la possibilité* »[3].

Plusieurs présidents d'université ont fait état de demandes de réductions des capacités d'accueil de certaines formations de premier cycle refusées par l'autorité académique, alors qu'elles étaient motivées par des considérations pédagogiques, de moyens d'enseignement disponibles ou même immobilières.

Carine Bernault a témoigné en ce sens : « *Aujourd'hui, lorsque nous voulons faire évoluer les capacités d'accueil, nous négocions à la place – je caricature à peine. Cela n'a pas de sens ! Cela prend un temps et une énergie que cela ne mérite pas. Quand nous ajustons nos capacités d'accueil, nous savons pourquoi nous le faisons ; c'est quelque chose qui a été construit avec les collègues. Il est vrai que cette approche peut parfois laisser penser que la question est globalement l'affichage que nous allons donner en nombre de places disponibles, affichage qui peut être un leurre. Il faut être honnête vis-à-vis de nos futurs étudiants et étudiantes* »[4].

D'autres facteurs peuvent encore limiter l'adaptation de l'offre, comme d'éventuels blocages de la part des instances internes, la ressource d'enseignants-chercheurs dans certaines disciplines, ou encore les procédures d'accréditation des diplômes nationaux. Stéphane Braconnier a souligné à cet égard que « *Le premier [sujet] est l'adaptabilité de notre offre de formation,*

---

[1] *Audition du 7 avril 2026.*

[2] *En vertu du III de l'article L. 612-3 du code de l'éducation,* « Les capacités d'accueil des formations du premier cycle de l'enseignement supérieur des établissements relevant des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont arrêtées chaque année par l'autorité académique après dialogue avec chaque établissement. Pour déterminer ces capacités d'accueil, l'autorité académique tient compte des perspectives d'insertion professionnelle des formations, de l'évolution des projets de formation exprimés par les candidats ainsi que du projet de formation et de recherche de l'établissement. »

[3] *Audition du 13 avril 2026.*

[4] *Audition du 26 mai 2026.*

notamment aux enjeux contemporains, lesquels évoluent très vite. Le rythme actuel – la discussion tous les cinq ans de contrats avec le Hcéres – ne nous permet pas de nous adapter rapidement à ces enjeux »[1].

La procédure d'accréditation des diplômes nationaux

En vertu de l'article L. 613-1 du code de l'éducation, un diplôme national ne peut être délivré qu'après une accréditation délivrée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cnéser). L'ouverture d'une nouvelle mention de diplôme national est subordonnée à l'accréditation préalable de celle-ci, au moyen d'un arrêté d'accréditation qui vient compléter l'arrêté initial.

Ce processus d'accréditation est à la fois lourd, car chaque mention de diplôme doit faire l'objet d'une accréditation, et chronophage, dès lors que le délai moyen entre le dépôt du dossier de demande d'accréditation et la publication de l'arrêté d'accréditation s'élève à deux ans et demi en moyenne.

L'accréditation et son renouvellement sont subordonnés à une évaluation de la formation par le Hcéres, sa présidente soulignant que « *cette évaluation [ressemble] davantage à une forme de micro management qu'à une évaluation stratégique* »[2].

L'article 10 du projet de loi *relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé*, adopté par le Sénat le 1er juin 2026, prévoit de substituer à cette procédure une accréditation globale de l'établissement à délivrer des diplômes nationaux.

c) Un pilotage insuffisant de la recherche menée dans les UMR

Le caractère mixte des UMR, qui associent universités et ONR, emporte, outre une complexité de gestion, une absence de pilotage de la part des universités. Certains établissements, à l'instar de l'université Paris Cité, évoquent même une forme de « *concurrence* » dans la gestion de ces UMR, ces dernières étant pourtant hébergées par les universités[3].

La Cour des comptes déplorait en 2021 le caractère insuffisant de la responsabilité de l'université sur sa recherche, relevant que « *l'organisation illisible des UMR est source de risques financiers, de désordres administratifs et parfois aussi de manque de transparence scientifique* ». La Cour en concluait que « *l'université française, pour être un opérateur de recherche compétitif, devrait rejoindre les normes appliquées dans les autres pays, ce qui n'est pas possible si la gestion des laboratoires installés sur son site lui échappe* »[4].

Ce pilotage est également limité par l'absence de visibilité sur l'activité des UMR qu'elles hébergent. Coralie Chevallier a relevé à cet égard que « *les universités disposent rarement de données consolidées sur l'ensemble des moyens humains et financiers des unités de recherche qu'elles hébergent et sur leurs résultats, ce qui constitue un frein évident au bon pilotage de la recherche scientifique* »[5].

[1] *Audition du 7 avril 2026.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[4] *Cour des comptes,* Les universités à horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, *octobre 2021, p. 23.*
[5] *Audition du 13 avril 2026.*

La multiplicité des tutelles, des règles de gestion et des statuts des personnels se traduit par une importante complexité dans le fonctionnement et la gestion de ces UMR, soulignée tant par l'IGÉSR[1] que par le rapport Gillet de 2023, ce dernier relevant que ces éléments « *sont notamment en lien avec le fait que la déclinaison stratégique locale est imparfaite* »[2]. Outre qu'elle empêche un pilotage de leur recherche par les universités, cette situation pénalise l'activité même de recherche des laboratoires et de leurs chercheurs, confrontés à une multiplication des tâches administratives.

d) La dévolution du patrimoine immobilier, un élément déterminant de l'autonomie

(1) Un processus de dévolution qui n'a pas été mené à son terme

La loi LRU a ouvert la possibilité d'un **transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État et affectés aux universités**, à la demande de ces dernières[3].

Cette dévolution du patrimoine immobilier demeure très largement inachevée, puisqu'elle ne bénéficie à ce jour qu'à onze établissements[4].

L'**insuffisance de l'accompagnement financier de l'État** constitue la principale cause de la réticence de certains établissements à s'engager sur la voie de la dévolution. Lamri Adoui a exposé que « ***lors de la première phase d'expérimentation, les quelques universités ayant obtenu la dévolution ont bénéficié de financements sur vingt-cinq ans****, afin de garantir une stratégie pluriannuelle.* ***Cela a été interrompu****, ce qui a conduit les universités à hésiter à accepter la dévolution de leur patrimoine* »[5].

D'autres établissements pourtant candidats à la dévolution ont été écartés de la troisième vague en raison d'une situation financière jugée incompatible avec cette responsabilité : tel est le cas de Nantes Université, qui dispose de près de 132 bâtiments, pour une surface de 384 000 mètres carrés,

---

[1] *IGÉSR,* Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires, *n° 2016-014, février 2016. Le rapport pointe notamment que, pour les chercheurs et les directeurs d'UMR, cette situation* « nécessite de savoir maîtriser entre deux et quatre règles de gestion différentes ou des outils de gestion distincts selon le nombre de tutelles de leur laboratoire pour réaliser des opérations similaires (achats, ordre de missions, ouverture de crédits, reports de crédits, recrutement d'agents contractuels, *etc.*) », *tout en relevant que* « Les pratiques des organismes de recherche en matière de gestion des unités de recherche et l'attention que ces derniers leur réservent sont souvent considérées comme plus efficaces par les chercheurs » *(p. 44).*

[2] *Philippe Gillet,* Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation - 14 propositions pour engager le processus de rénovation et de simplification de l'écosystème national*, 15 juin 2023, p. 24.*

[3] *Article L. 719-14 du code de l'éducation.*

[4] *La dévolution demeure à un stade embryonnaire : les universités de Toulouse, Clermont I et Poitiers l'ont mise en œuvre à compter de 2011, puis Aix-Marseille, Bordeaux en 2019, Caen en 2020, Tours en 2021 et Clermont Auvergne, polytechnique des Hauts-de-France, Centrale Supélec et Rennes en 2023.*

[5] *Audition du 2 avril 2026.*

et avait mis en place de nombreux dispositifs pour optimiser la gestion de son bâti (schéma pluriannuel de stratégie immobilière, programmation pluriannuelle des investissements, création d'un système d'information patrimoniale)[1].

La dévolution du patrimoine s'accompagne en effet de charges importantes pour les établissements, qui résultent de la nécessité de réaliser des travaux d'entretien voire de mise aux normes d'un immobilier vieillissant, décrit comme « *disparate, coûteux et complexe à entretenir* »[2]. La Cour des comptes a établi le caractère défaillant du financement de l'immobilier universitaire qui, en ne permettant pas aux établissements de remplir leur obligation d'entretien, mène à une dégradation de leur parc immobilier[3]. D'après le rapport des Assises du financement des universités, 39 % des bâtiments universitaires sont dans un état peu ou pas satisfaisant, et 41 % des bâtiments présentent une performance énergétique inférieure à l'étiquette D[4].

L'exemple de l'université de Strasbourg

L'université de Strasbourg, dont le parc immobilier s'élevait en 2025 à 152 bâtiments, représentant une surface totale de 530 000 mètres carrés, fait état de « *besoins structurels importants en matière de maintenance, de mise en sécurité, d'accessibilité et de performance énergétique* », une part significative du parc demeurant vétuste ou partiellement non conforme aux normes en vigueur (21 bâtiments étant sous avis défavorable d'exploitation), impliquant des programmes d'intervention lourds et continus.

Les besoins en gros entretien et renouvellement connaissent une forte augmentation, sous l'effet conjugué du vieillissement des bâtiments et de la dégradation progressive des installations techniques. L'université estime à 120 millions d'euros le coût des travaux de mise en accessibilité et de sécurité de son parc immobilier, et à environ 800 millions d'euros celui de la mise aux normes énergétiques.

Source : réponse au questionnaire de la rapporteure

(2) Une étape indispensable de l'autonomie des établissements

La propriété de leur patrimoine immobilier constitue une étape déterminante de l'autonomie des universités. Dès 2009, la Cour des comptes estimait qu'« ***il n'y aura de véritable autonomie que lorsque les établissements exerceront toutes les prérogatives du propriétaire****, y compris celle d'acquérir ou d'aliéner des terrains et des bâtiments, et pourront développer une politique patrimoniale au service de leurs ambitions scientifiques et pédagogiques* »[5].

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] Optimisation de la gestion de l'immobilier universitaire à l'heure de la nécessaire transition écologique et du déploiement de l'enseignement à distance, *rapport d'information n° 842 (2020-2021) de Mme Vanina Paoli-Gagin au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2021.*

[3] *Cour des comptes,* L'immobilier universitaire, *rapport public thématique, octobre 2022.*

[4] *Rapport des assises du financement des universités, p. 49.*

[5] *Cour des comptes,* La gestion de leur patrimoine par les universités, condition d'une autonomie assumée, *rapport public annuel 2009, février 2009.*

L'intérêt et la portée de la dévolution du patrimoine immobilier ont été à plusieurs reprises soulignés au cours des travaux de la commission d'enquête, mettant en avant :

– une **plus grande agilité des établissements dans l'adaptation de leur bâti aux nouveaux besoins** liés à la réalisation de leurs missions de formation, de recherche et d'innovation ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie étudiante ;

– **une modernisation et une optimisation de leur bâti**, notamment sur le plan énergétique, qui est également facteur d'attractivité ;

– **le développement de ressources propres** par la valorisation de leur parc immobilier ;

– enfin, le **renforcement de leur positionnement auprès des collectivités territoriales**.

Laurent Batsch a insisté devant la commission d'enquête sur le changement d'échelle qu'emporte la dévolution, relevant qu' « *avec la dévolution, l'université devient responsable de son insertion dans l'espace urbain. Elle doit s'intéresser aux services - pas uniquement aux étudiants -, au résidentiel - pas uniquement aux étudiants -, à la mobilité, aux relations avec les entreprises,* etc. *[…]* ***La dévolution conduit donc à des changements aux plans économique et sociopolitique, ainsi qu'à un changement qualitatif dans la relation avec la collectivité territoriale*** »[1].

Le rapport des Assises du financement des universités plaide ainsi pour **une généralisation de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités**[2]. Il souligne que cette généralisation, qui devrait s'inscrire dans une logique de contractualisation avec l'État, devrait s'accompagner d'un élargissement des moyens des universités, afin de pleinement exercer leurs compétences en matière immobilière. Il s'agit notamment de faciliter le recours à l'emprunt[3], aujourd'hui très contraint, ainsi que la création de filiales, à l'instar des sociétés universitaires locales immobilières (SULI)[4].

---

[1] *Audition du 1er avril 2026.*

[2] *Rapport des assises du financement des universités, p. 54.*

[3] *Les EPSCP ne peuvent en effet souscrire un emprunt de terme supérieur à douze mois auprès d'établissements de crédit ou de sociétés de financement. Deux exceptions existent pour des prêts souscrits, sous certaines conditions, auprès de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque européenne d'investissement.*

[4] *Prévues par loi n° 2022-217 du 21 février 2022* relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration (3DS), *il s'agit de sociétés de droit privé portées conjointement par les universités et les collectivités locales pour valoriser leur patrimoine foncier ou immobilier.*

Une telle généralisation de la dévolution de l'immobilier est rendue urgente par la création prochaine d'une foncière de l'État[1]. Le transfert à celle-ci des biens immobiliers de l'État s'accompagnerait, pour les administrations ou les établissements publics auprès desquels ces biens sont affectés ou mis à disposition, du versement de loyers[2]. Comme l'expose le rapport des Assises du financement des universités, « ***la mise en place de la foncière de l'État transformera les universités qui ne bénéficieront pas de la dévolution de leur patrimoine en locataires*** *qui devront payer un loyer pour contribuer au modèle économique de la nouvelle structure* »[3], ce qui ferait courir aux établissements concernés un **double risque budgétaire et de dépossession de la maîtrise stratégique de leur immobilier**.

[1] *Proposition de loi n° 154* visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État.
[2] *En revanche, les biens immobiliers dont les universités sont propriétaires ne devraient pas être concernés par le transfert à la société foncière de l'État, sauf choix en ce sens de l'établissement.*
[3] *Rapport des assises du financement des universités, p. 55.*

TROISIÈME PARTIE : DONNER AUX UNIVERSITÉS LES MOYENS DE L'EXCELLENCE

Sur le fondement de ces constats et de ce diagnostic, la commission d'enquête s'est enfin attachée à **identifier les principales mesures susceptibles de remédier**, à court et moyen termes, aux difficultés rencontrées par les universités dans l'accomplissement de leurs missions de formation et de recherche de haut niveau, et qui doivent permettre de **leur donner enfin les moyens de placer l'objectif d'excellence académique** au fondement de l'ensemble de leurs activités.

Sans prétendre à l'exhaustivité, **dix mesures principales** ont été considérées comme prioritaires par la commission d'enquête. Toutes ont en commun de viser à **sortir des faux-semblants qui caractérisent aujourd'hui notre modèle universitaire**, dans les objectifs qui lui sont assignés comme dans les conditions de son fonctionnement.

Une première série de recommandations vise à placer **clairement l'exigence académique au fondement de toutes les trajectoires de formation à l'université**, notamment en premier cycle. Un second ensemble de préconisations a trait aux moyens et aux conditions de fonctionnement des établissements, qui doivent évoluer dans le sens d'une **autonomie enfin effective des universités**.

L'application rapide de ces mesures est d'autant plus indispensable qu'elles répondent à des enjeux cruciaux : améliorer le niveau et la qualité de la formation de la jeunesse ; renforcer la souveraineté de notre pays dans un contexte d'accélération de la compétition scientifique ; mieux utiliser les ressources publiques allouées à l'enseignement supérieur ; participer de l'amélioration du pacte social par une meilleure transparence sur les conditions d'accès et de poursuite d'études à l'université.

I. PLACER L'EXIGENCE ACADÉMIQUE AU FONDEMENT DE TOUS LES PARCOURS UNIVERSITAIRES

A. ASSURER L'ADÉQUATION DES PARCOURS ET DES CAPACITÉS AU SEIN D'UNE OFFRE DE FORMATION DIVERSIFIÉE

1. Renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur

Les difficultés constatées en premier cycle universitaire sont d'abord le reflet des **carences de l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur**, que les réformes successives de l'accès au supérieur et de l'organisation du baccalauréat ont conduit à un **fonctionnement en silos** ; les universités héritent ainsi des insuffisances de l'information et de la

préparation des lycéens aux exigences de la licence générale. **Deux pistes** ont été identifiées par la commission d'enquête pour remédier à cette situation et **recréer une continuité entre le secondaire et le supérieur**.

• La première vise à garantir que les lycéens disposent des **prérequis disciplinaires nécessaires** au suivi des parcours vers lesquels ils souhaitent s'orienter.

La réforme du baccalauréat de 2021 a en effet permis aux lycéens de constituer leur profil disciplinaire « à la carte », en choisissant librement parmi l'ensemble des options qui leur sont proposées ; or, nombre des cursus de licence supposent des connaissances préalables dans certaines matières – Lamri Adoui a cité en ce sens l'exemple des mathématiques pour les enseignements d'économie[1]. Ces prérequis figurent sur la **fiche Parcoursup** de chaque formation sous la forme d'« attendus », ou au titre des critères permettant de classer les candidatures reçues, dont la commission d'enquête a pu constater[2] qu'ils s'appuyaient fortement sur les notes obtenues dans les spécialités nécessaires au suivi de chaque cursus.

Ainsi, **cette apparente liberté laissée aux lycéens conduit en réalité à fragiliser les possibilités d'orientation de ceux qui ne sont pas initiés à ce fonctionnement**, et à déstabiliser les formations dans lesquels sont inscrits un grand nombre d'étudiants ne disposant pas des connaissances préalables nécessaires.

Extrait de la Fiche Formation de Sciences économiques et sociales de l'université Paris Cité

Résultats scolaires fondamentaux	Pour tous les candidats : relevés de notes de l'ensemble des matières de première et de terminale, en tenant compte de l'évolution entre les 2 années.	ESSENTIEL ●●●●
Résultats dans les matières scientifiques	Pour tous les candidats : une attention particulière est donnée au choix des Mathématiques en spécialité ou en enseignement complémentaire, ainsi qu'au relevé de notes dans cette matière.	TRÈS IMPORTANT ●●●○
Résultats scolaires complémentaires : capacités rédactionnelles	Pour tous les candidats : une attention particulière est donnée aux notes du bac anticipé de Français .	TRÈS IMPORTANT ●●●○
Résultats scolaires complémentaires	Pour tous les candidats : une attention particulière est donnée au rang dans la classe pour les résultats en Mathématiques, Sciences Economiques et Sociales, et/ou Histoires-Géographie, géopolitique et sciences politiques.	IMPORTANT ●●○○

Source : Parcoursup

[1] *Audition du 2 avril 2026.*
[2] *Déplacement du 11 mai 2026 à l'université Paris Cité pour assister à une commission d'examen des vœux (CEV) du département d'économie.*

La commission d'enquête souhaite asseoir clairement l'orientation en premier cycle sur des exigences disciplinaires précises et transparentes, en **affirmant la fonction des spécialités dans l'accès aux formations supérieures**. Une telle évolution suppose que les lycéens soient clairement **informés** des attendus disciplinaires de ces formations dès la seconde, et que **les notes de spécialités soient plus fortement prises en compte dans la procédure Parcoursup**.

Ce deuxième volet doit conduire à **ouvrir une réflexion sur les calendriers respectifs du baccalauréat et de la procédure Parcoursup**, afin que les commissions d'examen des vœux puissent se prononcer à partir de notes aux enseignements de spécialités obtenues dans le cadre d'épreuves nationales.

• La meilleure articulation entre le secondaire et le supérieur doit également passer par un **renforcement du processus d'orientation mis en œuvre dans le secondaire**.

Ainsi qu'il l'a été rappelé, la mise en œuvre dans les lycées des 54 heures annuelles d'accompagnement à l'orientation demeure très inégale. Les mesures annoncées dans le cadre du plan Avenir précité, qui prévoit notamment quatre demi-journées annuelles dédiées à l'orientation de la cinquième à la terminale[1], n'apparaissent pas de nature à transformer fondamentalement la situation.

La commission d'enquête appelle en conséquence à **déterminer plus clairement les modalités de la mise en œuvre de l'ensemble des 54 heures annuelles d'orientation au lycée**, de telle sorte qu'elle aboutisse à la construction obligatoire, par chaque lycéen, d'un **projet personnel d'accès à l'enseignement supérieur**. Il serait en particulier nécessaire qu'une partie de ce volume horaire soit dédiée, en seconde, à l'information sur les choix de spécialité et leurs conséquences pour l'accès au supérieur.

Recommandation n° 1 : Renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur

– Affirmer la fonction des spécialités dans l'orientation des lycéens, en les informant dès la seconde des attendus associés aux différentes formations post-bac, et en prenant plus fortement en compte les notes des enseignements de spécialité dans la procédure Parcoursup ;

– Déterminer plus clairement les modalités de la mise en œuvre des 54 heures annuelles d'orientation au lycée, de telle sorte qu'elle aboutisse à la construction systématique par chaque lycéen d'un projet personnel d'accès à l'enseignement supérieur lui permettant d'identifier les formations répondant à ses aspirations et à ses capacités.

[1] *Note de service du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 3 juillet 2025 relative à la mise en œuvre du plan Avenir à partir de l'année scolaire 2025-2026.*

2. Lever l'ambiguïté de la procédure d'« orientation sélective » pour l'accès au premier cycle

La commission d'enquête estime ensuite nécessaire de **mettre fin à l'ambiguïté fondamentale de la procédure d'accès à l'enseignement supérieur**.

• Définie dans la loi comme un **mécanisme d'orientation**, cette procédure impose aux universités d'accueillir l'ensemble des bacheliers, **indépendamment de leurs capacités** ; elle ménage parallèlement de **larges possibilités de sélection** pour les établissements et des formations offrant les meilleures conditions d'études et les perspectives les plus favorables, qui bénéficient principalement aux étudiants les mieux informés. Outre qu'elle entretient la défiance des étudiants et des familles envers la procédure Parcoursup**, l'hypocrisie de ce système** conduit les universités à accueillir massivement des étudiants ne disposant pas des prérequis nécessaires pour suivre leurs formations de premier cycle, et est ainsi à l'origine d'une dégradation des conditions d'enseignement en même temps que d'une forte désillusion et d'un échec massif des néo-bacheliers.

Faire évoluer ce mécanisme suppose de **lever plusieurs verrous législatifs**, évoqués en ces termes par Philippe Baptiste : « *La loi, aujourd'hui, m'impose d'accueillir tous les étudiants qui obtiennent le baccalauréat. En fin de procédure Parcoursup, les commissions d'accès à l'enseignement supérieur font un travail remarquable, avec beaucoup de bienveillance, pour trouver des solutions aux étudiants qui n'ont pas reçu de proposition. Effectivement, la solution est parfois de les inscrire à l'université. Et donc, on pousse les murs. […] Pour respecter la loi, il faut que le ministère ait la main sur les capacités d'accueil des universités. Sinon, il faut changer la loi : les deux vont ensemble, on ne peut dissocier l'un de l'autre. Je pense que cette question doit être posée* »[1].

• Le premier de ces verrous concerne le **droit d'accès au premier cycle du supérieur associé au baccalauréat**, reconnu comme le **premier grade de l'enseignement supérieur**.

Tandis que ce droit d'accès est prévu à l'article L. 612-3 du code de l'éducation, qui dispose que « *Le premier cycle est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat* », la nature juridique du baccalauréat est définie à l'article D. 334-1 du même code ; la commission d'enquête préconise la **suppression de ces deux dispositions**, et la transformation de l'obtention du baccalauréat en simple **condition de l'inscription dans le supérieur**. Compte tenu du faible niveau d'exigence désormais associé à cet examen, son obtention est aujourd'hui insusceptible d'attester à elle seule de la capacité des bacheliers à suivre un premier cycle universitaire. L'accès au premier cycle de l'enseignement supérieur ne constituera ainsi plus un droit, mais une possibilité reposant sur l'examen des capacités et du projet de chaque bachelier dans le cadre de la procédure Parcoursup.

[1] *Audition du 30 juin 2026.*

• Le second verrou résulte du **principe selon lequel l'accès à une formation supérieure ne peut être refusé aux bacheliers que lorsque ses capacités d'accueil**, déterminées par le ministère de l'enseignement supérieur, **ont été atteintes**.

Dans l'intérêt des étudiants comme des établissements, **l'accès aux formations supérieures ne peut reposer sur un critère uniquement capacitaire**. La commission d'enquête recommande donc la suppression de cette disposition, portée par le V de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, pour lui substituer le **principe de la détermination par chaque université des conditions et modalités d'accès aux formations qu'elle propose**. Les établissements doivent en effet avoir la **possibilité d'écarter les candidatures ne correspondant manifestement pas aux prérequis** de leurs formations, voire, lorsque c'est pertinent, d'organiser un examen d'entrée préalable à l'inscription.

Un tel système ne serait **pas exclusif de la détermination de capacités d'accueil**, qui devra toutefois être effectuée **selon une logique fondamentalement** différente de celle qui prévaut aujourd'hui. Elle devra tout d'abord être **placée à la main des établissements**, dans le cadre du renforcement de leur autonomie (voir *infra*). Elle devra ensuite être opérée en considération des moyens matériels des établissements et des perspectives de poursuite d'études et d'insertion professionnelle associées à chaque formation, et non au regard de la nécessité d'offrir une solution à tous les bacheliers. Enfin, les universités n'auront pas l'obligation de classer tous les candidats ni d'épuiser leurs capacités d'accueil lorsque l'ensemble des candidatures reçues ne satisferont pas aux prérequis définis pour chaque formation.

Afin de garantir la transparence de ce processus, **cette liberté laissée aux établissements s'exercera dans le cadre de la procédure nationale Parcoursup**, en assurant, sur les pages dédiées de la plateforme, **l'information des candidats** sur les critères pris en compte pour l'examen des dossiers de candidature à chaque formation.

• Le troisième et dernier verrou est celui qui **permet au recteur de prononcer l'inscription dans une formation de premier cycle des candidats n'ayant reçu aucune proposition d'admission** dans le cadre de la procédure Parcoursup, prévue par le VIII de l'article L. 612-3 du code de l'éducation.

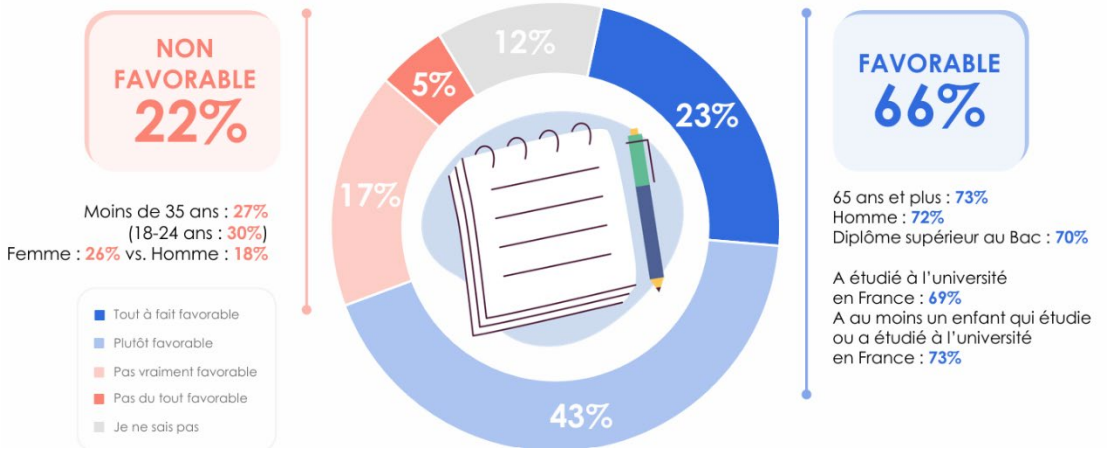
La commission d'enquête **recommande la suppression de cette disposition, dont l'intérêt n'a pu être démontré au cours de ses travaux**. Tandis que le ministère ne produit pas d'éléments statistiques permettant d'évaluer les trajectoires des bacheliers inscrits à l'université par cette voie, plusieurs établissements font état de situations dans lesquelles cette procédure a conduit à **des inscriptions inadaptées, voire fantaisistes au regard du profil des étudiants concernés**. Une procédure complémentaire demeurerait organisée par le rectorat afin de **rechercher une orientation adaptée aux candidats sans affectation et d'examiner certaines situations particulières**, notamment afin de tenir compte de circonstances exceptionnelles liées à l'état

de santé, au handicap ou à la situation familiale du candidat. À la différence du dispositif actuel, **la compétence de l'inscription finale dans une formation universitaire demeurerait aux établissements**.

• Cet ensemble de recommandations permettra d'éviter les orientations par défaut dans des filières ne correspondant ni aux attentes ni aux acquis des lycéens, et ne pouvant que les précipiter vers un échec prévisible.

Il correspond à la **position majoritairement exprimée dans le cadre du sondage** réalisé à la demande de la commission d'enquête. **Deux tiers des personnes interrogées se déclarent en effet favorables à un renforcement de la sélection à l'entrée en licence** ; cette proposition atteint 73 % pour les personnes dont au moins l'un des enfants étudie ou a étudié à l'université en France.

Seriez-vous favorable à un renforcement de la sélection



à l'entrée de l'université dès la première année de licence ?

Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

Recommandation n° 2 : Lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence

– Ôter au baccalauréat sa qualité de premier grade universitaire et mettre fin au droit d'accès à l'enseignement supérieur des titulaires du baccalauréat ;

– Confier aux universités le soin de déterminer les conditions et modalités d'accès à chacune de leurs formations de premier cycle, dans le cadre du calendrier national de la procédure Parcoursup et en assurant l'information des candidats sur la plateforme dédiée ;

– Supprimer le pouvoir donné au recteur de prononcer l'inscription dans une formation de premier cycle des candidats n'ayant reçu aucune proposition d'admission dans le cadre de la procédure Parcoursup.

3. Déployer une offre de formation cohérente avec les trajectoires étudiantes et les métiers de demain

La refondation de l'accès à l'enseignement supérieur doit enfin passer par une **adaptation de l'offre de formation proposée aux bacheliers**. Il s'agit non seulement de tirer les conséquences de la sélection à l'entrée en licence, mais également de tenir compte des **modifications observées dans les trajectoires étudiantes** et de répondre aux **évolutions des besoins en compétence** dans la sphère professionnelle, dans l'objectif d'offrir des solutions de formation adaptées aux différents profils et aspirations de l'ensemble d'une classe d'âge.

Quatre mesures ont été identifiées par la commission d'enquête pour répondre à ces défis à court et moyen termes. Toutes participent de l'objectif de **diversifier les voies d'accès aux cursus universitaires**, **les parcours étudiants ainsi que les filières de formation post-baccalauréat**.

• Il est tout d'abord nécessaire de **systématiser les parcours d'accompagnement**, qui n'ont pas été suffisamment structurés par la loi ORE précitée, pour les étudiants souhaitant accéder aux filières universitaires sans disposer des prérequis nécessaires. Le principe général de l'orientation par les capacités académiques ne doit pas constituer un couperet définitif ; il doit être assorti d'une possibilité de **seconde chance** pour les bacheliers fragiles au plan scolaire, mais présentant une véritable motivation.

En ce qu'il repose à la fois sur une remise à niveau et un programme d'orientation permettant aux étudiants d'affiner leur projet avant d'entamer un cursus disciplinaire, et parce qu'il permet la délivrance d'un diplôme valorisant le cursus de propédeutique, le dispositif « Passeport pour réussir et s'orienter » (Paréo) doit constituer le modèle de cette évolution.

Pour les étudiants dont le projet professionnel se révélerait plus tardivement et qui justifieraient également d'une véritable implication académique, cette approche doit être complétée par la facilitation des **réorientations** en cours de premier cycle.

• Il importe ensuite de mieux prendre en compte la **tendance générale à la délinéarisation des cursus** dans l'organisation des parcours universitaires.

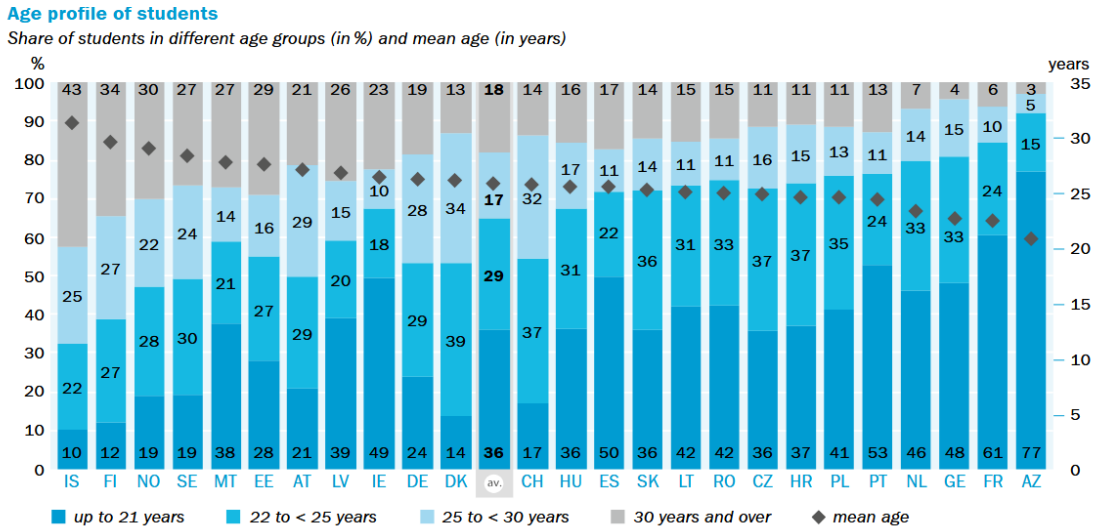
Alors que les étudiants français font partie des **plus jeunes** d'Europe[1], en raison de **trajectoires à ce jour moins diverses** que dans les autres pays comparables, l'accroissement des réorientations, le développement de périodes de césure et les phénomènes d'allers et retours avec le monde professionnel devraient constituer des tendances de fond à l'avenir. Ces évolutions coïncident

[1] *Selon l'étude Eurostudent, 61 % des étudiants français sont âgés de 21 ans ou moins ; cette proportion est de 36 % en moyenne dans les 25 pays de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (*Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Eurostudent 8, Synopsis of Indicators *2021-2024).*

en outre avec les **mutations en cours dans le monde du travail**, qui se traduisent par **l'obsolescence rapide des compétences spécifiques** sous l'effet du développement de l'intelligence artificielle, ainsi que par la **progression des carrières marquées par l'exercice successif de plusieurs métiers**.

Ces dynamiques appellent à prendre en compte les trajectoires discontinues dans l'organisation des cursus, en favorisant notamment l'alternance entre périodes de formation et exercice professionnel, ainsi qu'à développer des parcours de formation permettant une spécialisation progressive après une première année sur l'acquisition de savoirs généraux et transversaux (sur ce deuxième point, voir *infra*).

Âge moyen des étudiants dans l'espace européen de l'enseignement supérieur



Source : Eurostudent

• Cette évolution doit enfin passer par un **rééquilibrage de l'offre de formation supérieure accessible aux bacheliers**, le parcours de licence générale n'étant pas la solution pour tous les profils étudiants, ni pour tous les projets professionnels.

Tandis que certaines **filières professionnalisantes courtes** présentant un taux d'insertion professionnelle très élevée, notamment les instituts universitaires de technologie (IUT), n'offrent pas suffisamment de places pour répondre à la demande exprimée sur Parcoursup, d'autres formations accueillent, parfois par défaut, un grand nombre d'étudiants en dépit de faibles perspectives de poursuite d'étude et d'insertion professionnelle – le cas des cursus de psychologie a été cité à plusieurs reprises au cours des travaux de la commission. Il importe donc de développer les premières et de faire mieux correspondre les places offertes dans les secondes avec les perspectives ouvertes aux étudiants.

Le **développement des parcours de licence d'excellence**, présentant un niveau d'exigence académique très élevé, doit dans le même temps être poursuivi. Sont notamment visées les doubles licences, les doubles cursus entre l'université et un institut d'études politiques (IEP) ou une grande école, les cycles universitaires préparatoires aux grandes écoles (CUPGE) ou encore les cycles pluridisciplinaires d'études supérieures (CPES).

• L'ensemble de ces évolutions appelleront un **effort de communication** renforcée de la part des ministères et des établissements, afin d'assurer la **lisibilité** de l'offre universitaire – notamment face à la concurrence des établissements privés. La rapporteure souligne à ce titre l'intérêt de mobiliser des dispositifs identifiés au niveau national, tel que le parcours Paréo précité.

Recommandation n° 3 : Diversifier l'offre de formation post-bac ainsi que les voies d'accès aux parcours universitaires

– Proposer une année de propédeutique, sanctionnée par un diplôme spécifique, aux candidats présentant un projet de formation motivé mais ne disposant pas des prérequis nécessaires à l'accès aux filières universitaires ;

– Faciliter les parcours universitaires non linéaires, en prenant mieux en compte les réorientations et les allers-retours avec le monde professionnel dans la conception des cursus ;

– Poursuivre le développement des formations universitaires d'excellence (doubles licences, doubles cursus associant une grande école, classes préparatoires universitaires) ;

– Rééquilibrer l'offre de formation post-bac en engageant un plan de création de places en filières professionnelles courtes et en diminuant les capacités d'accueil des filières universitaires offrant de faibles perspectives de poursuite d'études et d'emploi.

B. VISER L'EXCELLENCE DANS CHACUN DES CYCLES DE FORMATION

1. Créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence

La prévention de l'échec étudiant en premier cycle doit également passer par une **modification des conditions d'études dans les premières années du parcours universitaire** – selon une évolution qui sera facilitée par le meilleur appariement des cursus et des profils, ainsi que par la meilleure mise en rapport des capacités d'accueil et des moyens matériels de chaque université, visés par la recommandation n° 2. **Quatre mesures** ont été identifiées sur ce point par la commission d'enquête, qui doivent permettre d'améliorer la réussite étudiante sans baisser le niveau d'exigence académique du cycle de licence.

• Il s'agit tout d'abord de **renforcer l'accompagnement des étudiants de premier cycle**, notamment au cours de la **première année**, qui enregistre le taux d'échec le plus élevé.

Un tel renforcement suppose en premier lieu la **généralisation des tests de positionnement** à l'entrée à l'université, afin d'identifier très tôt les étudiants susceptibles de rencontrer des difficultés et de leur **proposer des mesures de soutien, voire une réorientation précoce** vers une filière plus adaptée présentant des places vacantes. Ces tests devront permettre d'évaluer à la fois la **maîtrise des compétences fondamentales**, y compris s'agissant du numérique, ainsi que celle des **prérequis** nécessaires au suivi de la formation d'inscription. Les résultats de ces tests devront par ailleurs faire l'objet de **remontées systématiques** au niveau national, ce qui permettra de disposer d'informations statistiques indispensables à la compréhension et à l'amélioration des trajectoires étudiantes.

Ce renforcement suppose ensuite **d'améliorer le taux d'encadrement** des formations de premier cycle, unanimement identifié au cours des auditions comme un facteur majeur de réussite – la « *proximité pédagogique* » ayant notamment été pointée comme un déterminant essentiel à ce titre par l'IGÉSR[1]. Cette évolution suppose de consacrer un plus large volume horaire aux **travaux en petit groupe**, en réduisant la proportion des enseignements en amphithéâtre.

Elle pourrait également être facilitée par un **recours plus large aux enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur** (Esas), dans le cadre des enseignements fondamentaux comme des dispositifs d'accompagnement ; si le contact avec la recherche constitue une caractéristique essentielle du modèle universitaire, qui doit être préservée, il est avant tout nécessaire d'améliorer le suivi des étudiants de première année en mobilisant des enseignants souvent davantage formés, à ce jour, à l'accompagnement pédagogique. Cette évolution devrait s'accompagner d'une déconcentration de la gestion de ces personnels aux universités ainsi que d'une meilleure reconnaissance de leur engagement, notamment en matière indemnitaire et en ce qui concerne le déroulement de leur carrière.

• Cet état de fait appelle par ailleurs à **mieux valoriser, de manière plus générale, la mission d'enseignement des enseignants-chercheurs** affectés en premier cycle, alors que l'IGÉSR relève que la pédagogie est « *rarement une priorité* » dans les formations universitaires[2].

---

[1] *IGÉSR,* L'organisation de la première année des formations supérieures : accueil et réussite des étudiants, transition et construction des parcours, dispositifs d'accompagnement, profil des enseignants*, rapport n° 21-22 089A, mars 2023.*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure, sur la base notamment du rapport précité et de travaux en cours sur l'activité des enseignants-chercheurs.*

Cet objectif suppose une **meilleure prise en compte des activités de formation dans l'évaluation des enseignants-chercheurs et la progression de leur carrière**, qui reposent à ce jour très largement sur leur activité de recherche. Il devra également se traduire par une **généralisation de l'évaluation des enseignements par les étudiants**[1].

• La commission d'enquête appelle, en troisième lieu, à **proposer également des parcours de licence générale à spécialisation disciplinaire plus progressive**, permettant l'acquisition de savoirs généraux et transversaux au cours des premières années. Une telle orientation ne contribuera pas seulement à accroître la réussite étudiante ; elle correspond également à l'évolution des besoins en compétences observée sur le marché du travail, mentionnée *supra*.

Plusieurs modèles existent à ce titre : en France, de nombreuses universités ont développé des **licences portail** permettant de suivre des cours fondamentaux dans plusieurs disciplines voisines ; à l'étranger, les **collèges universitaires** américains et néerlandais permettent le suivi d'un tronc commun pluridisciplinaire au cours des premières années d'enseignement supérieur, qui permet en particulier l'acquisition d'une culture générale étendue.

• Ces mesures devront enfin être accompagnées d'un **renforcement du contrôle de l'assiduité des étudiants**, principalement en première année.

Si l'assiduité constitue un déterminant majeur de la réussite, son suivi est organisé de manière **hétérogène** selon les universités, et les **conséquences** qui en sont tirées diffèrent d'un établissement à l'autre. Il importe en outre de lutter contre le **phénomène des étudiants « fantômes »**, qui décrochent dès le début de leur parcours de formation ou dont l'inscription à l'université a pour but principal de déclencher les avantages associés au statut étudiant.

Placer le contrôle de l'assiduité au service de la réussite étudiante suppose de **rendre son organisation et ses effets lisibles pour tous les étudiants**, et de pouvoir **repérer très tôt** les étudiants décrocheurs pour leur proposer un accompagnement adapté. Cette évolution doit également conduire à **flécher les importants moyens mobilisés au titre des formations universitaires vers les étudiants les mieux susceptibles d'en tirer parti**.

---

[1] *Ces évaluations demeureraient anonymes et sans incidence sur l'évaluation individuelle des enseignants.*

Le contrôle de l'assiduité à l'université : des pratiques hétérogènes pour des conséquences principalement ciblées sur les étudiants boursiers

Alors qu'il n'est pas débattu que l'assiduité constitue un facteur majeur de la réussite étudiante, son suivi est très hétérogène au sein des universités et sa prise en compte n'est, selon la Cour des comptes, « *pas encore pleinement acceptée par la communauté universitaire* »[1].

Ce suivi constitue, conformément à l'article L. 621-1-1 du code de l'éducation, une compétence des établissements, qui la mettent en œuvre sous des formes diverses, variant selon les filières et les types de formation. L'université de Haute-Alsace indique[2] ainsi que le contrôle de l'assiduité est systématique dans tous les enseignements dispensés en IUT, où il est opéré au moyen d'outils numériques spécifiques. Dans les parcours de licence, le contrôle de l'assiduité est généralement concentré sur les travaux dirigés et travaux pratiques, en raison à la fois de la nature des enseignements qui y sont dispensés (la participation active des étudiants constituant une composante active des apprentissages proposés) et de la plus grande facilité d'assurer ce suivi dans le cadre de groupes restreints. Il revient enfin aux établissements de contrôler la présence aux examens.

Plusieurs facteurs contribuent à la limitation de ces contrôles. Ont notamment été cités la charge administrative induite par la gestion des justifications (d'autant que la production de certificats de complaisance semble répandue), la difficulté de déployer des outils numériques de suivi qui ne soient pas contournés par les étudiants, le souhait de ne pas sanctionner les étudiants contraints d'exercer une activité professionnelle parallèlement à leur cursus de formation, ainsi que le faible intérêt perçu d'un tel suivi pour des étudiants majeurs, appelés à développer leur autonomie et leur responsabilité.

Les conséquences tirées d'une insuffisante assiduité concernent principalement les étudiants boursiers. En application de l'article D. 821-1 du code de l'éducation et de l'arrêté du 30 juillet 2019, la méconnaissance par un étudiant boursier des conditions générales de scolarité et d'assiduité auxquelles est subordonné son droit à la bourse entraîne la suspension du droit à bourse et le reversement des sommes indûment perçues. Selon la Dgesip, environ 18 millions d'euros d'ordres de reversement ont été émis à ce titre par les Crous au cours des dernières années.

Pour l'ensemble des étudiants, les conséquences d'une insuffisante assiduité aux enseignements et des absences aux examens terminaux sont déterminées par chaque établissement au titre des dispositions arrêtées quant aux modalités de contrôle des connaissances (MCC).

La commission d'enquête recommande donc un **renforcement général du contrôle de l'assiduité** en premier cycle universitaire, assorti d'une **systématisation de la non réinscription** des étudiants qui se présentent de manière discontinue aux cours, stages et examens organisés au titre de leur formation.

[1] *Cour des comptes,* La prévention de l'échec en premier cycle universitaire, *Rapport public annuel pour 2025, p. 185.*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Recommandation n° 4 : Créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence

– Renforcer l'accompagnement des étudiants de premier cycle (notamment en première année), en généralisant les tests de positionnement permettant le déclenchement d'un suivi individualisé ou d'une réorientation, et en améliorant le taux d'encadrement des formations de licence par un recours plus large aux enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur (Esas) et la limitation du volume des enseignements dispensés en amphithéâtre ;

– Mieux valoriser la mission d'enseignement des enseignants-chercheurs intervenant en premier cycle, en renforçant sa prise en compte dans leur évaluation professionnelle et en développant l'évaluation des enseignements par les étudiants ;

– Développer, en licence générale, les parcours à spécialisation progressive, permettant l'acquisition de savoirs généraux et transversaux avant le choix d'une discipline ;

– Renforcer le contrôle de l'assiduité et lutter contre le phénomène des « étudiants fantômes », en systématisant la non réinscription des étudiants qui se présentent de manière discontinue aux cours, stages et examens organisés au titre de leur formation.

2. Conforter la qualité des parcours de deuxième et troisième cycles

La commission d'enquête souhaite ensuite **conforter la qualité des parcours universitaires en deuxième et troisième cycles**, dont le haut niveau académique est globalement reconnu et salué, par quelques **mesures ciblées** sur certains aspects précis de leur organisation.

• De manière complémentaire avec les mesures proposées sur l'accès au premier cycle, elle appelle tout d'abord à **mettre fin à l'ambiguïté juridique et politique qui persiste dans la loi quant aux conditions d'inscription en master**.

Il existe en effet, à l'article L. 612-6 du code de l'éducation[1], une **contradiction fondamentale entre le caractère sélectif des masters**, qui découle de son deuxième alinéa[2], et le **droit à la poursuite d'études reconnu aux étudiants titulaires d'une licence**, prévu par son troisième alinéa. Ce droit se traduit par l'organisation, à l'article R. 612-36-3,

[1] *Dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016* portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat.
[2] *Qui donne aux établissements la faculté de fixer des capacités d'accueil pour l'accès à la première année du deuxième cycle, l'admission étant alors subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat.*

d'une **procédure d'accès au deuxième cycle spécifique aux titulaires d'un diplôme de licence n'ayant obtenu aucune proposition d'admission** en M1 malgré plusieurs candidatures : le recteur de région académique saisi par un candidat doit lui présenter au moins trois propositions d'admission tenant notamment compte de son projet professionnel, des capacités d'accueil des formations souhaitées et de sa mention de licence ; lorsque cette première étape ne permet pas d'aboutir à une inscription, la situation du candidat est examinée par une commission d'accès au deuxième cycle de l'enseignement supérieur.

La portée de ce dispositif a récemment été précisée par une décision du Conseil d'État[1], qui a jugé qu'il se traduit par une **simple obligation de moyens** pour le recteur : il lui incombe de mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires pour parvenir à une inscription, sans qu'il puisse la prononcer par lui-même[2], puisqu'elle relève de la compétence de chaque établissement.

Afin de préserver la qualité des formations de master et de garantir la sincérité de l'information des étudiants de licence quant à leurs perspectives de poursuite d'études en deuxième cycle, **le caractère sélectif de l'accès en master doit être plus clairement affirmé dans la loi, par la suppression du droit à la poursuite d'études pour les titulaires d'une licence**.

• Plusieurs mesures doivent ensuite être mises en œuvre pour **renforcer la valorisation du doctorat**, qui constitue le diplôme universitaire le plus spécifique et le plus prestigieux.

Des évolutions sont en cours sur ce point, sur le fondement de la LPR précitée du 24 décembre 2020 et à la suite des travaux menés en 2024 par Sylvie Pommier et Xavier Lazarus[3]. La **rémunération minimale des contrats doctoraux de droit public** a ainsi été portée à 2 300 euros brut mensuel au 1er janvier 2026 – avec toutefois trois années de retard sur le calendrier annoncé. La Dgesip indique par ailleurs avoir engagé la mise en œuvre de plusieurs mesures répondant aux préconisations de la mission Pommier-Lazarus ; il s'agit notamment de la création d'un **comité d'orientation stratégique pour le doctorat**, du déploiement d'une **plateforme nationale**[4] d'information sur le doctorat et de mise en relation des candidats et entreprises avec des directeurs de thèse, la reprise du programme des conventions de formation par la recherche en administration (**Cofra**), et enfin la création d'un **indice d'intensité doctorale** (*PhD Score*) des entreprises.

---

[1] *CE, 30 juin 2026, n° 512051, aux tables du recueil Lebon.*

[2] *À l'exception des cas dans lesquels les étudiants se trouvent dans une situation particulière du fait notamment de leur état de santé ou de leur handicap.*

[3] *Sylvie Pommier et Xavier Lazarus,* Recommandations pour la reconnaissance du doctorat dans les entreprises et la société*, octobre 2024. Ces recommandations sont issues de la mission lancée le 1er décembre 2023 par Sylvie Retailleau, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, et Roland Lescure, alors ministre de l'industrie.*

[4] *Accessible à l'adresse doctorat.gouv.fr.*

Si ces mesures vont dans le bon sens, il demeure nécessaire de **poursuivre et d'intensifier les efforts engagés**. La valorisation du doctorat est en effet indispensable pour **renforcer la reconnaissance des formations universitaires** comme pour préserver la **souveraineté française** dans le cadre de l'indispensable développement des compétences de pointe nécessaires aux transitions majeures des prochaines décennies. Ces objectifs appellent des évolutions financières, organisationnelles et culturelles.

Cet effort doit en particulier passer par une **poursuite du rehaussement de la rémunération des doctorants**, afin d'approfondir le mouvement initié par la LPR.

La commission d'enquête souhaite par ailleurs voir développées, au sein des établissements, les **mesures d'orientation précoces des meilleurs étudiants de master** vers les parcours doctoraux. Elle rappelle enfin la nécessité d'une mise en œuvre rapide de la préconisation du rapport précité de la commission de la culture sur le **recrutement plus important de docteurs dans la fonction publique**, parmi les personnels titulaires de catégorie A+, ainsi que des recommandations du rapport Pommier-Lazarus dont la traduction n'a pas encore été engagée.

Recommandation n° 5 : Conforter la qualité des parcours de deuxième et troisième cycles

– Affirmer plus clairement le caractère sélectif de l'accès au master, en supprimant la disposition législative prévoyant le droit à la poursuite d'études pour les titulaires du diplôme de licence ;

– Intensifier l'effort de revalorisation du doctorat en développant l'orientation des meilleurs étudiants de deuxième cycle vers les parcours doctoraux, en poursuivant la revalorisation de la rémunération des doctorants, en accroissant le recrutement de docteurs parmi les personnels titulaires de catégorie A+ de la fonction publique et en accélérant la mise en œuvre des préconisations du rapport Pommier-Lazarus.

C. METTRE L'ADMISSION DES ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX AU SERVICE DE L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE

L'accueil des étudiants internationaux doit procéder davantage de considérations d'excellence, plutôt que d'une logique purement quantitative. **Une stratégie performante suppose de piloter activement les flux entrants** : définir des zones géographiques prioritaires, des disciplines cibles, des niveaux d'étude visés, et déployer des partenariats en conséquence.

1. Orienter l'admission des étudiants internationaux vers les filières d'avenir

a) Orienter les admissions dans les filières prioritaires et vers les niveaux master et doctorat

La nouvelle stratégie « *Choose France for higher education* » vise à **prendre davantage en compte les filières et secteurs prioritaires**, en lien avec les priorités du plan France 2030 et l'analyse des secteurs et métiers en tension**.** Ces travaux s'inscrivent dans une logique de **renforcement des filières STIM** (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques)[1]. Le Mesre évalue les besoins à 40 000 ingénieurs et 40 000 techniciens supplémentaires par an, auxquels s'ajouteraient 10 000 professionnels supplémentaires chaque année dans les filières médicales.

Si ces orientations vont dans le bon sens**, elles devront s'accompagner de leviers permettant à l'État de s'assurer de leur respect**, les établissements demeurant maîtres des décisions d'admission. À cet égard, et particulièrement en ce qui concerne les universités les plus exposées, les Comp pourraient comporter des objectifs en matière d'admission des étudiants internationaux dans les filières prioritaires. En outre, comme le relève la Cour des comptes, la définition de ces priorités « ***peut être traduite dans des instructions régulières adressées au réseau diplomatique, culturel et consulaire français*** »[2]**,** afin qu'une régulation soit opérée au stade de l'avis des SCAC sur les candidatures.

Au regard des écarts importants dans les taux de réussite selon les niveaux d'études, la commission d'enquête **regrette en revanche l'absence de priorisation expresse de l'accueil des étudiants internationaux en deuxième et troisième cycles**, plutôt qu'au niveau licence.

b) Engager un rééquilibrage de l'admission en faveur des étudiants originaires d'Asie et des Amériques

L'analyse des flux d'étudiants internationaux révèle **une sous-représentation des étudiants originaires de l'Asie-Pacifique et des Amériques** par rapport à leur part dans la mobilité internationale étudiante.

Si l'objectif d'accueillir 30 000 étudiants indiens en France d'ici 2030 a été fixé par le Président de la République, la commission d'enquête relève **l'absence d'objectif assumé de rééquilibrage en faveur des étudiants asiatiques et américains**, alors même qu'ils présentent des *taux de réussite en moyenne plus élevés*.

---

[1] *Sont notamment concernés les domaines du numérique, de l'intelligence artificielle, du quantique, des biotechnologies, de la santé, de l'environnement, de l'énergie, des mobilités décarbonées ou encore des technologies de l'information et de la communication.*

[2] *Cour des comptes,* Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux*, rapport publique thématique, évaluation de politique publique, mars 2025, p. 133.*

Ce rééquilibrage devrait s'accompagner d'une exigence renforcée dans l'examen des candidatures dans les pays où les demandes sont les plus nombreuses. Campus France indique que dans certains de ces pays, à l'instar du Sénégal ou du Bénin, les ambassades « *ont été autorisées à mettre en place des critères sélectifs tels que : absence de redoublement ou de reprise d'études, obtention du bac dans l'année, exclusion des départs en milieu de cycle, moyenne générale supérieure à 10 ou 12 (selon les pays), diplôme accrédité par les autorités locales* »[1].

Le renforcement de l'attractivité des universités françaises auprès des étudiants originaires d'Asie-Pacifique et des Amériques passe également par **le développement de formations dispensées en anglais**. Campus France recensait, fin 2025, **1 716 formations dispensées totalement ou partiellement en anglais** dans l'enseignement supérieur, sans distinguer toutefois selon la nature des établissements (universités ou écoles)[2]. En comparaison, d'après les données du Conseil de l'Europe, **en 2026, l'Allemagne en comptait plus de 2 000, les Pays-Bas 1 745 et la Suède 2 864**[3].

Certains établissements, à l'instar de PSL, se sont emparés de ces formations comme des leviers d'attractivité : l'établissement propose 68 parcours enseignés en anglais et développe des écoles internationales comme la *Paris School of Artificial Intelligence*, dont les cours sont dispensés totalement en anglais et qui accueille 80 % d'étudiants internationaux ; elle projette d'ouvrir plusieurs autres écoles de ce type dans d'autres domaines comme les sciences de l'ingénieur ou les sciences de la vie[4].

Afin de favoriser la rétention de ces publics, il conviendrait en parallèle de **proposer une formation en français en langue étrangère**, la Cour des comptes relevant à cet égard que « *la connaissance de la langue française à un niveau suffisant est corrélée à une poursuite d'études longues en France et à une insertion professionnelle élevée à l'issue des études* »[5].

c) Développer le dispositif des bourses d'excellence

Les bourses d'excellence constituent un levier d'attractivité performant et insuffisamment développé. La France délivre chaque année **environ 11 000 bourses d'excellence**, soit nettement moins que la plupart des pays concurrents (67 000 pour l'Allemagne, 29 000 pour le Royaume-Uni). Les bénéficiaires des bourses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui représentent moins de 2 % de l'ensemble des étudiants internationaux, présentent un taux de réussite de 91 %[6].

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[3] *Idem.*
[4] *Réponse d'El Mouhoub Mouhoud au questionnaire de la rapporteure.*
[5] *Cour des comptes,* Une évaluation de l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux*, Rapport public thématique, mars 2025, p. 138.*
[6] *Réponse de Campus France au questionnaire de la rapporteure.*

Dans le cadre de la stratégie « ***Choose France for higher education*** », le Gouvernement a fixé un **objectif d'au moins 60 % des bourses du gouvernement français attribuées dans le domaine des STIM.** À la différence de la stratégie « *Bienvenue en France* », il n'est en revanche plus fait mention d'une priorisation des étudiants originaires du Maghreb et des pays d'Afrique pour l'octroi de ces bourses.

La commission d'enquête estime qu'il est opportun, dans un contexte de concurrence internationale accrue pour attirer les talents, **d'accroître le nombre de bourses d'excellence à destination des étudiants internationaux** et d'en **prioriser fortement l'attribution dans les filières d'avenir**.

2. Rehausser les exigences en matière de ressources et de maîtrise de la langue française

a) Un niveau de ressources minimal qui doit tenir compte du coût de la vie et qui doit être réellement garanti

La précarité étudiante constitue un facteur important d'échec, auquel de nombreux étudiants internationaux sont exposés en raison d'un niveau de ressources exigé insuffisant et qui fait l'objet d'un contrôle trop lâche.

Si un décret du 22 juin 2026 a rehaussé à 60 % du SMIC net, soit **857 euros par mois**, le montant des « moyens d'existence suffisants » exigés par l'article L. 442-1 du Ceseda, ce niveau paraît **encore insuffisant au regard du coût réel de la vie.** Sa différenciation en fonction du lieu des études devrait également être envisagée, compte tenu des écarts importants qui peuvent exister en matière de logement et de pouvoir d'achat[1].

Les **contrôles** réalisés à l'occasion de la demande de visa doivent également être **renforcés** afin d'éviter les situations de fraude. La commission d'enquête recommande à cet effet l'instauration d'un **« compte bloqué »**, qui consiste en un dépôt d'une **somme sous séquestre doublé d'un plafond mensuel de retrait**, sur le modèle allemand ou belge.

Le compte bloqué

Le compte bloqué est un compte ouvert par l'étudiant dans le pays d'accueil, sur lequel doit être versée, au moment du dépôt de demande de visa, la somme correspondant au coût d'une année d'études, et qui n'autorise le retrait mensuel que d'une certaine somme.

En Allemagne, l'ouverture d'un compte bloqué (*Sperrkonto)* constitue la méthode principale pour justifier de moyens d'existence suffisants pour l'octroi d'un visa étudiant. La somme exigée s'élève à 11 904 euros par an, soit 992 euros par mois. En Belgique, le montant minimal dont chaque étudiant extracommunautaire doit pouvoir justifier s'élève à 1 062 euros par mois, soit 12 744 euros pour une année.

Cette méthode n'est pas exclusive : il peut être justifié de ces ressources par l'engagement d'un tiers, mais ce dernier n'est admis que dans des conditions très restrictives.

[1] *Voir par exemple INSEE, En 2022, les prix en région parisienne dépassent de 7 % ceux de la province,* INSEE Première n° 1959, *11 juillet 2023.*

b) Le niveau de français doit être mieux contrôlé

Les travaux de la commission d'enquête ont mis en évidence que, pour les étudiants internationaux admis à suivre une formation dispensée en langue française, **le contrôle du niveau de français** n'est pas **suffisamment rigoureux et harmonisé** entre les postes diplomatiques.

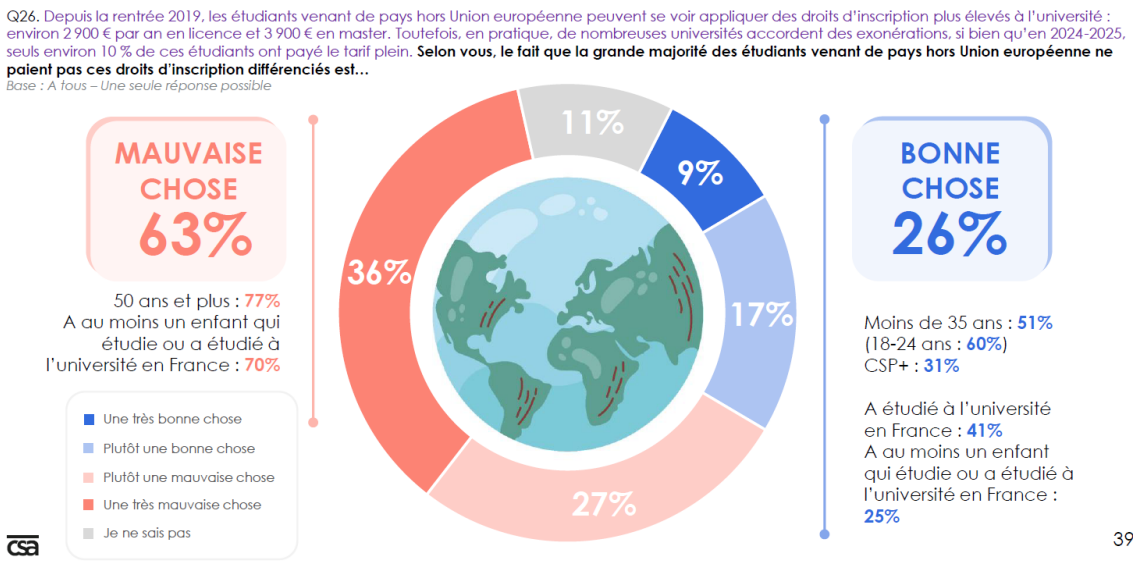
Il convient ainsi de donner des instructions claires aux postes diplomatiques afin que l'entretien des candidats mené auprès de l'espace Campus France intègre une évaluation du niveau de langue française des candidats et une détection des éventuelles fraudes.

3. Limiter les dérogations aux droits d'inscription différenciés

Loin de l'ambition initiale de la stratégie « *Bienvenue en France* », les droits d'inscription différenciés ont donné lieu à un recours très large aux possibilités d'exonération de la part des établissements, si bien qu'en 2024-2025, **seuls 10 % des étudiants assujettis se sont acquittés de droits pleins**.

Comme l'a relevé la Cour des comptes, le recours massif aux exonérations « *n'a pas permis de transformer le financement de l'accueil et du séjour des étudiants internationaux* »[1]. Alors que les formations universitaires sont financées par le contribuable, **la rapporteure est d'avis qu'une telle exonération quasi-systématique des étudiants extracommunautaires est injustifiée**. Le sondage CSA réalisé à la demande de la commission d'enquête révèle d'ailleurs que **63 % des Français interrogés portent un regard défavorable** sur cette politique d'exonération massive.

Selon vous, le fait que la grande majorité des étudiants venant de pays hors Union européenne ne paient pas de droits d'inscription différenciés est une…



Source : CSA

[1] *Cour des comptes,* Ibid., *p. 118.*

Par un décret du 19 mai 2026, le Gouvernement a **encadré les possibilités de dérogation** : la part d'étudiants internationaux exonérés ne pourra atteindre que 30 % au titre de l'année universitaire 2026-2027, 25 % au titre de l'année universitaire 2027-2028 et 20 % à compter de la rentrée 2028[1].

Les travaux de la commission d'enquête montrent qu'un tel encadrement était nécessaire, mais **qu'il est insuffisant**. Elle recommande d'aller plus loin, **en limitant les possibilités d'exonération, en vue de rendre systématique le paiement de ces droits par les étudiants qui ne bénéficient pas d'une exonération de droit[2]**.

Recommandation n° 6 : Assumer un pilotage de l'accueil des étudiants internationaux au service de l'excellence

– Engager une régulation de l'accueil des étudiants internationaux en favorisant les filières prioritaires, les régions sous-représentées (Asie-Océanie et Amériques) et les niveaux master et doctorat ;

– Renforcer les exigences et les contrôles en matière de ressources et de maîtrise du français afin de favoriser la réussite des étudiants internationaux et d'éviter le détournement d'objet du visa étudiant ;

– Dans un contexte de concurrence internationale accrue, renforcer les dispositifs de bourses d'excellence pour aller chercher les meilleurs étudiants internationaux ;

– Rendre systématique le paiement des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires qui n'en sont pas exonérés de droit.

II. RENFORCER L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS AU SERVICE DE L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE

A. DES DROITS D'INSCRIPTION AU SERVICE D'UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT

Le relèvement des droits d'inscription proposé par la commission d'enquête vise à **dégager des ressources supplémentaires directement affectées à l'amélioration des conditions d'enseignement**.

---

[1] *Décret n° 2026-385 du 19 mai 2026* relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

[2] *Bénéficient notamment d'une exonération de droit les étudiants boursiers et ceux accueillis dans le cadre d'un échange universitaire comportant une exonération réciproque des droits d'inscription.*

1. Faire évoluer des droits d'inscription trop faibles pour contribuer réellement à la qualité des formations

La Cour des comptes relevait dès 2018 que les droits universitaires **demeurent** « ***sans commune mesure avec le coût des formations*** » **et ne répondent** « ***à aucun calcul connu*** ». Elle jugeait leur finalité, leur nature et leur montant « *difficile[s] à comprendre* »[1].

Après avoir pris connaissance du montant actuel des droits d'inscription, soit 178 euros en licence, 254 euros en master et 397 euros en doctorat**, 65 % des Français interrogés les jugent également faibles**[2]. Ce constat éclaire le caractère presque symbolique d'une contribution qui demeure sans rapport avec le coût réel des formations et ne permet, à elle seule, de financer aucune amélioration significative des conditions d'enseignement.

Cette déconnexion prive la contribution demandée aux étudiants de toute portée réelle. **Or, une fois le principe même de droits d'inscription admis, leur montant ne saurait demeurer plus représentatif que contributif.**

Le relèvement des droits proposé par la commission d'enquête vise ainsi à **redonner une cohérence à la contribution demandée et à doter les établissements de ressources qu'ils puissent consacrer à des projets que la SCSP ne permet pas toujours de financer**. Sans avoir vocation à couvrir le coût de la formation, ces montants permettraient de contribuer de manière plus significative à la qualité du service rendu.

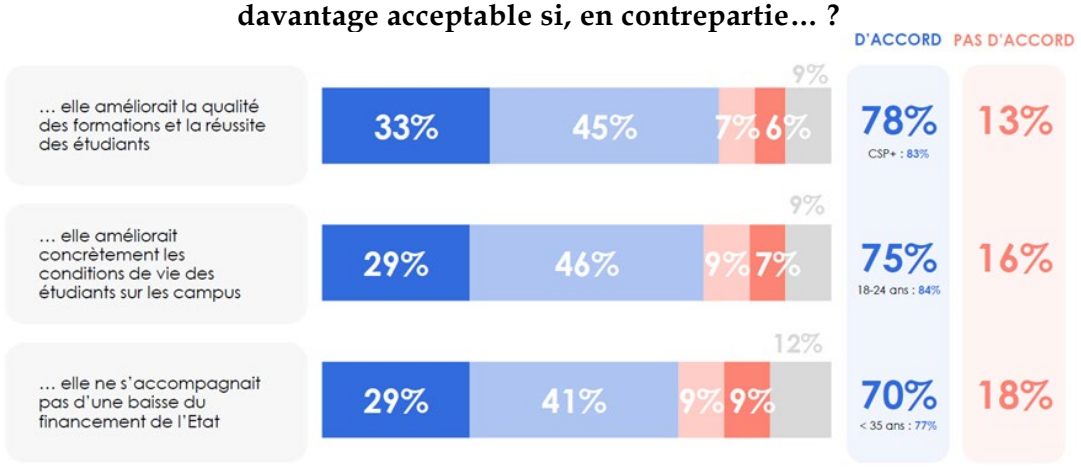
Cette orientation rejoint les attentes exprimées par les Français. Ceux-ci ne sont pas hostiles au principe d'une hausse, mais attendent qu'elle s'accompagne d'un engagement clair sur l'usage des ressources nouvelles. Selon le sondage diligenté par la commission d'enquête, **78 % d'entre eux la jugeraient plus acceptable si elle permettait l'amélioration de la qualité des formations et de la réussite des étudiants, et 75 % si elle se traduisait concrètement par de meilleures conditions de vie sur les campus.** Le relèvement des droits ne peut donc être dissocié d'une amélioration visible des conditions d'études.

---

[1] *Cour des comptes,* Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, *novembre 2018, pages 9 et 103*

[2] *Sondage CSA réalisé pour la commission d'enquête, mai 2026.*

Selon vous, une hausse des droits d'inscription à l'université serait-elle davantage acceptable si, en contrepartie… ?



Source : Sondage CSA pour la commission d'enquête

Une telle évolution contribuerait également à corriger **le signal parfois défavorable découlant de la quasi-gratuité des formations publiques.** Stéphane Braconnier a ainsi estimé devant la commission d'enquête que le « *signal-prix négatif existe, indiscutablement* »[1]. La faiblesse du tarif peut conduire à sous-évaluer la qualité des cursus universitaires, face à des formations privées dont le prix est parfois abusivement présenté comme une garantie de valeur. En outre, l'augmentation des droits d'inscription permettrait de réduire le phénomène – minoritaire mais non moins réel – des étudiants « fantômes »[2].

La commission d'enquête propose, dans ces conditions, de reprendre la trajectoire définie par le rapport des Assises du financement des universités. Ses auteurs préconisent de **porter les droits d'inscription à environ 900 euros en licence et 1 300 euros en master**[3].

Rapportés à la dépense annuelle moyenne par étudiant à l'université, ces droits demeureraient inférieurs à 10 % du coût moyen de la formation universitaire. Ils resteraient ainsi **très en deçà des montants susceptibles de remettre en cause l'exigence constitutionnelle de droits d'inscription « *modiques* »**[4].

---

[1] *Audition du 7 avril 2026.*

[2] *À l'inverse, la suppression des droits d'inscription en Rhénanie-du-Nord-Westphalie a pu se traduire par une augmentation du phénomène des* « étudiants fantômes » *mais également une réduction globale de la performance des étudiants (J. Behrens, L. Henao, K. Schneider,* « Tuition fees and academic (in)activity », Labour Economics, *vol. 97, déc. 2025).*

[3] *Rapport des Assises du financement des universités, juin 2026, page 17.*

[4] *Dans sa décision du 1er juillet 2020 (n° 430121)* relative aux droits différenciés appliqués aux étudiants extracommunautaires, *le Conseil d'État a précisé que cette modicité s'apprécie au regard des exonérations et des aides dont bénéficient les étudiants, mais aussi de la part qu'ils représentent dans le coût de la formation. Il a ainsi jugé compatibles avec cette exigence des droits fixés à 2 770 euros en licence et à 3 770 euros en master, soit respectivement près de 30 % et 40 % du coût annuel moyen des formations concernées.*

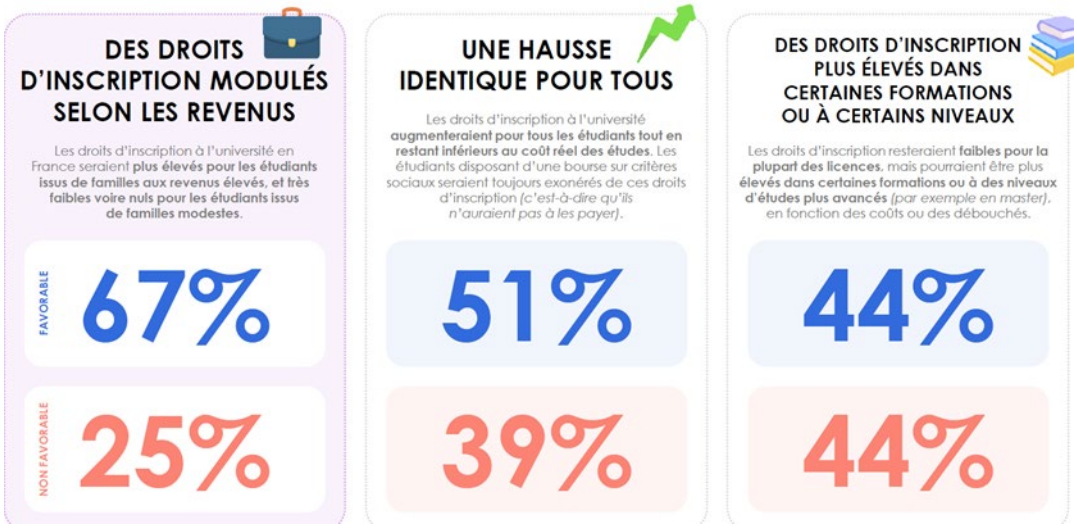
Le rendement de la réforme dépendra nécessairement du niveau des droits, de la progressivité du barème et de l'étendue des exonérations. Selon les scénarios examinés par le rapport des Assises[1] et les inspections générales[2], **les ressources supplémentaires pourraient être comprises entre 500 millions et 1,5 milliard d'euros.**

2. Garantir l'accès des plus modestes à l'enseignement supérieur

L'attachement à l'égal accès à l'enseignement supérieur doit être pleinement entendu. Plusieurs présidents d'université ont rappelé que la faiblesse des droits constituait l'une des forces du modèle français. Philippe Roingeard estime ainsi qu'elle permet à l'université de « ***jouer pleinement son rôle d'ascenseur social en garantissant un accès large à l'enseignement supérieur, indépendamment des ressources financières des familles*** »[3].

Cette orientation correspond d'ailleurs à la solution la mieux acceptée par l'opinion publique. **67 % des Français interrogés sont favorables à des droits plus élevés pour les étudiants issus de familles disposant de revenus importants, et très faibles, voire nuls, pour les étudiants modestes**. **Une hausse identique pour tous**, assortie d'une exonération des étudiants boursiers sur critères sociaux, **recueille également une majorité d'avis favorables (51 %)**.

Seriez-vous favorable ou défavorable à ces hypothèses ?



Source : Sondage CSA pour la commission d'enquête

---

[1] *Jérôme Fournel et Gilles Roussel, Rapport des Assises du financement des universités, juin 2026, page 17.*

[2] *IGF et IGÉSR,* Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur, *février 2026, Annexe V, p. 36 à 48.*

[3] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

La commission d'enquête considère que **le relèvement des droits d'inscription doit s'accompagner de mécanismes permettant de garantir l'égal accès à l'enseignement supérieur.**

Cet objectif peut être atteint par une exonération des étudiants titulaires d'une bourse ainsi qu'**une refonte des dispositifs d'aide aux études, notamment celui des bourses sur critères sociaux**, avec laquelle la réforme doit être conçue en lien étroit.

Ce préalable est défendu jusque parmi les responsables d'établissement opposés à une hausse. Frédérique Berrod considère que « *la question centrale est celle de l'accès aux études supérieures* » et **estime explicitement que** « ***le préalable à une augmentation des droits d'inscription est une réforme des bourses*** »[1].

Le système des bourses sur critères sociaux a déjà fait l'objet d'une **première évolution à la rentrée 2023**. Les plafonds de ressources ont été relevés de 6 %, les montants mensuels ont augmenté de 37 euros pour l'ensemble des échelons et des points de charge supplémentaires ont été accordés aux étudiants en situation de handicap ou aidants. Le ministère reconnaît néanmoins que le dispositif reste marqué par des « *effets de seuil* », une réglementation complexe et un parcours usager difficilement lisible[2].

Cette première étape n'a en effet pas modifié l'architecture générale du dispositif. **Le droit à bourse demeure organisé en échelons, de sorte qu'une faible variation des revenus familiaux peut entraîner une diminution brutale de l'aide**. Le Gouvernement avait annoncé pour la rentrée 2025 une seconde étape fondée sur une linéarisation du calcul, avant de la reporter. Son coût, initialement évalué à environ 200 millions d'euros, serait désormais compris entre 350 et 400 millions d'euros[3].

À l'absence de mise en œuvre de la refonte annoncée s'ajoute une contraction en trompe-l'œil du nombre de boursiers. **En 2024-2025, leur effectif est tombé à 662 000, son niveau le plus faible depuis 2015**. Selon le ministère, cette baisse s'explique principalement par l'absence de réévaluation du barème d'éligibilité dans un contexte d'inflation[4].

---

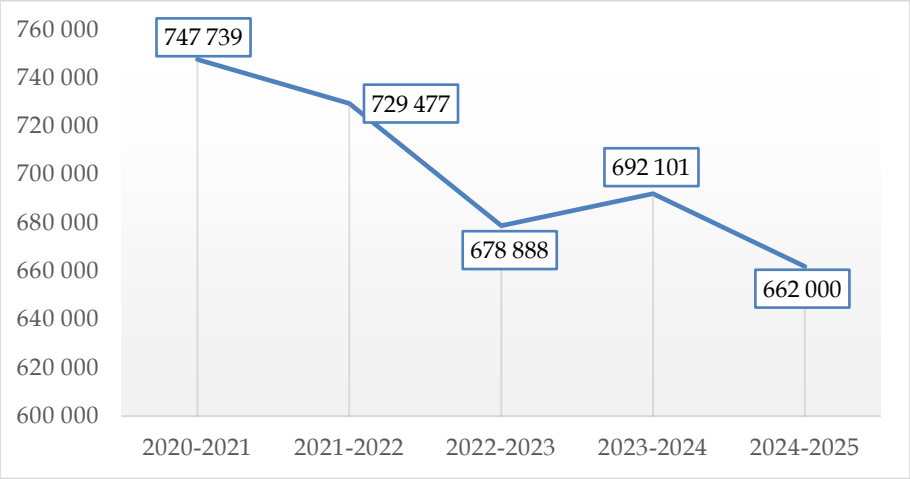
[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Réponse du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace publiée le 26 mars 2026 à la question écrite n° 04311 du sénateur Éric Gold.*

[3] Crédits du projet de loi de finances pour 2026 dédiés à l'enseignement supérieur, *avis n° 144 (2025-2026) par Stéphane Piednoir au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, novembre 2025, page 15.*

[4] *Note flash du Sies n° 23 «* Les boursiers sur critères sociaux en 2024-2025 *», septembre 2025.*

Évolution du nombre de boursiers sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur



Source : commission d'enquête d'après les données du Sies

La commission d'enquête propose donc d'achever cette réforme autour de deux principes :

– le premier consiste à **linéariser le calcul de la bourse**. Le montant de l'aide diminuerait progressivement à mesure que les revenus augmentent, plutôt que de varier brutalement lors du passage d'un échelon à l'autre. Cette linéarisation doit être coordonnée avec celle des droits d'inscription ;

– le second consiste à **indexer les plafonds et les montants sur l'inflation**. À défaut, la seule progression nominale des revenus suffit à exclure certaines familles du dispositif, sans amélioration réelle de leur pouvoir d'achat.

La politique des bourses ne doit, par ailleurs, pas seulement compenser les inégalités de ressources. Elle doit aussi **inciter à l'excellence et reconnaître les résultats obtenus tout au long du parcours scolaire et universitaire.**

L'aide au mérite est aujourd'hui réservée aux étudiants boursiers ou bénéficiaires d'une allocation annuelle qui ont obtenu la mention « très bien » au baccalauréat. Son maintien dépend ensuite de l'assiduité et de la progression dans le cursus. Avant 2015, l'aide au mérite pouvait également être attribuée aux étudiants boursiers admis en première année de master et désignés par leur université parmi les meilleurs diplômés de licence.

La commission propose de renouer avec cette logique. L'aide accordée aux bacheliers boursiers titulaires d'une mention « très bien » serait **maintenue**. Elle serait complétée par **une seconde voie d'attribution fondée sur les résultats obtenus dans l'enseignement supérieur**, au bénéfice des étudiants boursiers qui figurent parmi les meilleurs de leur formation ou dont la progression témoigne d'un investissement remarquable.

Une telle évolution **permettrait d'articuler plus étroitement solidarité et reconnaissance du mérite**, en donnant aux étudiants les moins favorisés les moyens de poursuivre leurs études et de voir leurs efforts reconnus.

3. Une ressource supplémentaire, et non le substitut du financement public

Comme l'indique Christine Musselin, une hausse des droits ne peut être envisagée qu'**à la condition qu'elle « *ne s'accompagne pas d'un désengagement financier de l'État comme cela a été le cas de façon massive aux États-Unis* » et au Royaume-Uni**[1].

Le maintien de l'effort public constitue ainsi une condition essentielle de l'acceptabilité de la réforme. 70 % des Français interrogés considèrent qu'une hausse des droits serait davantage acceptable si elle ne s'accompagnait pas d'une baisse du financement de l'État[2].

Cette hausse n'a, en effet, de sens que si elle apporte des ressources réellement supplémentaires aux universités. Toute diminution parallèle de la SCSP la transformerait en un simple transfert de charge vers les familles.

La commission estime, ce faisant, que **la SCSP versée aux universités doit être garantie contre toute diminution** et suivre une trajectoire fondée sur **deux impératifs :**

– le **maintien de sa valeur réelle**, en prévoyant une évolution au moins égale à l'inflation ;

– la **compensation intégrale des mesures décidées par l'État**, notamment celles qui portent sur les rémunérations, les pensions ou les obligations nouvelles imposées aux établissements.

Cette garantie doit se doubler du respect intégral de la trajectoire prévue par la **loi de programmation de la recherche**, dont l'exécution s'est écartée depuis 2025 des objectifs prévus. Pour le programme 150 « *Formations supérieures et recherche universitaire* », la programmation prévoyait 124 millions d'euros de moyens nouveaux en 2025, contre 94,5 millions d'euros effectivement ouverts. Pour 2026, 87,1 millions d'euros étaient prévus, au lieu des 107 millions inscrits dans la trajectoire initiale. Le retard cumulé atteignait ainsi 55 millions d'euros sur les deux exercices. **La commission d'enquête réaffirme la nécessité d'une exécution intégrale de la programmation.**

Ainsi conçue, la réforme des droits d'inscription ne constitue **ni une privatisation du financement universitaire, ni le paravent du désengagement de l'État**. Elle organise une contribution des étudiants et des familles qui disposent des moyens de l'assumer, au bénéfice direct de la qualité du service public universitaire.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Sondage CSA pour la commission d'enquête.*

Recommandation n° 7 : **Augmenter les droits d'inscription au service d'une amélioration des conditions d'enseignement**

– Porter les droits d'inscription à 900 euros en licence et à 1 300 euros en master, soit 10 % du coût moyen de la formation ;

– Mener à bien la refonte des bourses sur critères sociaux et renforcer la prise en compte du mérite ;

– Garantir une trajectoire constante orientée à la hausse de la SCSP en faveur des universités et des financements liés à la recherche (dans le respect de la trajectoire de la LPR), en assurant la compensation intégrale des mesures nouvelles décidées par l'État.

B. POUR UN NOUVEL ACTE DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS

L'autonomie des universités demeure largement inachevée. Contrairement aux ambitions de la loi LRU, **elle ne s'est pas accompagnée d'une véritable redéfinition des rapports entre les universités et l'État**. Comme de nombreux interlocuteurs de la commission d'enquête l'ont souligné, **l'autonomie des universités demeure en réalité entravée par les conditions de son exercice**, les marges de manœuvre des établissements en matière financière, académique et de gestion restant très limitées.

La rapporteure estime qu'il convient de donner pleinement aux universités les moyens de l'excellence académique, en faisant reposer les rapports entre l'État et les universités sur **un équilibre renouvelé entre confiance, liberté et responsabilité**.

1. Replacer l'État dans une position de stratège

a) Redéfinir les rôles respectifs de l'État et des universités

L'État demeure très présent dans le fonctionnement quotidien des établissements, du fait d'un **contrôle financier et de la légalité des actes** parfois tatillon, mais également d'une déconcentration largement inachevée dans plusieurs domaines, notamment les ressources humaines et l'offre de formation. De nombreuses procédures administratives et réglementaires continuent de faire intervenir le ministère et les rectorats dans la gestion courante des établissements, ce qui **alourdit les circuits de décision et tend** à une déresponsabilisation **des acteurs**. De nombreux intervenants ont également souligné le poids des différents mécanismes de contrôle, d'évaluation et de *reporting* ; plus que leur principe, c'est leur multiplication qui tend à une forme de saturation et participe d'une bureaucratisation croissante du pilotage du système universitaire.

Pour Thierry Coulhon, le système d'enseignement supérieur souffre d'un « *problème de rapport à l'État* », lié au fait que « *le dialogue entre l'État et les établissements est demeuré trop centralisé, insuffisamment contractualisé et trop peu associé à une logique d'évaluation exigeante des résultats* »[1]. À cet égard, Nathalie Drach-Temam a insisté sur la nécessité de « *substituer au pilotage par micro-actions une vision à long terme* » et de remplacer « *la gestion actuelle par micro-actions par une véritable politique publique nationale dotée d'objectifs clairs, stables et partagés de la part de l'État* »[2]. Dans un rapport récent consacré à la Dgesip, la Cour des comptes a d'ailleurs porté une appréciation sévère sur l'action de ce service, pointant **une tutelle « *à la valeur ajoutée limitée* »**, dont le mode d'exercice « *ne parvient pas à faire aboutir le processus d'autonomie des universités* »[3].

Achever l'autonomie des universités et poursuivre l'ambition de la loi LRU **suppose moins un retrait de l'État qu'un changement de posture de sa part**. Le Mesre doit ainsi voir son rôle **évoluer d'une tutelle encore largement gestionnaire vers un pilotage stratégique**, fondé sur l'accompagnement et d'évaluation des établissements, en lien avec le Hcéres.

Autrement dit, l'université doit, comme le prône le rapport des Assises du financement des universités en matière de ressources humaines, « *devenir le lieu de la décision* » dans ses principaux domaines d'action. À l'État reviendraient la définition de la stratégie en matière d'enseignement supérieur – avec un renouvellement de la Stranes –, la coordination des différents acteurs et l'allocation des moyens.

Ce repositionnement, qui participerait d'une **« *débureaucratisation* » de l'enseignement supérieur et de la recherche**, devrait aller de pair avec un véritable pilotage par la donnée. À cet égard, et comme l'a exposé Olivier Ginez, une délégation au numérique a récemment été créée auprès de la Dgesip et de la DGRI afin de « *produire les données relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche, à les piloter et à les partager avec les établissements* »[4].

b) Une démarche de contractualisation rénovée

La **capacité d'action des établissements est également limitée par l'imprévisibilité de leurs financements**. La SCSP demeure leur ressource principale, mais ses montants sont déterminés selon des modalités insuffisamment transparentes et souvent tardives. À cette incertitude s'ajoutent la part des financements compétitifs et l'absence de véritable pluriannualité des concours de l'État. En outre, les universités doivent parfois absorber les conséquences financières de décisions nationales non ou insuffisamment compensées par l'État.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*
[2] *Audition du 26 mai 2026.*
[3] *Cour des comptes,* La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la direction générale de la recherche et de l'innovation*, Relevé d'observations définitives, mars 2026.*
[4] *Audition du 16 juin 2026.*

La généralisation annoncée des Comp à 100 % vise à rehausser l'ambition initiale de la contractualisation entre l'État et les universités. Comme l'a exposé Sylvie Retailleau, ces Comp à 100 % « *traduisent une volonté de passer d'une logique de microgestion à une logique de confiance, d'autonomie et d'évaluation* a posteriori »[1]. Cette généralisation doit constituer l'occasion d'une refonte des modalités d'allocation des moyens des établissements, fondée sur une trajectoire pluriannuelle et un rééquilibrage entre la SCSP et les financements compétitifs. Ces derniers doivent être réservés au financement de la recherche et aux actions qui ne relèvent pas du financement ordinaire des missions obligatoires des universités.

Passer **d'une logique de moyens à une logique de résultats** doit enfin s'accompagner d'une simplification et d'une débureaucratisation de l'enseignement supérieur : l'État définirait les objectifs stratégiques et les indicateurs associés ; les universités auraient le libre choix des moyens pour les atteindre et devraient en rendre compte à l'échéance des Comp. Autrement dit, il s'agit de **faire confiance aux établissements, en substituant à une logique de contrôle *a priori* une évaluation *a posteriori*.**

La rapporteure souligne que la pertinence de la démarche de contractualisation dépend :

– des moyens alloués, qui doivent permettre aux établissements de disposer des marges de manœuvre suffisantes ;

– de l'alignement des nouveaux Comp sur les mandats des présidents d'université, ce qui permettrait aux nouveaux exécutifs de s'engager, une fois élus, dans la démarche de contractualisation et d'en être comptables, et de leur fusion avec les contrats quinquennaux ;

– de la définition d'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, adaptés aux spécificités de chaque établissement ;

– d'une évaluation rigoureuse, l'État devant pouvoir s'assurer de la réalisation des objectifs fixés.

Comme l'ont rappelé plusieurs interlocuteurs de la commission d'enquête, **l'autonomie n'est pas l'indépendance**. Il importe que les établissements rendent effectivement des comptes sur l'atteinte des objectifs fixés et que, en cas d'écarts persistants ou non justifiés, l'État puisse en tirer toutes les conséquences, y compris sur les dotations.

2. Des universités plus autonomes et responsables

La commission considère qu'il est nécessaire de renforcer l'autonomie réelle des universités dans plusieurs domaines clés, en vue de renforcer leur capacité d'initiative et d'adapter leur action à leurs enjeux.

---

[1] *Audition du 6 mai 2026.*

a) Renforcer l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines

Il ne peut y avoir d'autonomie effective sans marges de manœuvre en matière de ressources humaines. Pour Philippe Roingeard, les universités « *doivent pouvoir disposer de marges de gestion accrues, afin d'adapter plus finement leurs recrutements, leurs politiques indemnitaires et leurs organisations internes aux besoins de leurs projets scientifiques et pédagogiques, dans un cadre national garantissant les principes fondamentaux du service public* »[1].

Plusieurs pistes esquissées à cet effet pourraient être mises en œuvre :

– **une souplesse accrue dans la gestion de la masse salariale et des emplois**, en mettant fin à de la segmentation des plafonds d'emplois[2] ;

– **une simplification du cadre de gestion statutaire**, notamment par des rapprochements et des fusions de corps ;

– **un renforcement de la déconcentration de la gestion des ressources humaines**, l'université devant devenir « *le lieu de droit commun pour l'instruction, la gestion et la décision* » en la matière, notamment en ce qui concerne les personnels Biatss et les Esas[3].

Si une plus grande autonomie dans la **gestion des enseignants-chercheurs** a été moins fréquemment mise en avant par les présidents d'université entendus, la commission estime qu'elle devrait être explorée, notamment en matière d'avancement, de promotion et d'organisation de leur service d'enseignement. Comme le suggère le rapport des Assises du financement des universités, il conviendrait d'examiner la possibilité « *dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle, sur la base du volontariat et en cohérence avec les objectifs de l'établissement, d'adapter le temps de travail [des enseignants-chercheurs] aux diverses activités, à leurs évolutions et à leurs temporalités tout au long de la carrière* »[4]. Le recours aux dispositifs visant à attirer les meilleurs talents internationaux – contrats LRU, chaires de professeur junior, *etc.* – devrait également être encouragé et facilité, notamment par le renforcement des marges de manœuvre des établissements dans la gestion de leur masse salariale.

Enfin, les **modalités de nomination des DGS** est emblématique du caractère inachevé de l'autonomie des universités. Principal collaborateur du président, le DGS est pourtant nommé par le ministre, sur proposition du président de l'université. Comme le souligne l'IGÉSR, cette nomination par le ministre « *n'est pas, aux termes de la loi, une simple formalité découlant d'une compétence liée* », même si la proposition du président n'est, dans les faits, que « *très exceptionnellement discutée* » ; elle emporte une intervention importante de l'administration centrale dans le processus de recrutement[5]. La commission

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Il existe deux plafonds d'emplois distincts : un plafond « État » correspondant aux emplois permanents financés par la SCSP et un plafond pour les emplois financés sur ressources propres.*

[3] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 45.*

[4] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 46.*

[5] *IGÉSR,* L'encadrement administratif supérieur des universités : les directeurs généraux des services*, rapport n° 2021-107, juin 2021, p. 114.*

considère que **la nomination du DGS doit relever des établissements**, sous la forme d'une décision du président ou du conseil d'administration sur proposition du président. Il en va de même pour les autres postes de direction dont les titulaires demeurent nommés par l'autorité ministérielle[1].

b) Donner la maîtrise de l'offre de formation et des capacités d'accueil

La maîtrise de leur offre de formation et des capacités d'accueil constitue également une condition essentielle du renforcement de l'autonomie des établissements.

La détermination des capacités d'accueil des formations de premier cycle par le recteur agit trop souvent comme un frein à leur adaptation. Elle tend à faire prévaloir une logique de flux, destinée à accueillir le plus grand nombre de bacheliers, **sans considération des moyens dont disposent les établissements ni des résultats des formations**. Or, comme le relève Carine Bernault, les capacités d'accueil « *ne peuvent pas être ajustées seulement à partir d'une logique de flux, de pression de la demande ou de remplissage* » ; leur détermination doit résulter d'une appréciation fine « *au regard des conditions réelles de formation : taux d'encadrement, locaux, équipements, organisation pédagogique, capacité d'accompagnement et objectifs de réussite* »[2].

Cette situation prive les établissements de l'agilité nécessaire à l'adaptation de leur offre de formation à l'évolution des besoins de formation et à leurs moyens.

La maîtrise par les établissements de leurs capacités d'accueil s'inscrirait dans un **changement de paradigme**, **visant à mettre fin à la situation où l'université est** « ***à elle seule la variable d'ajustement instantanée du système global de l'enseignement supérieu***r »[3]. Elle devrait s'effectuer dans le cadre d'un **dialogue mené avec l'État**, notamment à l'occasion de la conclusion des Comp. Elle impliquerait également **la mise en place, dans chaque établissement, d'un processus interne d'évaluation de l'offre de formation**, qui n'existe pas dans toutes les universités – certaines admettant que « *ces capacités [d'accueil] ont parfois été reconduites d'une année sur l'autre sans réexamen approfondi* »[4]. L'offre de formation et son adaptation feraient l'objet d'une **évaluation** dans le cadre du dialogue rénové avec l'État exposé précédemment : une telle responsabilisation des établissements constituerait une **incitation forte pour lever les freins internes à l'évolution de l'offre de formation**, dont Thierry Coulhon relève qu'elle est « *plus déterminée par les choix des enseignants-chercheurs que par les besoins des étudiants* »[5].

---

[1] *À l'instar des directeurs des services communs de documentation (bibliothèques), nommés par le ministre en vertu de l'article D. 714-33 du code de l'éducation.*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[3] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 72.*

[4] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[5] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

Une telle évolution devrait s'accompagner d'un **renforcement de la liberté pédagogique des universités**, notamment en ce qui concerne la réglementation relative aux diplômes nationaux qui, à l'instar de l'arrêté « licence »[1], impose certaines modalités pédagogiques, comme l'organisation des cursus en semestres, dont certains interlocuteurs ont pointé les limites s'agissant de la L1, ou encore prescrit certaines modalités du contrôle des connaissances et des compétences.

Elle devrait également aller de pair avec **la réforme de la procédure d'accréditation des diplômes nationaux** engagée dans le cadre du projet de loi *relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé*, en cours d'examen par le Parlement. Particulièrement lourde, cette procédure se caractérise par des délais importants, puisqu'il s'écoule deux ans et demi en moyenne entre le dépôt de la demande et la publication de l'arrêté d'accréditation (*cf. supra)*.

c) Généraliser la dévolution du patrimoine immobilier

Le processus de dévolution du patrimoine immobilier doit être mené à son terme, dans la perspective d'une généralisation de la propriété des universités sur leur patrimoine immobilier.

La rapporteure ne méconnaît pas **l'ampleur des défis en la matière**, notamment au regard du coût associé à la mise aux normes du bâti universitaire, ni les réticences de certains établissements, qui redoutent de se voir transférer des charges plus que des marges de manœuvres – et font parfois valoir le caractère peu valorisable de leur immobilier. Elle partage néanmoins le constat du rapport des Assises du financement des universités, selon lequel **la dévolution**, qui **est un** « ***outil essentiel de l'autonomie stratégique des établissements*** », constitue « ***le modèle le plus adapté pour relever les défis présents et à venir*** »[2].

L'achèvement de ce mouvement de dévolution ne pourrait avoir lieu que dans un **cadre financier incitatif et de long terme**, établi dans le cadre d'une contractualisation entre l'État et les établissements.

Afin de permettre aux universités de réaliser les investissements nécessaires, la dévolution du patrimoine immobilier devrait également s'accompagner d'un **élargissement des possibilités de recours à l'emprunt**.

d) Encourager le développement des ressources propres

L'augmentation des droits d'inscription proposée par la commission (*cf. supra*) ne saurait constituer, à elle seule, une réponse au sous-financement des universités. Elle doit s'inscrire dans un mouvement plus général de **développement des ressources propres** des établissements, destiné à **renforcer leur autonomie financière sans affaiblir la responsabilité première de l'État** dans le financement du service public universitaire.

---

[1] *Arrêté du 30 juillet 2018* relatif au diplôme national de licence.

[2] *Rapport des Assises du financement des universités, p. 54.*

Le renforcement de la capacité des établissements à mobiliser des ressources propres – financements compétitifs, formation continue et en alternance, taxe d'apprentissage, levée de fonds, valorisation du patrimoine ou des produits de la recherche, *etc.* – **devrait constituer un objectif prioritaire dans le cadre de la nouvelle démarche de contractualisation**[1].

Il s'agit moins de faire reposer le financement des universités sur ces ressources que de **leur permettre de disposer de marges de manœuvre supplémentaires**, librement mobilisables au service de leur stratégie propre.

En particulier, **la formation continue présente un potentiel de développement encore largement inexploité**, alors que la transformation des métiers devrait fortement accroître les besoins en la matière. Si cette activité se heurte encore à des freins d'ordre organisationnel ou réglementaire, certains établissements ont adopté des modèles originaux, à l'instar de l'université Paris-Panthéon-Assas qui a confié son activité de formation continue à une filiale créée à cet effet, ce qui a permis, selon son président Stéphane Braconnier, « *de la gérer plus efficacement* » et « *d'accélérer considérablement* » son adaptation aux besoins du marché du travail[2].

Il conviendrait également d'**encourager la mutualisation de certaines fonctions**, à l'échelle du site ou de la région, en vue de favoriser le développement et le partage des expertises en la matière, aujourd'hui inégalement réparties entre universités.

e) Permettre l'exercice à la carte de nouvelles missions tournées vers la vie étudiante et l'accompagnement des étudiants

La commission estime enfin nécessaire de **permettre aux établissements volontaires d'exercer de nouvelles missions en lien avec la vie étudiante**[3], comme le logement étudiant ou la restauration. L'exercice de ces missions pourrait **s'accompagner d'un transfert de compétences** des Crous et des financements associés.

Il s'agirait de rapprocher les universités françaises de certains modèles étrangers où les établissements proposent une offre exhaustive de services aux étudiants[4], ce qui peut participer de l'attractivité de certains sites.

La rapporteure relève que certains établissements mettent déjà en œuvre des politiques propres en matière d'accompagnement des étudiants, à l'instar des centres de santé ouverts par Aix-Marseille Université au bénéfice des étudiants[5].

---

[1] *Les nouveaux Comp à 100 % incluent un indicateur relatif au taux de ressources propres de l'établissement.*

[2] *Audition du 7 avril 2026.*

[3] *L'article 7 du projet de loi n° 313 (2025-2026)* relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé*, adopté par le Sénat le 1er juin 2026, ajoute l'organisation de la vie étudiante aux missions assurées par les établissements relevant du service public de l'enseignement supérieur.*

[4] *Centre d'analyse stratégique,* Quels services rendus aux étudiants par les universités ?*, Note d'analyse 292, octobre 2012.*

[5] *Audition du 14 avril 2026.*

Recommandation n° 8 : Opérer un véritable « *acte II* » de l'autonomie des universités

– Définir une nouvelle stratégie nationale de l'enseignement supérieur déterminant les objectifs et les priorités de cette politique publique et accompagnée d'une programmation pluriannuelle des moyens ;

– Refonder les relations entre l'État et les universités dans une logique de contractualisation alignée sur les mandats des présidents d'université et assortie d'une évaluation rigoureuse ;

– Rééquilibrer la part respective des financements récurrents et compétitifs dans les ressources des universités ;

– Renforcer l'autonomie des universités dans la gestion de leurs ressources humaines et de leur offre de formation, en leur permettant notamment de fixer leurs capacités d'accueil, et mener à bien la dévolution du patrimoine immobilier, en facilitant le recours à l'emprunt ;

– Encourager la diversification des activités et des ressources propres des universités, notamment en matière de formation continue ;

– Permettre l'exercice de nouvelles missions à la carte (vie étudiante, logement, *etc*.).

C. UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE AUX ENJEUX DES UNIVERSITÉS

Les travaux menés par la commission d'enquête mettent en lumière **l'inadaptation croissante d'un modèle de gouvernance uniforme, lourdement encadré par le droit commun**, à des établissements dont les profils tendent à se différencier. Leur taille, leur spécialisation disciplinaire, leur ancrage territorial, leur degré d'intégration avec d'autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme leur positionnement scientifique, dessinent désormais des **réalités institutionnelles très différentes**.

Les universités assument en outre **des missions beaucoup plus étendues qu'auparavant**. Ces évolutions font de l'université un acteur stratégique, appelé à porter un projet scientifique identifiable tout en sécurisant des ressources propres devenues indispensables à son équilibre financier.

Ces responsabilités nouvelles **appellent une gouvernance capable de décider, d'arbitrer et d'assumer ses choix**. Or le modèle actuel demeure marqué par des instances nombreuses, des lieux de délibération qui se superposent et une frontière insuffisamment nette entre représentation de la communauté universitaire et conduite stratégique de l'établissement. Il laisse également une **place encore trop incertaine à la légitimité académique dans les décisions** les plus importantes.

La commission d'enquête estime dès lors **nécessaire de faire évoluer la gouvernance universitaire dans un sens plus resserré, plus lisible et plus directement ordonné à l'excellence académique.**

1. Donner aux universités une liberté d'organisation à la hauteur de leur diversité

La création des EPE puis des grands établissements a montré que **le modèle unique d'université ne correspond plus entièrement à la diversité du paysage universitaire français**. Leur bilan reste mesuré : à l'exception de quelques exemples aboutis, à l'instar de l'université PSL, ces dispositifs n'ont pas, à eux seuls, transformé en profondeur les équilibres de gouvernance des établissements.

Ils ont toutefois ouvert une voie utile. Dans certains cas, ils **permettent de stabiliser un ensemble universitaire composite**, associant universités, écoles et organismes de recherche, sans imposer une fusion complète ni effacer l'identité des établissements qui le composent. Le cas de PSL illustre l'intérêt d'une organisation capable de **donner une unité stratégique à un site d'excellence tout en tenant compte de la diversité de ses membres**. Ce constat est également porté par France Universités, qui a indiqué attendre « *la consolidation des expérimentations menées dans le cadre de l'ordonnance de décembre 2018* »[1].

Cette liberté d'organisation **ne saurait toutefois se confondre avec une complexité supplémentaire**. Le Hcéres a indiqué à la commission d'enquête que les EPE avaient permis de tester de nouvelles formes d'organisation, mais que leur réussite dépendait de conditions clairement identifiées : « *l'existence d'un positionnement différenciant de la part de l'institution nouvellement créée* », « *un dialogue social efficace* », « *une vraie définition de la subsidiarité interne* » et « *la possibilité de mobiliser des financements au service de la transformation expérimentale* ». À défaut, le Haut Conseil relève que « *la complexité institutionnelle est un écueil pour nombre d'EPE* »[2].

L'analyse montre que les modalités d'élection et la composition des conseils d'administration des universités **ont très peu évolué même lorsqu'une plus grande autonomie leur est donnée pour déterminer leurs statuts**. Cela démontre que **des changements profonds dans la gouvernance des établissements ne peuvent pas se faire par une auto-transformation interne**, trop contrainte par les rapports de force et les enjeux politiques.

L'enjeu n'est donc pas de renvoyer les établissements à leur seule capacité d'organisation en multipliant les statuts dérogatoires. Une réforme utile devra combiner deux exigences : **ouvrir des marges d'adaptations réelles** pour tenir compte de la diversité des universités et **fixer par la loi les principes minimaux nécessaires** à une gouvernance plus lisible, plus resserrée et plus directement orientée vers les choix stratégiques.

---

[1] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

[2] *Réponse au questionnaire de la rapporteure.*

2. Un conseil d'administration au service des orientations stratégiques

La liberté d'organisation doit d'abord permettre de repenser l'instance stratégique de l'université. **Le conseil d'administration ne peut demeurer à la fois une instance nombreuse, trop largement représentative de l'ensemble des équilibres internes, et exercer pleinement les responsabilités attendues d'un organe stratégique** : définir le cap, adopter le budget, suivre l'exécution des orientations, contrôler les résultats, apprécier le risque et assurer le lien avec les différents partenaires de l'établissement.

Sans importer mécaniquement un modèle étranger, la commission propose de tirer les conséquences d'une évolution largement observée en Europe : **des organes généralement plus resserrés que les conseils d'administration français et davantage centrés** sur les **fonctions de stratégie, de supervision financière, de contrôle et de nomination des dirigeants**.

La France se distingue par des conseils d'administration parmi les plus larges et plus endogènes, tournés vers la représentation de la communauté universitaire. Cette configuration nuit à l'agilité, **dilue la responsabilité stratégique et rend plus difficile l'arbitrage**.

La commission estime donc **nécessaire de réduire la taille des conseils d'administration et d'en modifier la composition, afin de garantir une représentation plus importante des personnalités extérieures à l'université** – représentants de l'État, des collectivités territoriales, des ONR, des entreprises et des acteurs socio-économiques –, **qui devraient représenter au moins la moitié des membres de l'instance**. Lors de son audition devant la commission d'enquête, Valérie Pécresse a d'ailleurs relevé que la loi LRU n'avait pas suffisamment donné « *à la société civile et aux financeurs la place qui leur revient dans la gouvernance des universités* »[1].

La rapporteure partage ce constat : **l'ouverture extérieure ne peut être regardée comme acquise du seul fait de la présence formelle de personnalités qualifiées**. Elle suppose que ces membres disposent d'un poids réel dans l'instance et que sa composition comme les modalités de sa délibération leur permettent de peser sur les orientations de long terme de l'établissement.

L'absence de réelle représentation de l'État constitue à cet égard une anomalie : **principal financeur** et **garant de la cohérence nationale** de la politique publique de l'enseignement supérieur et de la recherche, **l'État ne saurait être tenu à distance des décisions qui engagent la trajectoire stratégique des établissements.**

Cette ouverture extérieure **doit aller de pair avec une garantie plus nette de la légitimité académique**. Dans un conseil d'administration resserré, la représentation élue de la communauté universitaire **doit assurer une majorité aux enseignants-chercheurs**, et reconnaître en son sein la place

[1] *Audition du 16 juin 2026.*

particulière des professeurs des universités. La définition des choix scientifiques et pédagogiques doit ainsi revenir d'abord à ceux qui portent la responsabilité première de l'exigence académique.

Le modèle nordique : des conseils d'administration resserrés et ouverts sur l'extérieur

Plusieurs universités nordiques reposent sur un modèle de gouvernance qui se distingue par **la taille réduite de l'organe stratégique et par la place déterminante accordée aux membres extérieurs à l'établissement**. Le conseil d'administration n'y constitue pas une assemblée largement représentative de l'ensemble de la communauté universitaire, mais un organe resserré de direction stratégique.

Au Danemark, cette logique apparaît avec netteté. À l'université de Copenhague (35 000 étudiants), **les personnalités extérieures disposent, à elles seules, de la majorité des sièges, avec six sur les onze que compte le conseil d'administration**. Ce conseil est complété par deux représentants des personnels académiques, un représentant des personnels techniques et administratifs et deux représentants étudiants. L'université d'Aarhus retient une architecture très proche. Son conseil d'administration, présenté comme l'autorité suprême de l'université, compte également onze membres : six membres extérieurs, deux représentants des personnels académiques, un représentant des personnels techniques et administratifs et deux représentants des étudiants[1].

En Norvège, **la loi du 8 mars 2024 prévoit que les conseils universitaires comprennent des représentants des personnels académiques, des personnels administratifs et techniques, des étudiants et des membres extérieurs**. Dans le modèle ordinaire, le conseil compte onze membres, dont quatre représentants académiques, un représentant des personnels administratifs et techniques, deux représentants étudiants et quatre membres extérieurs.

À l'université d'Helsinki (Finlande), le conseil d'administration compte dix membres dont quatre extérieurs. Les étudiants disposent de deux sièges, tandis que le président et le vice-président du conseil sont élus parmi les membres extérieurs. Là encore, le conseil conserve un format resserré et la participation des usagers demeure minoritaire.

Source : commission d'enquête

Il ne s'agit donc pas d'opposer ouverture extérieure et responsabilité académique. **La gouvernance recherchée doit au contraire faire tenir ensemble ces deux exigences : ouvrir l'université à son environnement scientifique, économique, social et territorial, tout en recentrant ses décisions stratégiques sur l'excellence académique.**

Cette organisation ne tend pas à dessaisir la communauté universitaire, mais **à clarifier les lieux dans lesquels s'exercent les différentes légitimités**. L'instance stratégique, éventuellement constituée sous la forme d'un conseil d'administration resserré (sur le modèle du *board*), aurait vocation à définir le cap de l'établissement, à suivre sa mise en œuvre et à assurer l'ouverture de l'université sur son environnement scientifique, économique, social et territorial. Les instances académiques garantiraient la qualité scientifique et pédagogique des formations et de la recherche. Les représentants des étudiants et des personnels porteraient, pour leur part, les préoccupations liées aux conditions concrètes d'étude, de travail et de vie universitaire.

3. Repenser l'élection du président et la place des représentants internes

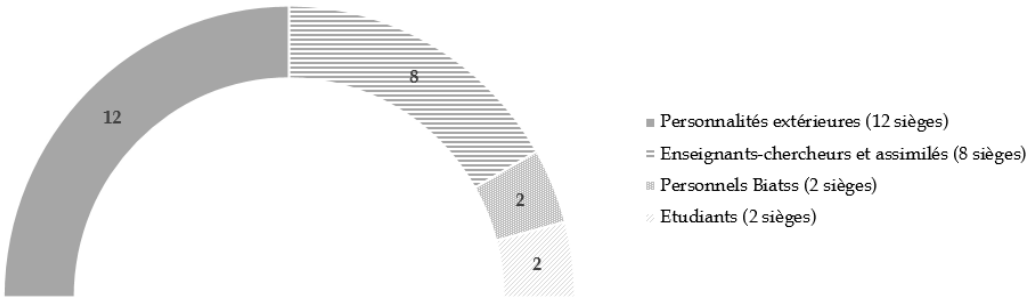
La recomposition du conseil d'administration emporte nécessairement une **réflexion sur les modalités de l'élection du président d'université**. Dès lors que l'instance stratégique de l'établissement serait resserrée, davantage ouverte sur l'extérieur et plus nettement adossée à la légitimité académique, **le poids respectif des différentes catégories de la communauté universitaire dans la désignation du président en serait modifié**.

Le choix de l'exécutif engage en effet directement la stratégie scientifique et académique, ainsi que la capacité à porter un projet d'excellence et doit, à ce titre, reposer sur une légitimité académique forte. **Son élection ne peut dépendre de manière excessive de rapports de force internes dans lesquels la légitimité académique ne dispose pas toujours du poids correspondant à sa responsabilité.**

Dans cette perspective, les **représentants des personnels académiques doivent disposer d'une claire majorité parmi les représentants des personnels et des usagers de l'établissement siégeant au conseil d'administration**. La place des représentants étudiants doit être mieux proportionnée à la nature des décisions prises par le conseil d'administration, sans remettre en cause leur participation pleine et entière aux instances compétentes pour les conditions d'étude, la vie universitaire, l'orientation et l'insertion professionnelle.

L'illustration ci-dessous propose un **modèle de conseil d'administration répondant à ces principes**. Outre son président, il est composé de vingt-quatre membres, dont une moitié de personnalités extérieures, et garantit la représentation des personnels académiques.

Des conseils d'administration resserrés et rééquilibrés : illustration



Source : commission d'enquête

La même réflexion doit conduire **à mieux faire correspondre la composition des collèges électoraux avec la réalité du lien entretenu avec l'université**. Les **auditeurs libres**, qui ne sont pas engagés dans un parcours diplômant dans les mêmes conditions que les étudiants inscrits dans une formation, ne devraient pas disposer d'un droit de vote dans les scrutins appelés à déterminer les équilibres de gouvernance de l'établissement. Une réflexion analogue pourrait être conduite **pour les catégories de personnels d'enseignement dont l'intervention dans l'établissement demeure ponctuelle** ou limitée (à l'instar des vacataires). Elle devrait aller de pair avec **une politique plus active d'encouragement à la participation des étudiants** effectivement inscrits dans un parcours de formation, afin que leur représentation repose sur une base électorale plus large et plus légitime.

Sans remettre en cause l'élection du président par le conseil d'administration, la commission **estime souhaitable d'encourager la mise en place de comités de recherche chargés d'identifier et de susciter des candidatures à la présidence.** Une telle procédure, déjà prévue à PSL et à Paris-Saclay, permettrait d'élargir le vivier des candidats au-delà des seuls équilibres internes de l'établissement. Le règlement intérieur de Paris-Saclay confie ainsi à ce comité la mission de susciter des candidatures, y compris « *à l'extérieur de l'université, en France et à l'étranger* ». Les statuts de PSL prévoient également un appel à candidatures et l'intervention d'un comité chargé d'assister le conseil d'administration dans la recherche et l'identification de candidats. Il s'agit de limiter les logiques de « localisme » dans le choix des présidents, dont Valérie Pécresse a souligné qu'il pouvait « *enfermer* » l'université voire « *tuer l'excellence académique* », alors que l'université a vocation à s'inscrire dans un espace scientifique international[1].

4. Simplifier les instances académiques et mieux articuler la présidence avec les composantes

La clarification de la gouvernance doit également concerner l'articulation entre le niveau central de l'université et ses composantes. Sans revenir à une logique facultaire, qui ferait obstacle à la conduite d'un projet d'établissement, **la commission estime nécessaire de mieux intégrer les responsables de composantes à la chaîne de décision**. Les conclusions du rapport de l'IGÉSR consacré à la place des composantes dans l'université[2] invitent à réfléchir à deux pistes :

– la première consisterait à permettre, lorsque les statuts de l'établissement le prévoient, **de sortir de la logique élective pour confier au président la nomination des responsables de composantes** ;

[1] *Audition du 16 juin 2026.*

[2] *IGÉSR,* La place des composantes dans l'université, *rapport n° 23-24 012B, septembre 2024.*

– la seconde viserait à **mieux articuler les calendriers et les mandats électifs, afin que le projet porté par le président puisse trouver une traduction effective dans les composantes.**

Dans cette seconde hypothèse, la commission estime qu'une **instance de direction associant le président, l'équipe présidentielle et les responsables de composantes permettrait de mieux articuler la stratégie de l'établissement avec l'organisation concrète des formations et de la recherche**. Elle éviterait deux écueils : d'un côté, une centralisation excessive qui éloigne la décision des lieux où s'exercent les missions académiques ; de l'autre, un repli des composantes sur leurs seuls périmètres disciplinaires.

La commission estime par ailleurs **nécessaire de simplifier le fonctionnement du conseil académique et des instances qui lui sont rattachées**. L'accumulation des consultations, la succession des validations et la multiplication des niveaux de décision **peuvent ralentir l'évolution des formations sans toujours améliorer la qualité de la délibération**. Les établissements devraient disposer d'une plus grande liberté pour organiser leurs instances académiques, à condition de préserver un lieu clairement identifié de responsabilité scientifique et pédagogique.

Cette clarification doit trouver une traduction particulière dans **les prérogatives de la CFVU**. Celle-ci doit demeurer un lieu central d'association des étudiants et des personnels aux questions relatives aux conditions d'étude, à la réussite, à l'orientation, à l'insertion professionnelle et à la vie universitaire. **Elle n'a pas, en revanche, vocation à constituer un niveau de décision autonome sur les sujets qui engagent directement l'exigence académique de l'établissement**.

Les règles d'examen, les modalités d'évaluation, la validation des maquettes de formation, l'organisation pédagogique des cursus et le niveau d'exigence attaché aux diplômes ne devraient donc plus relever d'un pouvoir décisionnaire de la CFVU. Recentrer la CFVU ne signifie donc ni réduire la démocratie universitaire, ni minorer la voix des étudiants, qui doivent être pleinement associés aux décisions qui touchent leurs conditions d'étude et leur vie universitaire. **Il s'agit de reconnaître que toutes les décisions ne relèvent pas de la même légitimité.**

Recommandation n° 9 : Mettre en place une gouvernance resserrée et tournée vers l'excellence

– Renforcer la liberté des universités d'adapter leur organisation et leur gouvernance à leurs enjeux propres, sur le modèle des EPE et des grands établissements ;

– Revoir la composition du conseil d'administration, en réduisant le nombre de ses membres, en prévoyant qu'il est composé au moins pour moitié de personnalités extérieures à l'établissement et en accordant davantage de place à la légitimité académique dans la représentation de la communauté universitaire ;

– Simplifier le fonctionnement des autres instances académiques, en supprimant les compétences décisionnaires de la CFVU en matière de maquettes de formation et d'évaluation, et revoir la composition des collèges électoraux (suppression du droit de vote pour les auditeurs libres) ;

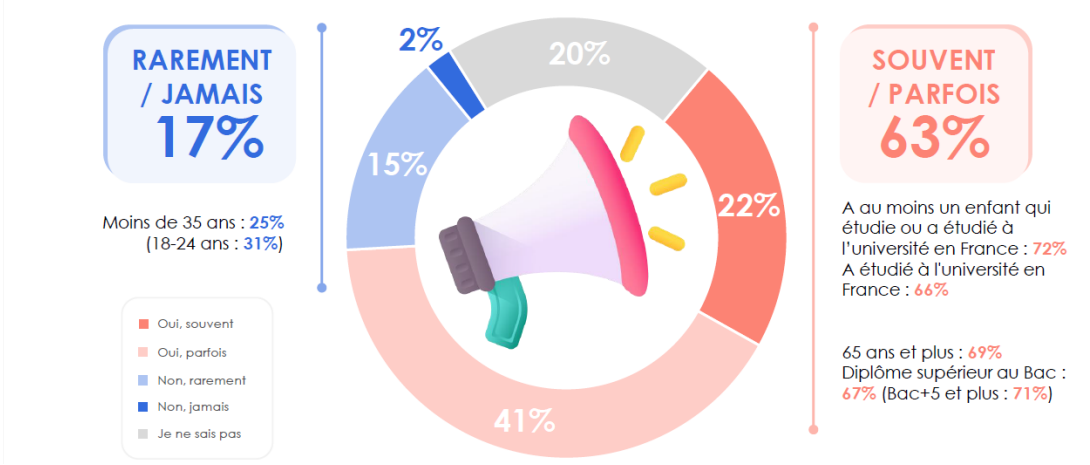
– Améliorer l'articulation entre le niveau central de l'université et ses composantes.

D. PROTÉGER L'UNIVERSITÉ DES DÉRIVES MILITANTES

Il importe enfin de protéger l'université des altérations susceptibles de découler de la politisation de son fonctionnement et de l'emprise que peuvent y exercer certains groupes militants.

La rapporteure relève en outre que si les **dérives militantes** constatées dans les enceintes universitaires **ne concernent pas tous les établissements, elles portent atteinte à l'image de l'ensemble des universités**. L'enquête CSA diligentée par la commission d'enquête révèle ainsi que 63 % des sondés estiment que le fonctionnement des universités est affecté par des mobilisations ou des prises de position collectives – cette proportion étant plus élevée parmi les personnes ayant une expérience directe de l'université (66 %) ou dont l'enfant y a étudié (72 %).

Avez-vous le sentiment que certaines mobilisations ou prises de position collectives à l'université en France peuvent perturber le fonctionnement normal des enseignements ?



Source : sondage CSA pour la commission d'enquête

En sus des évolutions proposées de leur gouvernance, qui réduiront la place des considérations politiques dans la vie des universités, la commission d'enquête estime nécessaire de déployer plusieurs mesures permettant de garantir le pluralisme dans les enceintes universitaires, et de nature à apaiser les situations constatées dans certains établissements au cours des dernières années.

• La première consiste à affirmer un **principe de réserve institutionnelle des universités**, qui découle du principe de neutralité du service public de l'enseignement supérieur comme de l'exigence de respect du pluralisme qui résulte de l'article L. 141-6 du code de l'éducation.

- L'exemple de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po Paris), qui a fait face au cours de l'année 2024 à des perturbations récurrentes de ses activités d'enseignement et de recherche dans le contexte des affrontements sur les territoires israélien et palestinien, offre des éclairages intéressants à cet égard. Selon son directeur Luis Vassy, l'observation du principe de neutralité institutionnelle permet d'éviter de faire *« descendre l'institution dans une arène qui n'a pas à être la sienne »*[1].

Paraissent incompatibles avec cette exigence les appels à voter pour certains candidats relayés par des présidents d'université à la communauté universitaire au moyen de la messagerie de l'établissement, tout comme des prises de position institutionnelles sur des questions sans lien avec les missions des universités. Se fondant sur les conclusions d'un rapport interne, Luis Vassy a relevé en ce sens que « *si l'institution se positionnait politiquement, elle pourrait porter préjudice à la liberté d'expression ou de conscience de ceux qui n'adhéreraient pas à cette position, ce qui plaide […] pour que nous nous soumettions à une réserve stricte* »[2].

La réserve institutionnelle : l'exemple de Sciences Po

À la suite du rapport de Florence Haegel, Marie Mawad et Jeremy Perelman, remis à son directeur en décembre 2024, Sciences Po s'est doté **d'une doctrine sur son positionnement institutionnel visant à assurer les conditions réelles du pluralisme des opinions**.

Sciences Po applique ainsi un principe général de **réserve institutionnelle**, **qui se distingue du principe de neutralité**, en ce qu'il conduit Sciences Po **à ne prendre position, en tant qu'institution, que sur les sujets en lien avec ses missions premières**, que ce soit **au titre de son statut d'établissement à caractère scientifique, culturel et professionnel** (défense de la liberté d'expression et de la liberté académique au sein des universités, respect des règles et de l'esprit scientifique, attachement à la diversité des opinions, au respect des opinions minoritaires, et à la pratique des débats pluralistes et contradictoires) **ou de ses objectifs poursuivis dans le projet d'établissement**.

L'institution demeure toutefois appelée à **participer activement aux grands débats contemporains**, en mettant en œuvre, lorsque survient un événement d'actualité politique ou géopolitique majeur ou une crise humanitaire ou écologique de grande ampleur, des mesures liées aux missions de l'établissement dont, notamment, **l'organisation de débats pluralistes en son sein mobilisant ses enseignants-chercheurs**.

[1] *Audition par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat du 11 décembre 2024.*
[2] *Idem.*

Luis Vassy relevait également, en ce qui concerne les affichages sur les campus, que « *certaines modalités d'action débouchaient sur une occupation massive des espaces, avec notamment des affichages envahissants qui venaient contredire le principe de pluralisme* ». Il a en conséquence proposé une modification du règlement intérieur visant à offrir des garanties concrètes quant à l'expression du pluralisme des opinions, en y précisant que « *les affichages ne devaient pas concerner un seul sujet et qu'il n'était pas possible de s'imposer physiquement dans les locaux* »[1].

Cette exigence de pluralisme doit s'étendre à la vie de l'établissement et aux actions de l'institution universitaire ou réalisées sous son contrôle, qu'il s'agisse de l'emploi du fonds de solidarité au développement des initiatives étudiantes ou de l'organisation de conférences.

En ce qui concerne **l'accueil de personnalités politiques**, la mise en œuvre du principe de pluralisme pourra se fonder sur les recommandations récemment formulées par l'association française de science politique (AFSP)[2]. Formulées en réponse au constat d'incidents « *qui provoquent parfois de graves tensions à l'intérieur [des] établissements* », ces recommandations rappellent la nécessité que l'invitation de personnalités politiques se fasse dans des formats « *adaptés aux exigences académiques* » et à l'exclusion des formats « *assimilables à des meetings* », tout en s'inscrivant, dans la mesure du possible, dans une démarche pédagogique. Soulignant que le pluralisme « *n'est pas une simple juxtaposition ; il est une condition de crédibilité académique* », l'association recommande par conséquent que toute invitation s'inscrive dans une programmation pluraliste.

La commission d'enquête recommande de consacrer dans la loi **un principe de réserve institutionnelle des établissements publics d'enseignement supérieur**, qui découle tant du principe de neutralité du service public de l'enseignement supérieur que de l'exigence de respect du pluralisme.

Il appartiendrait par conséquent à chaque université de se doter d'une charte de la réserve institutionnelle et du pluralisme, annexée à son règlement intérieur, et d'attester de son respect, notamment par la publication d'un bilan annuel des personnalités accueillies en leur sein et des subventions allouées. L'État devrait enfin endosser un rôle de veille et de suivi spécifique du respect des exigences de réserve institutionnelle et de pluralisme au sein des universités, et notamment au caractère systématique de l'engagement de procédures disciplinaires en cas de faits portant atteinte au pluralisme.

• La seconde consiste à **faire évoluer la composition du CNU** pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de garant de la qualité académique de l'enseignement et de la recherche universitaires face aux dérives militantes.

---

[1] *Idem.*

[2] *AFSP,* « L'université : un espace académique, pas une arène partisane. Pour des débats exigeants, pluralistes et apaisés », *communiqué du 10 juin 2026.*

Plusieurs intervenants ont insisté sur l'importance du rôle joué par le CNU dans la régulation des disciplines et le maintien d'une exigence méthodologique, notamment à l'occasion de la qualification aux fonctions de maître de conférences. Xavier-Laurent Salvador a ainsi mis en avant que « *les institutions académiques ne sont pas parfaites, mais, lorsqu'elles assument pleinement leur rôle, elles constituent souvent les meilleurs remparts contre les effets de mode intellectuels et les pressions idéologiques* », en soulignant l'importance « *de préserver le rôle de ces institutions tout en renforçant le contrôle étatique sur celles-ci* »[1].

Anne Joulain, présidente de la commission permanente du CNU, a rappelé que le taux global de qualification, qui avoisine 65 % des dossiers, « *masque des disparités entre sections et, surtout, entre grands domaines. Les sections de droit ont une tradition très particulière, mais sont tout à fait cohérentes entre elles. Les sections sciences humaines, lettres et langues ont un taux de qualification avoisinant 60 % ou 65 %, tandis que le grand domaine sciences et techniques peut atteindre des taux de 70 %* »[2]. Pour la campagne 2024, les taux de qualification varient de 33,5 % dans le groupe « Droit et science politique » à 84,5 % dans le groupe « Sciences de la terre »[3]. Les groupes « Sciences économiques et de gestion », « Langue et littératures » et « Sciences humaines » connaissent des taux de qualification parmi les plus faibles (respectivement de 54,5 %, 62,9 % et 63,6 %).

La réduction de la proportion de membres du CNU nommés par l'État au profit des membres élus est susceptible de fragiliser ce rôle de contrôle et de régulation. Le décret du 16 janvier 1992 fixe en effet une proportion maximale d'un tiers de membres nommés par le ministre, sans prévoir de proportion minimale ; or, l'élection qui, pour un grand nombre de sections, a lieu selon une logique d'appartenance syndicale, ne constitue pas la garantie d'une réelle compétence scientifique. M. Salvador a souligné à cet égard qu'« *à partir du moment où l'on entre dans une démarche politique d'élection et de conviction, l'État perd en partie le contrôle de la qualité scientifique du travail mené par le CNU, et des voix discordantes ou parascientifiques – qui mériteraient parfois d'être minorées, encadrées ou atténuées – trouvent des relais plus forts dès lors qu'elles obtiennent une représentation au sein des différentes sections du CNU* »[4].

Afin de renforcer la qualité scientifique des travaux du CNU, la commission d'enquête considère qu'il est nécessaire de revenir à une proportion d'un tiers des membres nommés par l'État.

---

[1] *Audition du 24 juin 2026.*
[2] *Audition du 23 juin 2026.*
[3] *Mesre, La qualification aux fonctions de maître de conférences et de professeur des universités - Session 2024, Note de la DGRH - Enseignement supérieur - n° 8, 2025.*
[4] *Audition du 24 juin 2026.*

Recommandation n° 10 : Mieux protéger le pluralisme à l'université

– Consacrer dans le code de l'éducation le principe de réserve institutionnelle des universités et assurer le respect de ce principe et du pluralisme dans le fonctionnement des établissements, en renforçant notamment le suivi exercé par l'État sur le respect des exigences qui en résultent ;

– Veiller au caractère systématique de l'engagement de procédures disciplinaires pour les atteintes portées à la liberté académique ou au pluralisme ;

– Revoir la composition du Conseil national des universités, en portant à un tiers la part de ses membres nommés par l'État.

EXAMEN EN COMMISSION

LUNDI 7 SEPTEMBRE 2026

M. Pierre Ouzoulias, président. – Nous arrivons au terme des travaux de notre commission d'enquête, entamés le 24 mars dernier.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 fixe à six mois la durée maximale des travaux d'une commission d'enquête. La rentrée universitaire et les élections sénatoriales nous ont conduits à faire le choix d'un examen et d'une éventuelle adoption du rapport au début du mois de septembre.

Merci pour votre mobilisation au sein de notre commission d'enquête. Vous avez été nombreux à consulter le rapport la semaine dernière, du 1er au 4 septembre. Je remercie aussi chaleureusement notre rapporteure, pour la qualité de son travail, l'ambiance au sein de notre commission et sa capacité à écouter d'autres points de vue et à évoluer.

Dans le temps limité qui nous a été imparti, nous avons mené 34 auditions plénières et 12 auditions rapporteur. Au total, 87 personnes – présidents d'universités, directeurs d'unités de formation et de recherche (UFR), anciens ministres, économistes, représentants syndicaux, étudiants – ont été entendues. La commission s'est déplacée à deux reprises, à Reims et à Nantes. Notre rapporteure s'est également rendue, dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle sur place, à l'université Paris-Cité, pour assister à la réunion d'une commission d'examen des vœux dans le cadre de la procédure Parcoursup.

Nos relations au sein de cette commission ont été marquées par le respect, la confiance et le dialogue. Je vous remercie aussi d'avoir scrupuleusement veillé à ne pas divulguer nos travaux à l'extérieur.

Si nous ne partageons pas tous les orientations du rapport, nous sommes largement d'accord sur le bilan, et notamment sur l'état budgétaire catastrophique de l'université. Son modèle économique ne pourra pas fonctionner longtemps, avec un déficit qui devrait atteindre les 3 milliards d'euros en 2030. J'espère que la prochaine campagne électorale sera l'occasion de débattre de la place de l'université au sein de notre société.

Je vous rappelle que nos échanges sont confidentiels, nos travaux étant soumis au secret jusqu'à la publication de nos conclusions. Conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et au chapitre V de l'instruction générale du Bureau du Sénat, le rapport et ses conclusions ne peuvent être divulgués pendant un délai de vingt-quatre heures à compter de son dépôt, qui interviendra à l'issue de notre

réunion. Dans ce délai, une demande de constitution du Sénat en comité secret peut être formulée par un dixième de ses membres ou le Premier ministre pour débattre de sa publication.

Ce délai expirerait donc mardi 8 septembre au soir. Si vous décidiez de l'adopter, le rapport serait présenté à la presse au cours d'une conférence de presse le mercredi 9 septembre à 11 heures. D'ici là, rien ne doit filtrer à l'extérieur. Toute infraction à cette règle expose aux peines prévues à l'article 226-13 du code pénal – un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende – et à l'article 8 *ter* du règlement du Sénat – interdiction de faire partie d'une autre commission d'enquête pour la durée du mandat restant à courir. Des exemplaires nominatifs vous ont été distribués contre émargement et il vous sera demandé de les restituer en fin de réunion.

Après l'exposé de la rapporteure, je céderai la parole à ceux d'entre vous qui souhaiteraient s'exprimer. Nous procéderons ensuite à l'examen des propositions de modification de la rapporteure, puis voterons ses recommandations et le titre du rapport. Nous nous prononcerons enfin sur l'adoption et la publication du rapport, auquel sera annexé le compte rendu de notre réunion.

Les éventuelles contributions des groupes politiques, qui seront annexées au rapport, doivent nous être adressées avant demain – mardi 8 septembre – à douze heures.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Permettez-moi de joindre mes remerciements à ceux de notre président pour votre engagement et votre présence tout au long de nos travaux, menés tambour battant entre mars et juillet. Votre présence a permis d'enrichir les échanges et d'approfondir les réflexions, mais aussi de montrer notre mobilisation sur le sujet de l'enseignement supérieur et tout particulièrement de l'université, souvent mal connue et mal aimée du monde politique.

Mes remerciements vont ensuite à Pierre Ouzoulias pour la qualité de sa présidence, mais également pour les éclairages que ce fin connaisseur du monde universitaire a pu m'apporter et qui m'ont fait évoluer dans mes positions.

Notre commission d'enquête a fait œuvre utile, avec l'objectif de proposer des leviers en faveur de l'excellence universitaire, qui est parfois fragilisée, notamment dans le premier cycle.

Notre président le rappelait en préambule de chacune de nos auditions : les universités constituent le socle du service public de l'enseignement supérieur. Parce qu'elles accueillent plus de la moitié des étudiants – 1,6 million –, elles occupent une place de premier plan dans la formation de la jeunesse. Elles jouent également un rôle majeur dans la recherche publique, et partant dans la préservation de la compétitivité, de la capacité d'innovation et de la souveraineté de notre pays. Cette place centrale les a conduites à absorber en première ligne les évolutions qui ont bouleversé,

ces vingt dernières années, le paysage de l'enseignement supérieur, notamment les nombreuses réformes qui se sont succédé depuis la loi relative aux libertés et responsabilités des universités de 2007, dite loi LRU.

Dans un contexte budgétaire pourtant peu favorable, qui a notamment vu le déclin de la dépense publique par étudiant, les universités se sont adaptées à ces nouvelles réalités. Elles ont accru leurs responsabilités ; elles se sont regroupées pour être plus visibles au plan international ; elles ont mis en œuvre les procédures Parcoursup et Mon Master. Cette faculté d'évolution doit être saluée, et notre commission d'enquête ne doit avoir ni pour objectif ni pour conséquence le procès d'une institution qui constitue l'un de nos biens publics les plus précieux.

Le champ de nos travaux était volontairement très délimité et d'une portée considérable : il s'agissait d'évaluer la place donnée à l'excellence académique dans le fonctionnement des établissements, ainsi que les moyens de renforcer la qualité de leurs missions de formation et de recherche. Cela nous a conduits à nous pencher sur la plupart des paramètres du modèle universitaire – et, ce faisant, sur un aspect souvent négligé de ce modèle : celui de l'enseignement à l'université, qui recueille souvent une moindre attention que l'organisation de la recherche.

Notre premier ensemble de constats confirme les inquiétudes qui avaient présidé au choix de ce sujet. Plusieurs indicateurs témoignent en effet d'une tendance à la dégradation de l'excellence des activités de formation et de recherche des universités.

Nos auditions ont donné lieu à des débats nourris sur la manière de mesurer cette excellence universitaire, nécessairement multidimensionnelle. Je vous propose de prendre appui sur les critères retenus de manière convergente par la plupart des acteurs : la réussite des étudiants, leur insertion dans l'emploi, le rayonnement de la recherche, et enfin la capacité à attirer les esprits les plus prometteurs.

C'est sur le plan de la réussite étudiante que les difficultés sont les plus criantes. Avec moins d'un tiers des étudiants obtenant la licence dans la durée prévue de trois ans, et près d'un sur deux n'obtenant aucun diplôme en cinq ans, le premier cycle enregistre un échec massif, qui place la France dans le peloton de queue des pays comparables et entraîne des coûts sociaux et financiers colossaux – évalués à 534 millions d'euros annuels par la Cour des comptes.

Si l'insertion professionnelle des diplômés d'un master ou d'une licence professionnelle universitaire est bonne d'un point de vue quantitatif, des questions se posent en revanche quant à sa qualité. L'adéquation entre le niveau de diplôme et la nature des emplois obtenus apparaît incertaine : l'enquête Génération mesure à cet égard le déclassement des jeunes diplômés, qu'elle évalue à 35 % pour les titulaires d'un master de littérature ou de sciences humaines et sociales. Le manque de données statistiques sur ce point,

notamment depuis le déploiement de l'outil Insersup en 2023, ne nous permet malheureusement pas d'en savoir beaucoup plus – c'est l'un des angles morts de l'évaluation des universités.

La situation n'est pas plus satisfaisante en ce qui concerne la place des universités françaises dans la compétition scientifique internationale. Certes, le mouvement de rapprochement des universités a permis de créer des établissements plus visibles ; néanmoins, avec une dixième place dans l'édition 2026 du classement de Shanghai, les résultats français demeurent modestes.

Je connais les réserves méthodologiques que l'on peut avoir à l'encontre des classements internationaux ; c'est pourquoi j'ai également retenu la proportion des publications scientifiques françaises parmi les publications mondiales, qui, à 2,1 % en 2022, contre 28,3 % pour la Chine et 3,3 % pour l'Allemagne, témoigne d'un décrochage de la recherche française. Le rythme actuel de formation de docteurs ne permettra pas d'inverser cette tendance, puisque seulement 2 % des étudiants français poursuivent leur parcours en doctorat, contre plus de 5 % des étudiants allemands.

Il est enfin manifeste que les universités françaises ne parviennent plus à attirer et à retenir les meilleurs profils d'étudiants et de chercheurs étrangers. Entre 1980 et 2025, la France est passée du deuxième au huitième rang des pays les plus attractifs pour l'accueil des étudiants internationaux, et la dynamique d'accueil est désormais davantage tirée par les écoles de commerce et d'ingénieurs que par les universités. Les conditions de rémunération ne permettent pas davantage d'attirer des enseignants-chercheurs de renommée mondiale ; en témoigne le départ à l'étranger de plusieurs prix Nobel formés en France, qui constitue une forme de fuite des cerveaux.

Ces évolutions sont perçues par les étudiants et leurs familles. En témoigne le décrochage des universités dans les choix d'orientation : alors qu'elles formaient 60 % des étudiants en 2019, elles n'en accueillent plus que 54 % en 2025 – tandis qu'un quart des étudiants sont inscrits dans des établissements privés, de qualité variable, mais qui ont su mettre en avant une promesse d'encadrement pédagogique et d'emploi.

Notre commission a cherché à objectiver le déficit d'image des universités dans l'opinion publique en faisant réaliser un sondage par l'institut CSA. Ses résultats font apparaître un décalage entre l'opinion globalement positive des Français sur l'université et sa faible association à la réussite : 15 % seulement l'identifient spontanément à une formation d'excellence, et un jugement sévère est porté sur les conditions d'études et la préparation à l'emploi.

Nous nous sommes ensuite intéressés, et c'est l'objet de mon deuxième ensemble de constats, aux déterminants de ces évolutions.

La raison principale du décrochage tient au fait que les universités se sont vu confier, au fur et à mesure de l'empilement des réformes et des textes, une véritable « mission impossible ». Car c'est aux seules universités qu'il est demandé d'absorber les profondes évolutions qui touchent l'enseignement supérieur : elles doivent conduire à la réussite une masse croissante de bacheliers, tout en développant une recherche de pointe et en contribuant à l'aménagement du territoire. Elles sont ainsi constamment soumises, au gré de politiques publiques parfois incompatibles entre elles, à des injonctions contradictoires qui ne leur permettent pas de se focaliser sur l'excellence.

En particulier, l'obligation d'accueillir tous les bacheliers en premier cycle constitue une contrainte incompatible avec une ambition d'excellence, et le lien entre l'échec étudiant et l'impossibilité pour les universités de choisir les étudiants qu'elles forment a été largement pointé au cours de nos travaux. Car les réformes successives de l'accès à l'enseignement supérieur et du baccalauréat, issues notamment de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants de 2018, dite loi ORE, ont progressivement fait disparaître tous les filtres à l'entrée de l'université.

Du fait de la croissance continue des taux de réussite – 92 % en 2026 –, qui traduit un affaiblissement des exigences, le baccalauréat ne joue plus son rôle de pivot entre le secondaire et le supérieur. Or il s'agit du premier grade universitaire, et l'accès à l'université est de droit pour tous ses titulaires. Les universités accueillent ainsi des néo-bacheliers au niveau de plus en plus variable, qui ne disposent pas toujours, tant s'en faut, des prérequis nécessaires au suivi d'une formation universitaire.

En définitive, la seule limitation à l'inscription à l'université est celle des capacités d'accueil de chaque formation. Or, celles-ci sont souvent calibrées par les rectorats de manière à offrir une solution d'orientation à tous les bacheliers, indépendamment de leurs capacités académiques, de leurs aspirations, ni même des contraintes matérielles des établissements.

Ce choix de politique publique emporte trois conséquences délétères majeures. Parce qu'il permet malgré tout une sélection de fait dans les formations les plus demandées, dont les capacités d'accueil sont rapidement atteintes, il entretient l'ambiguïté et la défiance sur le fonctionnement de Parcoursup, et favorise le développement d'un système universitaire à plusieurs vitesses. Parce qu'il autorise l'inadéquation entre les profils des inscrits et les attendus des licences générales, notamment en ce qui concerne les bacheliers technologiques et professionnels, il conduit au développement d'une sélection différée et par l'échec, qui interrompt les parcours étudiants de manière souvent brutale et génère une terrible frustration. Enfin, en l'absence de moyens d'accompagnement suffisants pour les profils les plus fragiles – en dépit des efforts déployés par les établissements –, notre système d'accès au supérieur transforme certains cursus de licence en plateformes de remise à niveau et de réorientation. L'hypocrisie de ce fonctionnement, à l'origine d'un terrible gâchis pour les étudiants comme pour les

établissements, a été dénoncée en termes souvent vifs au cours de nos auditions.

L'accueil des étudiants internationaux constitue le second exemple d'une politique universitaire peu compatible avec une ambition d'excellence.

La stratégie « Bienvenue en France » de 2018 repose principalement sur une logique quantitative, au détriment d'éléments plus stratégiques qui permettraient de diversifier le recrutement de ces étudiants et de l'orienter vers les filières en pénurie ou prioritaires. En outre, si l'objectif de 500 000 étudiants étrangers accueillis en 2027 est en passe d'être atteint, la hausse est principalement portée par les étudiants originaires d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et d'Afrique subsaharienne. La France demeure insuffisamment attractive pour les étudiants américains ou asiatiques. La langue française l'explique bien évidemment ; mais on peut également pointer un signal-prix négatif à l'égard de certains publics : le Président de la République a ainsi dû s'en justifier récemment en Inde, expliquant que le coût réduit des études en France était non pas un signe de moindre qualité, mais le résultat d'un choix de société.

Cette situation résulte en large part des carences de la procédure d'admission, qui ne permet pas une appréciation suffisante du niveau académique des candidats. Le contrôle du niveau de langue française et de ressources des postulants présente également de graves lacunes, tandis le niveau minimal de ressources demandé – récemment rehaussé à 857 euros mensuels – paraît insuffisant pour prévenir la précarité qui touche massivement les étudiants internationaux – nous avons recueilli, à cet égard, des témoignages édifiants, voire glaçants.

Les dérives militantes à l'université semblent connaître une progression préoccupante, en contradiction avec les principes d'indépendance, d'objectivité du savoir et de diversité des opinions fixés par le code de l'éducation.

Deux phénomènes nous ont en particulier été signalés : d'une part, une confusion croissante entre science et militantisme, qui se traduit notamment par le développement d'approches thématiques à l'insuffisante assise méthodologique, cultivant la porosité des frontières entre le savoir et l'opinion ; d'autre part, des cas de dévoiement de la liberté académique, lorsqu'elle est interprétée comme une liberté d'expression absolue et sans assise déontologique. Je regrette qu'aucun état des lieux n'ait pu être réalisé sur ces phénomènes, en dépit de la volonté de plusieurs ministres de l'enseignement supérieur d'objectiver la situation.

Au-delà de ces aspects académiques, la deuxième raison majeure du décrochage des universités dans la poursuite de l'excellence tient à leurs conditions de fonctionnement, qui ne leur permettent pas d'activer les leviers nécessaires à la réalisation d'une telle ambition.

Les universités sont tout d'abord privées d'une impulsion stratégique claire, ce qui renforce l'éparpillement des missions que j'évoquais plus tôt. L'État s'est désengagé du pilotage stratégique de la politique universitaire pour lui substituer une accumulation d'objectifs, d'indicateurs et de procédures, imposés aux établissements. En même temps, nous avons constaté la défaillance de son pilotage par la donnée : en dépit de la production d'une masse d'éléments statistiques, de nombreux angles morts subsistent dans le suivi des trajectoires étudiantes et de l'insertion professionnelle.

Le cadre de la gouvernance des établissements ne permet pas davantage de dégager des orientations stratégiques résolument tournées vers l'excellence. Les présidents d'université n'ont pas toujours les moyens d'exercer pleinement leur autorité, du fait de la multiplication des instances délibératives.

L'ambition de la loi LRU de 2007 de créer des universités plus libres et responsables est par ailleurs demeurée inachevée. En dépit de l'autonomie de principe qui leur est reconnue, les établissements n'ont pas pleinement la main sur le pilotage de leurs ressources humaines, sur la gestion de leur patrimoine immobilier et sur la définition de leurs capacités d'accueil – autant d'éléments pourtant déterminants dans l'élaboration d'une stratégie d'excellence.

Les universités pâtissent enfin d'un sous-financement objectif, aggravé par le manque de transparence et de prévisibilité de l'allocation de leurs moyens. La commission de la culture, par la voix de son rapporteur budgétaire Stéphane Piednoir, le pointe depuis plusieurs années.

J'observe que, dans ce contexte défavorable, nombreux sont les établissements à faire le choix de ne pas mobiliser l'ensemble des leviers de financement à leur disposition, de manière parfois contraire à la loi. En témoigne le refus d'une grande majorité d'entre eux d'appliquer les droits d'inscription différenciés pour les étudiants extracommunautaires : 90 % sont exonérés du paiement de ces droits, dont le produit pourrait pourtant contribuer à l'amélioration de leurs conditions d'accueil. L'argument selon lequel cette politique d'exonération massive serait nécessaire au maintien de l'attractivité des universités ne me paraît pas convaincant : l'OCDE relève que le modèle des droits différenciés est désormais généralisé parmi les pays comparables, sans qu'une désaffection des étudiants étrangers pour leurs établissements soit constatée.

Sur le fondement de ces constats, je vous propose de formuler dix recommandations principales, déclinées chacune en quelques sous-mesures, pour faire évoluer ce modèle en profondeur.

Les six premières recommandations visent à placer l'ambition de l'excellence au fondement du fonctionnement académique des universités.

Parce que les difficultés du premier cycle universitaire trouvent leur source dans les défaillances du secondaire, la première recommandation

propose de renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur, le fameux bac–3/bac+3. Il s'agirait tout d'abord de renforcer le rôle des spécialités du lycée dans l'orientation dans le supérieur, ce qui permettra d'assurer une meilleure adéquation entre les prérequis des formations et les profils disciplinaires des étudiants et ainsi de mettre fin à certaines absurdités qui nous ont été signalées, telle que l'inscription en cursus scientifique ou d'économie de bacheliers qui n'ont pas choisi les mathématiques au lycée. Il s'agirait ensuite de renforcer le processus d'orientation mis en œuvre dans le secondaire. Le dispositif actuel – 54 heures annuelles d'orientation, largement théoriques – a montré ses limites. Il s'agirait d'assurer l'effectivité de cet accompagnement à l'orientation, qui devrait permettre l'élaboration, par chaque lycéen, d'un projet personnel d'accès à l'enseignement supérieur.

La deuxième préconisation vise à lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence, en laissant aux universités la liberté de déterminer les conditions et modalités d'accès à leurs formations. Cette recommandation fera évidemment débat. Je crois, pour ma part, que ce n'est rendre service ni aux étudiants ni aux établissements que de permettre des inscriptions qui n'ont aucune chance de déboucher sur l'obtention d'un diplôme. Le système en vigueur autorise déjà une sélection de fait dans les établissements les plus prestigieux, tandis que d'autres cumulent les difficultés en accueillant un grand nombre d'étudiants mal orientés, qu'ils n'ont pas la possibilité d'accompagner correctement. Il est aujourd'hui nécessaire de mettre fin à cette hypocrisie et de dire la vérité aux bacheliers sur leurs chances de réussite par la voie universitaire – une vérité qu'ils apprennent aujourd'hui bien trop tard, alors qu'ils ont déjà perdu quelques années de formation ou qu'ils recherchent vainement un emploi.

Il n'est cependant pas question, bien évidemment, de laisser sur le carreau des cohortes de bacheliers ; c'est pourquoi cette évolution doit aller de pair avec la mise en œuvre de la troisième recommandation, qui vise à diversifier l'offre de formation supérieure publique ainsi que les voies d'accès aux parcours universitaires. Il s'agit notamment de développer les filières professionnalisantes courtes, tels que les instituts universitaires de technologie (IUT), qui enregistrent d'excellents taux de réussite et d'insertion, et qui n'offrent pas suffisamment de places pour répondre à toutes les demandes. Il s'agit également de généraliser les parcours propédeutiques pour les bacheliers qui ne disposent pas des prérequis académiques ou disciplinaires nécessaires au suivi d'une licence. Il faut aussi généraliser les filières d'excellence qui se sont récemment développées à l'université, telles que les bi-licences ou les classes préparatoires universitaires. Cette proposition a évidemment un coût, mais l'échec massif que connaît aujourd'hui la licence générale entraîne également des dépenses massives et injustifiées. Notre préoccupation première doit donc être que l'ensemble d'une classe d'âge puisse trouver dans le supérieur une formation adaptée à ses aspirations comme à ses capacités.

Les quatrième et cinquième propositions visent à créer les conditions de la réussite dans l'ensemble du parcours universitaire, de la licence au doctorat. Dans la mesure où les difficultés constatées sont concentrées sur la licence générale, les mesures les plus structurantes doivent porter sur le premier cycle ; il s'agirait en particulier de renforcer l'accompagnement des étudiants les plus fragiles, de manière obligatoire pour ces derniers et sur la base de tests de positionnement réalisés de manière systématique, de mieux valoriser la mission d'enseignement des enseignants-chercheurs ainsi que le statut des enseignants du secondaire affectés à l'université, et de renforcer le contrôle de l'assiduité. Nous devons également mettre fin à l'ambiguïté qui subsiste dans la loi sur le caractère sélectif du master, et intensifier l'effort de revalorisation du doctorat.

L'accueil des étudiants internationaux, enfin, doit davantage procéder de considérations académiques et stratégiques. C'est l'objet de la sixième proposition, qui vise à orienter davantage leur recrutement vers les filières prioritaires et les niveaux master et doctorat, ainsi qu'à renforcer les exigences et les contrôles relatifs aux ressources et à la maîtrise de la langue française.

Les trois propositions suivantes visent à renforcer l'autonomie et les moyens des universités pour leur donner la main sur les leviers matériels de l'excellence.

La septième recommandation vise à augmenter les ressources des établissements par une hausse importante, mais raisonnée, des droits d'inscription universitaires.

Permettez-moi quelques éléments de contexte sur cette mesure qui agite le débat public depuis quelques mois. Notre modèle universitaire repose aujourd'hui sur des droits d'inscription qui représentent 3 % à peine des ressources des établissements et qui, surtout, sont sans rapport aucun avec le coût des formations. Il me semble que, dans le contexte budgétaire que nous connaissons, cette situation n'est plus tenable, et ce d'autant plus qu'elle emporte d'importants effets négatifs, parmi lesquels son caractère anti-redistributif et le signal-prix négatif associé à des droits très modiques.

Je suis donc favorable à une hausse ciblée des frais d'inscription, afin de les porter à 900 euros en licence et à 1 300 euros en master pour les étudiants non boursiers. Cette proposition ne signifie pas que les étudiants et les familles se substitueront à l'État : ces montants représentent en effet moins de 10 % du coût moyen des formations, dont l'immense majorité demeurera à la charge des finances publiques. Il ne s'agit pas davantage de remettre en cause l'accès à l'université des étudiants modestes. Cette hausse devra en effet s'inscrire dans un pacte clair : elle devra aller de pair avec la mise en œuvre du deuxième volet de la réforme des bourses, attendue depuis maintenant trois ans, et s'accompagner d'une poursuite de l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'enseignement supérieur.

J'en viens à la huitième recommandation, qui vise à sortir de l'entre-deux dans lequel se trouvent aujourd'hui les établissements sur le plan de leur autonomie. Nous disposons à présent du recul nécessaire pour constater que, près de vingt ans après la loi LRU, il faut aller plus loin et donner davantage de marges de manœuvre aux universités dans la gestion de leurs ressources humaines, de leur offre de formation, notamment par la détermination de leurs capacités d'accueil.

La neuvième recommandation a trait à la gouvernance des établissements, qui me semble devoir évoluer vers un modèle plus resserré inspiré de certains exemples étrangers performants.

Ma dixième et dernière recommandation répond à certaines des dérives militantes constatées au sein de nos universités. Dans l'attente d'un état des lieux de ces phénomènes, que je crois toujours nécessaire en dépit de l'opposition d'une partie de la communauté universitaire, il me paraît urgent de mieux protéger le pluralisme au sein des établissements. Je propose donc de consacrer un principe de réserve institutionnelle des universités dans la loi, qui pourrait s'inspirer de celui récemment adopté par l'institut d'études politiques de Paris.

Telles sont donc, mes chers collègues, les principales ambitions que je formule pour nos universités. Elles ont pour point commun de viser à sortir des faux-semblants qui caractérisent aujourd'hui notre modèle universitaire, dans les objectifs qui lui sont assignés comme dans les conditions de son fonctionnement, et à donner enfin aux établissements les moyens de l'excellence.

M. Max Brisson. – Je voudrais tout d'abord saluer la qualité du travail de notre rapporteure. Son rapport est remarquablement écrit et argumenté. On y perçoit la volonté de faire sauter un certain nombre de tabous, ou en tout cas d'en débattre sans langue de bois, et de faire des recommandations.

Au nom du groupe Les Républicains, je tiens également à saluer Pierre Ouzoulias, qui a su présider cette commission de manière tout à la fois bienveillante et ferme, exigeante et amicale.

Lorsque mon groupe a demandé la création de cette commission d'enquête, il voulait manifester tout à la fois son attachement à l'université et sa volonté d'y restaurer, ou d'y conforter, des objectifs de performance académique, afin que celle-ci devienne, ou redevienne, une voie d'excellence.

L'université française souffre globalement d'un déficit d'image. Il s'agit d'un mal ancien, bien documenté, comme le démontre le rapport. Cette situation est pénalisante, dans un contexte de concurrence nationale et internationale accrue, d'autant plus que des événements médiatiques à répétition dans certains établissements ternissent malheureusement l'image de l'institution dans son ensemble.

Ce déficit d'image des universités porte en germe la place seconde qui leur fut historiquement assignée dans le système éducatif français, et ce dès l'Ancien Régime. Aujourd'hui, dans un cadre mondialisé, le modèle français apparaît comme particulièrement peu lisible, peu compréhensible et peu reproductible.

Ce déficit d'image est manifeste, aussi bien lorsque l'on analyse l'orientation des néo-bacheliers, comme l'a souligné notre rapporteure, que lorsque l'on observe le décrochage de l'activité doctorale, dans un pays où les docteurs, d'ailleurs, n'ont jamais été considérés comme ils le sont dans la plupart des pays comparables au nôtre. Ce déficit d'image se perçoit aussi dans l'effritement de la position scientifique de la France, dans la moindre attractivité de notre pays à l'égard des meilleurs étudiants étrangers, tout comme dans les difficultés de notre système à conserver les meilleurs enseignants-chercheurs.

Merci, madame la rapporteure, d'avoir documenté ce phénomène, de manière nuancée. Dans un monde où la communication est exacerbée, permanente et multiforme, ce déficit d'image a des conséquences impitoyables pour tout notre système. Votre rapport nous exhorte, à juste titre, à sortir, sur ce point, de l'hypocrisie d'un discours qui n'est cru que par ceux qui n'ont pas les moyens de le décrypter.

Oui, la sélection existe à l'université. Elle peut prendre les voies de l'exigence pour certaines formations dont l'accès dépend ouvertement de l'analyse des acquis antérieurs. Mais cette sélection s'opère surtout, hélas, par le biais du décrochage durant les premières années d'université, qui est le contrecoup de la mise en œuvre du baccalauréat pour tous. Ce décrochage a un coût qui réduit d'autant l'investissement dans la performance académique de notre université. Ce coût est d'un demi-milliard d'euros pour la nation par cohorte d'étudiants. Et je ne parle pas du coût humain pour ceux qui subissent ce décrochage…

Le rapport de Laurence Garnier se fait l'écho de toutes les analyses formulées par nos différents interlocuteurs lors de nos auditions. Mais même si l'on tient compte de toutes les nuances et appréciations prudentes dont le milieu académique raffole, le coût humain de cette situation est inestimable. C'est ce qui explique la tendance à jeter collectivement un voile pudique sur ce phénomène, alors même que l'on déplore volontiers, de manière acérée, d'un autre côté, la faible maîtrise des compétences fondamentales par les néo-bacheliers. Par une sorte d'adroite dialectique, on minore les causes endogènes du décrochage à l'université, pour faire porter la responsabilité du phénomène à l'amont – voilà une sorte de cascade de mépris que n'aurait pas désavoué Mirabeau !

Cette dialectique, toutefois, ne suffit pas à camoufler la réalité : le lien entre le caractère massif de l'échec étudiant en licence et l'absence de sélection à l'entrée à l'université, Le baccalauréat, historiquement conçu comme le

premier grade universitaire, est devenu *de facto*, mais pas *de jure*, un certificat de fin d'études secondaires. La Nation a-t-elle vraiment souhaité que l'université soit désormais un sas, parfois brutal, de remise à niveau et de réorientation ? Lui a-t-on dit qu'une telle évolution se ferait au détriment de la performance académique ?

Ce rapport pointe également, et ce n'est pas le moindre de ces apports, le fait que la performance académique était quasiment absente de la stratégie Bienvenue en France, faute d'une volonté politique d'attirer les étudiants aptes à réussir dans les filières que nous voulons conforter ou renforcer pour les besoins du pays. Merci donc à notre rapporteure d'établir ces faits, et bien d'autres d'ailleurs, sans tabou ni langue de bois !

Ce rapport, au-delà du constat, fixe des axes de redressement. Celui-ci suppose que le ministère retrouve une mission stratégique et ne se contente plus d'exercer un contrôle bureaucratique. Il faut également franchir un cap en matière d'autonomie des universités et faire en sorte que leur gouvernance soit plus lisible, plus efficace, plus stratégique et plus ouverte sur l'extérieur. Il importe de mettre un terme à l'effet ciseaux financier qui étrangle les établissements, dans un contexte de sous-financement chronique, en osant poser ouvertement, comme notre rapporteure le fait, la question du caractère peu redistributif de la dépense publique dans l'enseignement supérieur, tout comme celle de l'absence totale de rapport entre le montant des droits d'inscription et le coût des formations, ou encore celle du contournement idéologiquement assumé de la différenciation des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires.

Ce rapport dresse des constats, définit des objectifs de redressement et formule un certain nombre de recommandations, que les élus du groupe Les Républicains assument complètement. Je pourrais résumer les apports de ce rapport en cinq « enfin ».

Tout d'abord, voilà enfin un rapport qui met les pieds dans le plat en ce qui concerne le cloisonnement qui s'est établi entre le lycée des spécialités, né de la réforme de 2019, et l'orientation à l'université. Cette réforme de l'amont a été superbement ignorée par l'aval, sauf pour quelques filières sélectives, qui s'assurent que leurs futurs étudiants maîtrisent bien certains prérequis nécessaires pour réussir.

Nous soutenons donc pleinement les recommandations visant à lever trois tabous. Le premier concerne la conception du baccalauréat comme premier grade universitaire, et donc comme passeport automatique vers le supérieur, c'est-à-dire, trop souvent hélas, vers l'échec et le décrochage. Le deuxième tabou est lié à la place des prérequis dans les critères utilisés pour définir l'orientation dans le cadre de Parcoursup : ces derniers jouent une part marginale aujourd'hui, alors qu'ils devraient être centraux. Il conviendrait, à cet égard, de s'appuyer sur les spécialités suivies en lycée. Le troisième tabou

a trait à la tutelle rectorale, qui, pour assurer le plein succès de Parcoursup, envoie des cohortes d'étudiants vers l'échec assuré.

Ce rapport ne se contente pas de lever des tabous, il formule aussi deux propositions majeures pour mieux articuler le secondaire et le supérieur.

La première est de diversifier les parcours post-bac, pour qu'ils épousent la diversité des talents, sur la base d'une réelle prise en compte des acquis du secondaire. Il convient notamment de développer les formations professionnalisantes courtes.

La deuxième est d'organiser, de manière pensée et réfléchie, un accompagnement des étudiants, en s'appuyant notamment sur les professeurs du secondaire détachés dans le supérieur, tout en repensant également la mission des enseignants-chercheurs, afin de restaurer la mission mentionnée dans la première partie de leur titre.

Ensuite, voilà enfin un rapport qui propose, quitte à choquer, de restaurer le niveau d'exigence et d'excellence en master. Oui, il faut lever une ambiguïté destructrice : d'un côté, on reconnaît que le master est nécessairement un diplôme sélectif ; d'un autre côté, on affirme, au nom du respect du préambule de la Constitution de 1946, le droit indéfectible à la poursuite des études, lequel devient insidieusement une sorte de droit à suivre des études sans limite d'âge.

Troisièmement, on propose enfin de penser à l'université française, à sa performance, à son rayonnement, à son adéquation avec les besoins de la nation, notamment en ce qui concerne l'admission des étudiants étrangers.

Quatrièmement, voilà enfin un rapport qui souligne clairement que les droits d'inscription doivent constituer l'une des sources de financement de nos universités. Il s'agit évidemment de continuer à garantir l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes et d'éviter que ce financement ne se substitue au financement public.

Enfin, cinquième et dernier point, il est temps de passer le gué de l'autonomie réelle des universités, ce qui n'a jamais été accompli depuis 2007 : à l'État doit revenir la charge de définir la stratégie globale et d'assurer sa part de financement, dans la durée, avec de la visibilité ; à l'université doit revenir la gestion des carrières, la maîtrise des capacités d'accueil, la définition de la nature de l'offre, dans le respect de la liberté pédagogique. La condition *sine qua non* d'une telle évolution, c'est bien sûr l'instauration d'une gouvernance efficiente, imaginative, différenciée, qui permette l'émergence de vraies stratégies et leur mise en œuvre par une présidence affranchie de l'égalitarisme électoral qui prévaut actuellement, comme si le rôle de chacun était identique dans la conduite de l'université !

En conclusion, je remercie la rapporteure pour son travail, qui ouvre les voies d'un redressement de notre université. Celui-ci passera par la confiance envers ses acteurs, par la restauration de l'exigence et du mérite.

Il faudra surtout répondre avec courage à trois questions majeures : celle de l'articulation entre la sélection et l'orientation, celle du financement, celle du rôle de la tutelle, qui doit retrouver sa fonction stratégique, au nom de la nation, afin de laisser aux universités le choix de leur organisation et la possibilité de construire leur propre avenir.

M. David Ros. – Je souhaite à mon tour souligner la qualité du travail qui a été réalisé. Un grand nombre d'auditions ont été réalisées, sous la présidence feutrée de Pierre Ouzoulias, tandis que notre rapporteure, Laurence Garnier, a poursuivi sa réflexion de manière opiniâtre.

Je tiens à dire toutefois que j'ai été particulièrement frustré par les conditions dans lesquelles nous avons pu prendre connaissance du rapport avant cette réunion. Nous n'avons pu consulter qu'un exemplaire papier, mis à notre disposition dans une pièce, pour un temps limité, en n'ayant la possibilité que de prendre quelques notes. Lorsque l'on revient chez soi, on se dit que l'on aurait aimé relire de manière posée tel ou tel passage. Ces conditions de restitution du travail des commissions d'enquête sont donc vraiment frustrantes.

Nous nous sommes réparti le temps de parole au sein du groupe socialiste. Mon intervention portera surtout sur les trois premières recommandations du rapport.

J'ai commencé à militer aux Ulis. Je rejoins les propos de Max Brisson sur l'importance du lycée. Notre commission d'enquête a bien travaillé sur ce point, qui semble crucial, même s'il ne faisait pas nécessairement partie de son champ d'investigation au regard de l'intitulé de sa mission. On a souvent tendance à faire peser sur l'université la responsabilité de tous les maux du système, mais celle-ci hérite nécessairement des étudiants formés préalablement au lycée. Si l'on veut améliorer la situation dans le supérieur, puisque telle est notre préoccupation, on doit donc s'intéresser aussi à ce qui se passe en amont.

Selon moi, la réforme du baccalauréat, liée notamment à la mise en place des spécialités, aboutit à placer parfois les étudiants dans une situation potentielle de non-réussite, alors qu'ils pourraient être traités tout à fait autrement. Il faut renforcer l'information, la sensibilisation, avec comme objectif non pas de sélectionner, mais de réaliser une orientation sélective, ce qui n'est pas exactement la même chose.

Nous pourrions ainsi passer avec les jeunes ce que j'appelle un contrat pédagogique. On réaliserait des tests, ce que permet aisément le numérique, pour évaluer leurs acquis à certains moments de la scolarité, de même que l'on évalue les temps de passage des sportifs, de manière à leur permettre d'apprécier où ils en sont, de prendre conscience de leurs lacunes éventuelles, en fonction notamment du cursus qu'ils souhaitent suivre. Dans ce cadre, on pourrait passer un contrat avec chaque jeune, en fonction de son ambition

d'accéder, ou non, à l'université, de l'état réel de ses compétences et du travail qui lui reste à fournir. Cela nécessite de revoir un certain nombre de choses.

Le précédent ministre de l'éducation nationale s'est félicité du succès de l'épreuve anticipée de mathématiques au baccalauréat, qui a lieu en première. Pourtant on peut à bon droit s'interroger : quel est l'objectif de cette épreuve ? S'agit-il de valider le niveau de seconde ? S'agit-il de valider le niveau de première ? Certains disent que l'épreuve, qui a lieu en mai, est relativement aisée. Je peux le confirmer, au regard du niveau normalement attendu en première.

Par ailleurs, à quoi sert cette épreuve ? Les élèves ont déjà choisi leur spécialité de terminale. Il est donc trop tard pour faire un choix d'orientation. S'agit-il de les alerter sur le fait qu'ils ont éventuellement des lacunes par rapport à la spécialité qu'ils ont choisie ? Nous avons un problème structurel pour accompagner les lycéens dans leur orientation, et cela a des conséquences sur la suite de leur cursus.

La première recommandation de notre rapporteure vise donc un enjeu fondamental. Il conviendrait même d'aller beaucoup plus loin qu'elle ne le propose et de réorganiser le système pour mieux articuler le lycée et l'enseignement supérieur.

L'enseignement des mathématiques au lycée – un sujet cher à notre collègue Stéphane Piednoir – est très complexe. Il y a la spécialité de mathématiques, l'option de « mathématiques complémentaires » et l'option « mathématiques expertes ». Les familles s'y perdent ! De plus, lorsqu'un lycéen prend, comme spécialité, la combinaison « mathématiques » et « sciences économiques et sociales », qui est de plus en plus demandée, il aura un bon niveau en mathématiques, qui lui permettra, par la suite, d'étudier les sciences économiques, sociales ou commerciales, mais il n'aura pas étudié l'aspect matriciel, qui n'est enseigné que dans l'option « mathématiques expertes » ; or cela est essentiel si l'on veut travailler dans la finance, par exemple. Même si ces lycéens sont ensuite sélectionnés dans des filières très élitistes, que ce soit à l'université de Paris-Dauphine ou dans de grandes écoles privées, ils n'auront aucune notion en la matière, ce qui peut être problématique. On constate donc que, dans un grand nombre de cas, il n'y a pas d'adéquation entre le programme du lycée et les exigences du supérieur.

C'est pour cela que les recommandations n^{os} 1, 2 et 3 du rapport sont intéressantes. Nous partageons le constat ainsi que les objectifs de la rapporteure. Nous n'aurions toutefois pas nécessairement présenté ces préconisations dans la même logique et dans le même ordre.

Nous soutenons évidemment la première recommandation, même si nous l'aurions volontiers enrichie. Nous aurions présenté immédiatement après la troisième recommandation, relative à la diversification de l'offre de formation supérieure ainsi qu'aux voies d'accès aux parcours universitaires. Ensuite, nous aurions abordé la question de l'orientation sélective, qui figure

dans la deuxième recommandation. Nous n'avons aucun tabou à cet égard. Je note d'ailleurs que la droite parle souvent de tabou lorsqu'elle avance des propositions dont elle pense qu'elles seront rejetées par la gauche. Je vous rassure, le sujet n'est pas tabou pour nous !

Toutefois, l'orientation sélective ne peut intervenir que lorsque l'on a construit, au préalable, le cadre permettant aux lycéens de faire leur choix sur la base d'un contrat pédagogique assumé. Dans ces conditions, on peut tout à fait dire à un étudiant qu'il peut aller dans telle ou telle filière, s'il y a de la place, car, comme l'a dit Max Brisson, Parcoursup joue le rôle d'une sorte de filtre, tout en appelant son attention sur le fait qu'il peut n'avoir que 10 % de chances de réussir au regard de ses compétences actuelles, ce qui peut impliquer de redoubler. Je rappelle, de manière un petit peu malicieuse, qu'en septembre 2011, François Hollande n'avait, selon les sondages, que 3 % de chances de devenir Président de la République… La notion de chances de réussite est donc relative. Si l'on passe un contrat pédagogique avec un lycéen, celui-ci sait à quoi s'en tenir. Il a tous les éléments pour choisir en connaissance de cause et pour organiser sa vie d'adulte.

Je regrette enfin que les filières du privé soient finalement peu mentionnées dans les recommandations lorsque sont évoquées toutes les filières d'orientation possibles. Là encore, ce n'est pas un sujet tabou pour moi. Il conviendrait donc d'évoquer la relation entre la voie universitaire et les autres parcours.

M. Laurent Lafon. – Je tiens à saluer, à mon tour, la qualité du travail réalisé. Les auditions réalisées ont été ambitieuses. C'était le gage d'un travail de réflexion fourni et documenté. Je me réjouis aussi de l'état d'esprit général qui a prévalu dans cette commission d'enquête.

Notre rapporteure a indiqué, reprenant les propos de notre président, ce qui montre, encore une fois, la qualité du duo qui a été formé pour animer cette commission, que l'université constituait le socle du service public de l'enseignement supérieur. Cela montre bien que ce rapport vise à consolider et à renforcer notre université, et non pas à l'affaiblir. C'est dans cet état d'esprit que nous travaillons au Sénat, et en particulier à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. D'une certaine manière, ce rapport s'inscrit dans la continuité d'un certain nombre de travaux déjà menés par cette dernière.

Je commencerai par quelques remarques sur le constat, avant d'en venir aux recommandations.

Les sénateurs de l'Union Centriste partagent évidemment très largement le constat. La façon dont vous l'avez présenté témoigne d'une grande lucidité et permet aussi peut-être de dépasser certains non-dits ou certains tabous. David Ros a dit que les tabous, c'était les propositions contraires à celles des socialistes. Je pense plutôt que les tabous ont trait à certaines difficultés pour le monde universitaire d'accepter certaines

évolutions. Je constate d'ailleurs que sur certains sujets, qui étaient présentés comme des tabous voilà quelques années, les mentalités ont fortement évolué récemment, ce qui permet de les aborder avec plus de sérénité.

Mon groupe va dans le sens des constats dressés dans ce rapport.

Premièrement, la multiplication des objectifs assignés aux universités ces dernières années a abouti à leur inadéquation : il faudrait à la fois, quantitativement, offrir une place à tous les bacheliers et, qualitativement, élever le niveau académique.

Deuxièmement, l'enjeu du pilotage par le ministère a déjà été évoqué à de multiples reprises par notre assemblée, par exemple à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances. Vous avez raison de souligner, madame la rapporteure, que l'intermédiation rectorale n'apporte pas la valeur ajoutée attendue, notamment en matière d'orientations stratégiques.

Troisièmement, j'ai eu l'occasion d'aborder au cours des auditions l'importante question de « l'obsolescence du modèle de gouvernance » des universités. Vous faites bien d'écrire noir sur blanc que les universités françaises figurent parmi les moins autonomes d'Europe, réalité dont nous n'avons peut-être pas suffisamment conscience. En tant que centriste, je comprends d'autant mieux vos propos sur le système de gouvernance interne des universités, à savoir qu'il entraîne « des circuits de validation » longs et « complexes », les « équilibres internes » étant peu clairs…

Au sein des dix recommandations relatives à l'excellence académique, la deuxième est la plus importante à mon sens : « Lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence ». J'ai été frappé par la justesse de la déclaration de Coralie Chevallier, lorsque celle-ci a tenu, en substance, le propos suivant : ne reprochons pas aux universités de ne pas mener les étudiants à la réussite, car elles sont forcées de prendre des élèves voués à ne pas réussir. De fait, une sélection par l'échec a été mise en place depuis plusieurs années. Ne pas admettre les bacheliers en licence de manière systématique permettrait d'être plus transparent et responsable dans le discours tenu aux intéressés.

La sélection ne choque pas les élus de l'Union Centriste, à deux conditions.

En premier lieu, il convient de mettre en place, au niveau du continuum bac-3/bac+3, un véritable service public de l'orientation. D'autres questions que l'utilisation réelle des cinquante-quatre heures affectées à cette fin se posent, notamment celle de la répartition des compétences entre l'État et les régions. Ces dernières pourraient agir davantage en formant du personnel.

En second lieu, il faut développer des formations plus « professionnalisantes », comme il est indiqué dans le rapport. Peut-être *via* des instituts universitaires de technologie, même s'ils sont eux-mêmes très sélectifs ? Mme la rapporteure, dans la troisième recommandation, propose

« une année de propédeutique ». Mon groupe est attaché à cette idée. Néanmoins, faire émerger de telles formations représente un budget, donnée qu'il convient d'intégrer : elles coûtent plus cher qu'une inscription à l'université.

Mon groupe souscrit à la huitième recommandation : il faut « renforcer l'autonomie des universités ». Cette piste répond à une attente du monde universitaire. Il faut que les établissements puissent définir une capacité d'accueil.

La question des droits d'inscription, qui figure dans la septième recommandation, a déjà animé quelques-uns des débats de cette assemblée. Mon groupe s'est toujours déclaré en faveur de leur augmentation, notamment à l'occasion de la remise du rapport de Pierre-Antoine Levi et de Laurence Garnier il y a quelques mois dans le cadre de la mission d'information sur les relations stratégiques entre l'État et les universités. D'ailleurs, le présent travail reprend la proposition raisonnable qui a été formulée dans le cadre des Assises du financement de l'université.

Nous partageons la remarque sur l'effet de signal-prix. Comme il est précisé dans le rapport, cette piste doit s'accompagner d'une « refonte des bourses ». M. le président et moi-même l'avions proposé dans le cadre de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France. Un précédent gouvernement avait proposé une réforme adossée à une révision du crédit d'impôt sur les frais de scolarité, la masse financière engrangée venant financer la mesure. Je note toutefois que, si le gouvernement actuel a bel et bien suggéré de revoir le crédit d'impôt, ce n'est pas nécessairement pour financer la réforme des bourses… Il nous faudra être vigilants lors de l'examen du projet de loi de finances.

La neuvième recommandation sur la modification du mode de gouvernance s'inspire d'expérimentations menées auprès des établissements publics expérimentaux (EPE) et des grands établissements. Son efficacité ayant été constatée, il faut généraliser la mesure.

J'exprimerai une réserve sur la suppression du droit à la poursuite d'études en master, même si cette disposition figurant dans la cinquième recommandation a été défendue il y a quelques années par la commission de la culture, notamment sur l'impulsion d'un sénateur de l'Union Centriste. En effet, la licence générale ne constitue pas un droit d'entrée sur le marché du travail ; le master est plus favorable pour accéder à l'emploi. Dès lors, refuser la poursuite d'études pose question. Peut-être faut-il revoir les modalités de l'exercice de ce droit ? Quoi qu'il en soit, la décision récente du Conseil d'État sur le sujet justifie la présence d'une recommandation allant en ce sens.

Mme Mathilde Ollivier. – Je partage la frustration exprimée par David Ros au sujet du temps limité pour consulter ce rapport de 233 pages.

Les universités accueillent neuf fois plus d'étudiants que dans les années 1960 et forment la majorité des étudiants français. Elles constituent un maillon central de la recherche et de l'innovation. En même temps, elles font face à des contraintes budgétaires croissantes, à une concurrence internationale accrue et au développement de l'enseignement supérieur privé.

L'excellence universitaire ne saurait se réduire à la sélection des étudiants, à l'insertion professionnelle ou à la performance budgétaire des établissements. L'excellence du service public doit aussi se mesurer à sa capacité à accueillir une population étudiante massifiée, à faire réussir des publics divers, à réduire les inégalités sociales et territoriales, à offrir des conditions d'études dignes et à répondre aux enjeux écologiques, sociaux, sociétaux et culturels.

Il est important de ne pas focaliser le débat sur la question de l'échec. Si 36 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans et 47 % en trois ou quatre ans, ces chiffres, pour autant, ne traduisent pas mécaniquement un dysfonctionnement du système universitaire. L'allongement des études peut s'expliquer par des réorientations, des césures, un emploi étudiant ou des accidents de parcours. Confondre ces situations conduit à une vision comptable de la réussite, en occultant sa dimension sociale, humaine et émancipatrice.

Ayant étudié en Allemagne, j'ai constaté que les étudiants y restent parfois plus longtemps à l'université que dans notre pays, effectuant leur licence comme leur master en quatre ou cinq ans tout en travaillant ou en s'engageant dans la société. L'approche y est plus souple qu'en France.

La difficulté majeure des universités est d'abord celle de leur financement. Je rejoins les propos de M. Lafon sur l'inadéquation entre les objectifs quantitatifs et qualitatifs qui leur sont assignés. Dans son rapport *Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur*, l'inspection générale des finances (IGF) souligne que 76 % des recettes des établissements proviennent directement de l'État, dans un contexte où la dépense par étudiant diminue depuis 2009 et où 80 % des universités ont présenté un budget initial pour 2025 en déficit. Ces éléments plaident en faveur d'une réflexion sur le niveau et la stabilité du financement public plutôt que pour une nouvelle rationalisation.

Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) est fermement opposé à une hausse des droits d'inscription. Faire peser le financement sur les étudiants et leurs familles risquerait d'aggraver la précarité du public concerné et de remettre en cause le principe de l'accès démocratique à l'enseignement supérieur. La réponse au sous-financement ne peut pas être celle-ci. L'utilisation du terme de signal-prix pour un service public m'étonne. Par ailleurs, le développement du secteur privé lucratif repose moins sur une meilleure intégration dans l'emploi que sur des stratégies de marketing agressives.

Pour mon groupe, la sélectivité ne peut constituer la réponse principale aux difficultés du premier cycle. Il faut agir sur les conditions de réussite et d'accompagnement des étudiants, en renforçant l'université de proximité par la création d'entités dans les villes moyennes.

Concernant les recommandations relatives aux étudiants étrangers, je rencontre régulièrement au cours de mes déplacements les équipes de Campus France, qui réalisent un travail approfondi de sélection qualitative et qui ont amélioré leurs processus ces dernières années. Les personnes qui formulent une demande de titre de séjour doivent avoir à disposition 850 euros par mois de ressources sur douze mois, soit plus de 10 000 euros. Cette somme est lourde pour les ressortissants de pays où le niveau de vie est plus faible qu'en France : cette exigence est largement suffisante. En effet, il est essentiel de ne pas négliger l'espace francophone africain, levier d'influence et de collaboration pour la France.

Je souhaite également tirer la sonnette d'alarme sur certains mécanismes essentiels à l'attractivité de la France. Ayant participé il y a quelques semaines à une conférence organisée en présence de bénéficiaires de bourses France Excellence Major, j'ai pu entendre que le nombre de ces boursiers diminue chaque année. Pourtant, cet outil est exceptionnel pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans nos universités.

J'en viens à la question du pluralisme. Madame la rapporteure, vous parliez d'une « confusion croissante entre science et militantisme, qui se traduit notamment par le développement d'approches thématiques à l'insuffisante assise méthodologique ». J'ai du mal à comprendre le fondement d'une telle affirmation. Pourriez-vous nous éclairer en nous donnant un exemple ?

M. Adel Ziane. – Ce travail s'inscrit dans le prolongement du rapport rédigé il y a quelques mois, au nom de la commission de la culture du Sénat, par la mission d'information sur les relations stratégiques entre l'État et les universités, qui traitait de la question du financement. Pourtant, dans votre rapport, la partie consacrée au budget des établissements n'intervient qu'à la page 166 ! Pour l'ensemble des acteurs auditionnés dans le cadre de la précédente mission d'information, la principale problématique résidait dans l'inadéquation entre les objectifs assignés aux universités et leurs moyens.

Ce travail est bien documenté, par exemple sur le positionnement de la France au sein de l'OCDE, notre pays se situant en queue de peloton pour les moyens par étudiant, ou sur le fait que le calcul des financements de l'université intègre les pensions de retraite...

La subvention pour charges de service public représentait 80 % du financement des établissements en 2014, contre 73 % actuellement. L'État n'a donc pas été au rendez-vous, alors même que les injonctions sont multiples, tout comme les situations de précarité auxquelles sont confrontés un nombre

croissant d'étudiants. S'il faut lever un tabou, il s'agit du suivant : quel projet de société voulons-nous développer au travers de nos universités ?

L'augmentation des frais d'inscription n'est qu'une piste de financement. L'ensemble des présidents d'université ont indiqué qu'une telle mesure ne représenterait qu'une goutte d'eau dans la mise à niveau des budgets, qui est l'enjeu principal. Par exemple, elle ferait passer la part des recettes propres de l'université Paris VIII de 2,3 % à 4 % seulement. Il s'agit donc d'une fausse bonne réponse à un problème plus global : définir le budget que la France veut allouer à ses universités. Cette question ne saurait être déconnectée de l'enjeu d'une refonte globale des bourses, urgente et nécessaire. De fait, comme l'indique le rapport, le nombre de boursiers est en baisse : ils sont passés de 700 000 à environ 600 000.

Le présent travail établit une comparaison avec l'Espagne : le contrôle continu y valide les enseignements du secondaire, mais ne donne pas accès à l'université. Pour ce faire, il faut passer un examen. Le baccalauréat s'inscrit dans cette logique. Aussi, nous devons déterminer si nous souhaitons qu'une classe d'âge aille le plus loin possible dans ses études. Il faut définir un projet de société.

Selon le rapport de l'OCDE repris par la Cour des comptes, la France est le pays qui, sur une classe d'âge donnée, compte le plus d'étudiants au niveau master. Le problème réside dans l'incapacité du système économique à intégrer sur le marché du travail cette population hautement qualifiée. Nous ne valorisons pas assez cet avantage. Par ailleurs, la rapporteure ne mentionne pas dans ses travaux les difficultés que rencontrent les étudiants pour aller au bout de leurs études.

Mon groupe partage les constats établis sur les difficultés de l'université. La dixième recommandation, « Mieux protéger le pluralisme à l'université », m'a ravi, en tant que dépositaire de la proposition de loi *visant à garantir la liberté académique des chercheurs et des enseignants-chercheurs, l'indépendance des travaux de recherche et la transparence des fonds privés affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche*. Le pluralisme d'opinion dans les universités doit être protégé.

Toutefois, j'émettrai une grande réserve sur la « réserve institutionnelle ». Défendue par le président de Sciences Po, Luis Vassy, celle-ci constitue une réponse inadaptée aux manifestations en provenance de l'extrême gauche ou de l'extrême droite : elle risque d'entretenir une confusion sur le plan du droit entre le maintien de l'ordre public et la liberté académique, laquelle a pour objet de permettre aux chercheurs de travailler sans pression.

Mme Karine Daniel. – Dans le rapport, on parle beaucoup de l'excellence, mais elle est finalement peu définie et, selon moi, nous ne devons pas nous limiter aux différents classements qui existent et dont les méthodologies sont régulièrement contestées. L'excellence doit être évaluée à

l'aune des résultats, mais aussi au regard des moyens alloués aux universités. Or les moyens mobilisés depuis quelques années sont insuffisants.

Ensuite, la première partie du rapport s'appuie souvent sur l'idée d'une dégradation, ce qui suppose une évolution, une dynamique. Or l'enquête sur laquelle vous vous appuyez fixe une image à l'instant *t*. Cette idée de dégradation découle peut-être de ressentis, mais il n'est pas possible de la justifier à partir d'une enquête réalisée à un moment donné. De plus, là encore, une éventuelle dynamique doit être appréciée à l'aune des moyens déployés.

Par ailleurs, il manque dans le rapport une dimension spatiale : on ne demande pas à toutes les universités la même chose et on ne leur attribue pas les mêmes moyens. Cela doit être pris en compte quand on promeut – et je suis d'accord avec cette idée – le renforcement de leur autonomie.

Je suis naturellement favorable au développement du sur-mesure, du suivi et de l'accompagnement pour les étudiants, mais cela entraînera un coût qu'il faut intégrer.

Aujourd'hui, la sélection est « gérée », si je puis dire, par des outils techniques : Parcoursup et Mon Master. Pourtant, ces outils ne sont guère mobilisés pour améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande dans l'orientation. Par exemple, il y a beaucoup de demandes pour entrer en formation de psychologie, où seulement 30 % des étudiants atteignent la licence : ces étudiants qui réussissent ont beaucoup de mérite au regard des moyens attribués à cette filière ; pourtant, ce sont eux qui ont le plus de mal à trouver un master. C'est inacceptable.

Je m'oppose, comme les collègues de mon groupe, à l'augmentation des frais d'inscription et je vous invite, madame la rapporteure, à regarder les Assises pour les universités et la recherche qui ont débuté la semaine dernière. Pensons aux défis que l'université et la recherche devront relever demain, en particulier quand il y aura trop peu d'étudiants !

M. Yan Chantrel. – Je voudrais d'abord dire, de manière générale, que nous ne sommes pas surpris. Nous aurions d'ailleurs pu anticiper les conclusions de ce rapport, puisqu'il reprend les lubies de la majorité sénatoriale depuis vingt ans…

En fait, la question centrale, c'est celle des moyens. Madame la rapporteure, quels moyens mettez-vous en face de vos propositions ? Est-ce que le développement de l'autonomie que vous évoquez est corrélé à des moyens supplémentaires ? Cela n'est pas très clair dans votre rapport.

De notre côté, nous sommes contre l'augmentation des frais d'inscription, même si les montants que vous semblez envisager peuvent paraître bas, parce que c'est mettre le ver dans le fruit. Comme ces frais d'inscription seront la seule variable d'ajustement, nous savons très bien que

demain ils exploseront. Nous serons alors dans un système à l'anglo-saxonne. C'est pour nous une question de principe, pas un tabou. Nous défendons l'universalité et l'accessibilité, non la sélection.

J'évoquerai pour conclure la francophonie. Certes, la commission de la culture et de l'éducation du Sénat a publié en juillet dernier un rapport d'information sur l'enseignement français à l'étranger – j'en étais l'un des rapporteurs –, mais vous évoquez peu ce sujet ici, alors que notre réseau est un outil diplomatique et de rayonnement pour notre pays. Aujourd'hui, on finance l'éducation de ressortissants étrangers dans ce réseau, mais on leur fait comprendre qu'ils ne sont pas les bienvenus en France ou qu'ils devront payer très cher les frais de scolarité. Le signal est désastreux.

Par ailleurs, Campus France profite parfois de la situation d'étudiants étrangers qui ne réussissent pas à venir en France. Ces derniers ont le sentiment d'être volés. Lorsqu'ils n'obtiennent pas de visa, ils ne sont pas toujours remboursés des frais qu'ils ont avancés ! Nous avons beaucoup débattu des pratiques frauduleuses qui existent dans l'enseignement supérieur privé ; nous ne pouvons admettre qu'elles aient cours au détriment des étudiants internationaux !

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Je veux remercier la rapporteure d'avoir pris en compte plusieurs de mes observations, concernant notamment Parcoursup, le réexamen de certains refus, l'importance de la formation continue ou les doctorants.

J'ai deux petites réserves quant au rapport. Tout d'abord, je trouve étrange de demander aux élèves de présenter un projet motivé pour l'année de propédeutique. Ensuite, je suis perplexe sur la notion de réserve institutionnelle.

Enfin, je ne suis pas particulièrement favorable à ce que l'on accorde une autonomie aux universités pour fixer librement le contenu, le volume et les capacités des formations. Il me semble qu'il revient à l'État de décider en dernier ressort et d'être un véritable stratège. Certaines formations peuvent rester utiles, même si elles ne semblent pas cruciales ou assez rentables.

M. Khalifé Khalifé. – J'ai deux interrogations générales.

L'immobilier présente une très grande hétérogénéité entre les universités et représente des coûts énormes. C'est un sujet sur lequel nous devrons travailler.

Ensuite, nous devrons aussi regarder la question de la correspondance entre les académies et les régions, surtout après le redécoupage de ces dernières.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Mes chers collègues, je vous propose d'examiner dès maintenant les propositions de modification portant sur le rapport et les recommandations, présentées par notre rapporteure.

Notre rapporteure prendra ensuite la parole pour vous répondre.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 1, qui fait écho à une remarque de notre collègue Christine Lavarde, vise à préciser la position de la commission d'enquête sur les angles morts statistiques de l'outil InserSup.

La proposition de modification n° 1 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 2, qui fait également écho à une remarque de notre collègue Christine Lavarde, tend à préciser que le niveau relativement faible de l'investissement en recherche et développement en France résulte principalement d'un manque d'investissement des entreprises, et non pas des administrations publiques.

La proposition de modification n° 2 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 3, de nature rédactionnelle, vise à tenir compte du fait que les antennes universitaires sont souvent implantées dans des villes moyennes.

La proposition de modification n° 3 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 4 vise à rappeler, dans la partie relative aux constats, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des 54 heures annuelles d'orientation au lycée, dont la recommandation n° 1 tend à garantir l'effectivité.

La proposition de modification n° 4 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 5 tend à renforcer, dans la partie du rapport relative aux recommandations, la précision selon laquelle les critères pris en compte par les universités pour examiner les dossiers de candidature à chacune de leurs formations devront faire l'objet d'une information transparente des postulants *via* la plateforme Parcoursup.

La proposition de modification n° 5 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 6, qui répond à une observation formulée par Marie-Claire Carrère-Gée, vise à préciser les modalités de prise en compte de l'absence d'affectation et de certaines situations particulières – handicap, évènement familial exceptionnel, *etc.* – dans le cadre du dispositif d'orientation sélective.

La proposition de modification n° 6 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 7 tend à supprimer un passage du rapport selon lequel les doctorants seraient éligibles à la prime d'activité, assertion qui avait été faite

lors d'une audition rapporteur, en l'absence d'éléments suffisamment précis sur ce point.

La proposition de modification n° 7 de la rapporteure est adoptée.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 8 concerne la recommandation relative au pilotage de l'accueil des étudiants internationaux. Il s'agit de clarifier le fait que le renforcement évoqué ne doit pas porter uniquement sur les contrôles, mais également sur les exigences en matière de moyens d'existence et de maîtrise de la langue française.

La proposition de modification n° 8 de la rapporteure est adoptée.

Les propositions de modification n° 9 et 11 de la rapporteure, rédactionnelles, sont adoptées.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – La proposition de modification n° 10 vise à rappeler l'importance que revêt le développement par les universités de leur activité de formation continue et l'intérêt que présentent certaines innovations organisationnelles, comme le recours à une filiale pour gérer cette activité.

La proposition de modification n° 10 de la rapporteure est adoptée.

Les recommandations, ainsi modifiées, sont adoptées.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Je propose comme titre du rapport : *Universités : assumer l'excellence*.

Le titre du rapport est adopté.

La commission d'enquête adopte le rapport ainsi modifié, ainsi que les annexes, et en autorise la publication.

Il est décidé d'insérer le compte rendu de cette réunion dans le rapport.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Je laisse maintenant la parole à notre rapporteure.

Mme Laurence Garnier, rapporteure. – Je vous renouvelle mes remerciements pour votre participation à nos travaux et pour vos remarques constructives et enrichissantes.

En ce qui concerne les modalités de consultation du projet de rapport, elles nous sont imposées par le règlement du Sénat.

David Ros a évoqué l'idée d'un contrat signé avec un jeune pour l'accès à l'enseignement supérieur. Cela rejoint largement l'idée du continuum bac-3/bac+3 et notre proposition de construire un projet personnel d'accès à l'enseignement supérieur.

Mathilde Ollivier a souligné la « linéarité » des parcours en France, qui aboutit notamment à ce que les étudiants français sont en moyenne beaucoup plus jeunes que les étudiants européens. Nous devons favoriser les

allers-retours entre le monde du travail et l'université ; c'est particulièrement important au regard des évolutions technologiques et du développement de l'intelligence artificielle. Nous devons introduire de la souplesse, des passerelles.

Laurent Lafon a parlé des tabous : ceux d'hier ne sont pas nécessairement ceux d'aujourd'hui. C'est tout à fait juste, parce que le monde change. L'un des mérites de nos travaux a aussi été de faire bouger certaines lignes. Il était d'ailleurs intéressant, de ce point de vue, de discuter de manière informelle avec les présidents d'université.

Le lien entre la sélection à l'entrée de l'université et l'excellence est évident. Je me souviens de ce que nous disait Laurent Batsch, ancien président de l'université Paris-Dauphine : « *L'université est la seule institution à laquelle il est demandé à la fois d'ouvrir ses portes à l'entrée et d'être un pôle de recherche de niveau international à la sortie. C'est comme si l'on vous mettait sur la ligne de départ avec un vieux sac à dos bien lesté en vous demandant de gagner la course !* »

Notre rapport se concentre sur l'université et nous ne pouvions malheureusement pas tout traiter. Voilà pourquoi nous évoquons peu le baccalauréat ou l'orientation.

Dans les IUT, 52 % des étudiants sont issus du baccalauréat général, alors que ces instituts sont normalement destinés à accueillir les titulaires de baccalauréats technologiques et professionnels. *A contrario*, 17 % des étudiants qui entrent à l'université viennent de ces dernières filières : il se retrouvent souvent à l'université faute de places dans les IUT. Tout cela est incohérent.

Les présidents d'université sont très attachés à la sélection à l'entrée en master, qui est une nécessité.

En ce qui concerne le taux d'échec, il est vrai qu'il ne prend pas toujours en compte les réorientations – Mathilde Ollivier a évoqué cette question. Nous nous sommes heurtés à ce problème. Les représentants du ministère nous ont dit qu'ils y travaillaient. C'est un sujet important.

Nous avons effectivement utilisé l'expression « signal-prix ». Je comprends qu'elle puisse paraître incongrue s'agissant d'un service public, mais les choses sont parfois perçues ainsi, y compris par des présidents d'université. Il nous a semblé important de parler de ce sujet au moment où des familles se reportent vers l'enseignement supérieur privé, parfois lucratif tout en étant de moins bonne qualité : des étudiants paient plus cher pour moins bien – c'est quand même problématique !

Les espaces Campus France assurent l'accueil des étudiants internationaux qui souhaitent venir étudier chez nous, ils examinent et instruisent les dossiers. La question des ressources et du niveau de vie se pose naturellement, en particulier pour Paris ou le reste de l'Île-de-France. On sait bien que nombre d'étudiants internationaux ont recours aux associations d'aide alimentaire ou à l'accompagnement social, ce qui ne peut que fragiliser

leurs chances de réussite. Il existe aussi des réseaux qui déposent de l'argent sur le compte des étudiants pour que leur dossier soit examiné, puis qui le retirent. On nous a même dit qu'il valait mieux ne pas savoir comment certaines jeunes filles devaient parfois rembourser… C'est une honte !

Adel Ziane a regretté que nous n'évoquions le volet financier que dans la seconde partie du rapport. En fait, la commission de la culture a déjà travaillé sur ce sujet et nous avons voulu éviter les doublons. Nous n'avons donc pas approfondi ici ce sujet.

La liberté académique et le maintien de l'ordre public sont bien deux sujets distincts, mais la réserve institutionnelle, dispositif mis en place à Sciences Po, se place sur un autre terrain, celui de la neutralité du service public : le pluralisme doit être garanti, personne ne doit être muselé, et l'établissement s'abstient de toute prise de position institutionnelle qui ne se rattache pas à ses missions.

Nous avons fait le choix, chère Karine Daniel, de définir l'excellence à partir de la combinaison de quatre dimensions : la réussite étudiante, l'insertion professionnelle, le rayonnement de la recherche et la capacité à attirer les meilleurs profils. Cela peut naturellement être débattu. J'ajoute que l'engagement des personnels universitaires et des enseignants-chercheurs est remarquable, en particulier dans le contexte actuel.

Il est vrai que l'enquête que nous avons diligentée produit un instantané de l'opinion sur le sujet. Il n'en reste pas moins que nous disposons par ailleurs d'éléments de comparaison sur d'autres aspects : par exemple, la part des étudiants à l'université est aujourd'hui de 54 % ; elle était de 60 % en 2018 et autour de 70 % il y a vingt ans.

En réponse à votre autre remarque, il ne s'agit évidemment pas de demander la même chose à toutes les universités. Chaque établissement a ses spécificités, son positionnement. Par exemple, l'université de Bretagne occidentale, qu'on peut considérer comme une université « de bassin de vie », est bien positionnée dans le classement thématique de Shanghai du fait de sa spécialisation.

Plusieurs collègues ont parlé du coût de nos propositions. Oui, offrir davantage de parcours ou d'accompagnement coûtera plus cher, mais l'échec étudiant, qui est plus important en France que dans les pays comparables, coûte également très cher. Il est préférable de dépenser cet argent pour aider nos étudiants à réussir plutôt que pour les laisser échouer. Nous proposons d'augmenter les droits d'inscription pour les étudiants nationaux et d'appliquer effectivement ceux prévus pour les étudiants internationaux, tout en défendant une subvention pour charge de service public orientée à la hausse : l'État ne doit plus faire porter aux universités l'augmentation du point d'indice de la fonction publique ou celle de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Nous devons aussi nous poser la question des ressources propres des établissements. Au-delà des appels à projets compétitifs, les universités doivent s'investir dans la formation continue, aujourd'hui largement préemptée par des établissements privés. Ce secteur pourrait constituer un gisement important de ressources propres pour les universités. Cela rejoint d'ailleurs ce que nous disions sur les liens avec le monde du travail et le développement technologique. Certaines universités commencent à travailler en ce sens, je crois qu'il faut amplifier le mouvement.

Marie-Claire Carrère-Gée a évoqué notre proposition relative à l'autonomie des universités. Dans notre idée, nous souhaitons actionner le levier du financement *via* les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp). L'État doit pouvoir conditionner son soutien au déploiement de formations qu'il estime nécessaires, que ce soit pour la souveraineté du pays, la compétitivité de notre économie, *etc.*

L'immobilier, cher Khalifé Khalifé, est un sujet extrêmement important pour les universités, qui sont devant un mur d'investissements. La prochaine mise en place d'une société foncière de l'État va sans doute accélérer les choses, parce que les universités qui sont locataires de l'État pourraient être amenées à lui payer un loyer. Cette question doit être étudiée en lien avec le développement de la formation continue.

Nous n'avons pas approfondi, dans ce rapport, la question des regroupements universitaires liés à la création des grandes régions. Les établissements ont travaillé ensemble pour éviter les doublons et mieux couvrir le territoire.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 16 h 15.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE, ET RÉPUBLICAIN

La consultation du rapport, dans les conditions très restrictives imposées, fait apparaître quelques lourds points de désaccord entre les recommandations émises et les projets que le groupe SER nourrit pour l'Université.

Si celui-ci retrace bien l'essentiel des auditions et des échanges, les sénateurs socialistes s'étonnent de certaines recommandations qui en découlent. Il est, par ailleurs, regrettable que le rapport prenne pour objectif « l'excellence » sans que cette notion ne soit précisément définie.

Le groupe SER partage en grande partie le « *constat* » (première partie et seconde partie) qui correspond aux problématiques évoquées au cours de cette commission d'enquête mais ne partage pas l'ensemble des recommandations, tant dans la formulation des titres et des objectifs que dans les mesures proposées, dont certaines semblent même contre-productives au regard des ambitions affirmées, voire dangereuses pour l'avenir de l'université française, sa place à l'international, les conditions d'études et de vie des étudiants et le déroulement des carrières.

Les nombreuses auditions, par leur diversité et leur qualité, ont clairement mis en avant les difficultés rencontrées par les acteurs universitaires pour mener à bien leur mission de formation et d'orientation d'un nombre d'étudiants qui n'a cessé de croître depuis quinze ans.

La succession de réformes au lycée (principalement du baccalauréat), la réduction récurrente des moyens des universités (SCSP, CAS Pensions notamment), les situations de précarité auxquelles est confronté un nombre croissant d'étudiants, les lourdeurs administratives toujours plus importantes pesant sur les enseignants-chercheurs, les injonctions, parfois contradictoires, émanant des services de l'État vis-à-vis des présidents d'université, rendent de plus en plus difficile, pour ne pas dire impossible, d'assurer une formation d'excellence pour le plus grand nombre, alors même, que ces acteurs se démènent sans compter. Cette situation peut donner une impression de frustration, voire de gâchis, et ne participe pas à renforcer la confiance des français, des étudiants et de leurs familles dans les universités. Pourtant, elles jouent et doivent jouer encore davantage à l'avenir un rôle essentiel de formation et d'émancipation de notre jeunesse.

Les propositions du rapport ne permettront aucunement de venir à bout des différents maux qui grèvent l'université française. Si certaines sont intéressantes et peuvent recueillir l'adhésion du groupe SER, certaines sont inacceptables. Il convient de souligner que le grave problème de sous financement auquel la plupart des universités fait face depuis plusieurs

exercices budgétaires, du fait de la sous dotation budgétaire par l'État des établissements et de la non compensation intégrale de leurs charges, n'est que tardivement et succinctement traité par le rapport. **Il est, en conséquence, regrettable que la plupart des recommandations visent à faire porter sur les étudiants et les personnels, la défaillance de l'État et que la hausse des moyens budgétaires ne soit par la première recommandation du rapport.**

Certaines propositions peuvent recueillir l'adhésion du groupe SER moyennant précisions voire modifications.

De façon générale, il est regrettable que le titre de la troisième partie ne soit pas celui retenu pour le rapport : « *Donner aux universités les moyens de l'excellence* » ; la formulation « *Universités : assumer l'excellence* » pouvant être diversement interprétée…

Concernant la proposition visant à « *renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur* » : plus ambitieux que la recommandation du rapport, les sénateurs SER préconisent la mise en œuvre d'un véritable contrat entre le lycéen futur étudiant et son établissement, accompagné d'une véritable information permanente, d'un accompagnement tout au long des années de lycée, d'objectifs à réaliser jusqu'à l'inscription sur Parcoursup,: il pourrait ainsi être envisagé (notamment grâce aux supports numériques) des « tests indicatifs » en cours des classes de première, terminale et en L1 quant aux attendus et socles de connaissance de base nécessaires à maîtriser pour bien réussir son orientation et ses études supérieures.

Néanmoins, l'idée sous-tendue dans le rapport de supprimer au baccalauréat son caractère de premier grade universitaire est, à nos yeux, inacceptable.

Les autres propositions permettant de « *diversifier l'offre de formation post-bac ainsi que les voies d'accès aux parcours universitaires* » et de « créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence » pourraient également être pertinentes si elles n'étaient pas strictement motivées par l'une des propositions phares (celle de sélection à l'entrée de la licence) à laquelle nous nous opposons.

D'autres propositions demanderaient à être précisées et extrêmement encadrées, voire négociées au préalable avec l'ensemble des membres de la communauté universitaire et les élus locaux, notamment afin de garantir le maintien d'un cadre national et régulé pour l'ensemble des formations, des diplômes et grades : il en va ainsi des recommandations visant à « *Opérer un véritable acte 2 de l'autonomie des universités* » ou à « *Mettre en place une gouvernance resserrée et tournée vers l'excellence* ».

La recommandation visant à « *Lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence* » est inacceptable pour les sénateurs du groupe SER. Cette proposition s'inscrit à l'encontre de la politique ambitieuse ayant permis de porter 80% d'une classe d'âge au niveau bac+5. Son application constituerait un retour en arrière et un véritable nivellement par le bas dont les premières

victimes seraient les jeunes issus de milieux modestes. L'argument à l'appui de cette recommandation, selon laquelle la sélection existe déjà de fait, est extrêmement pernicieux et vise à aggraver un travers de l'Université au lieu d'y remédier. Un récent rapport de l'OCDE préconise de ne surtout pas instaurer une telle sélection à l'entrée des études supérieures. En outre, l'idée selon laquelle, il faudrait réduire le nombre de diplômés - trop nombreux - de l'Université, est une vue à très court terme, compte tenu de la baisse démographique attendue dont les effets se feront sentir dans les dix prochaines années.

De la même manière, les sénateurs socialistes sont absolument opposés à la recommandation tendant à « *augmenter les droits d'inscription au service d'une amélioration des conditions d'enseignement* ». On ne saurait acter une augmentation des frais d'inscription avant de procéder à la réforme (tant attendue et reportée depuis trois ans) de l'attribution des bourses. Les sénateurs SER ont toujours lutté contre les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur et ont à cœur de favoriser l'émancipation de toutes et de tous et la mixité sociale à l'Université. Il n'est pas opportun de répondre au désengagement financier de l'Etat par une augmentation des frais d'inscription dont les recettes constitueraient une goutte d'eau dans le budget des établissements et ne permettraient aucunement de les rééquilibrer, comme l'ont rappelé un grand nombre des présidents auditionnés.

Parmi les recommandations inacceptables aux yeux des sénateurs socialistes, il convient encore de mentionner :

- **Celle visant à « *assumer un pilotage de l'accueil des étudiants internationaux au service de l'excellence* »** : La régulation des étudiants extracommunautaires, les droits d'inscription différenciés à la hausse sont par nature contre-productifs pour le rayonnement à l'international de nos universités, la capacité pour notre pays d'influer et d'exister à l'international et, de manière plus générale, pour notre diplomatie d'influence. Cette mesure pénalisera d'abord les étudiants modestes de pays à faible pouvoir d'achat, souvent sous dotés en termes de structures d'enseignement supérieur. Ces recommandations visent également à réduire l'accueil d'étudiants s'inscrivant dans la sphère de l'Organisation internationale de la Francophonie.

- **Celle visant à « *mieux protéger le pluralisme à l'université* » : outre que cette recommandation ne présente qu'un rapport ténu avec le titre du rapport** (« *Universités : assumer l'excellence* »), elle confirme les menaces qui pèsent sur la liberté académique dans notre pays, loin d'être seulement un phénomène présent aux Etats-Unis. Surtout, elle relève d'une confusion juridique entre la notion de respect de l'ordre public au sein d'un établissement et celui de liberté d'enseignement et de recherche qui doit continuer d'être garantie pour protéger les chercheurs, enseignants et enseignants-chercheurs et leur libre expression, dans le cadre de leurs fonctions.

Les sénateurs SER nourrissent un tout autre projet pour l'Université française qui, contrairement aux préconisations du rapport, ne saurait se résumer à quelques mesures restrictives et discriminantes pour les étudiants.

Le groupe SER a déjà initié l'application de ce projet, par le dépôt de deux propositions de lois, adoptées par le Sénat, durant la session 2025-2026 qui opèrent des réformes concrètes en direction tant des enseignants, des enseignants-chercheurs et des chercheurs que des étudiants : une définition de la notion de liberté académique et des mesures la garantissant, d'une part ; une protection des étudiants et apprentis contre les arnaques financières pratiquées par les établissements d'enseignement supérieur privés, d'autre part.

Il conviendra aussi de repenser le système d'aides sociales aux étudiants ; de garantir des conditions de vie étudiante dignes et permettant aux jeunes de se consacrer uniquement et sereinement à leurs cursus ; d'assurer un véritable service public de la santé étudiante ; de construire et rénover des logements étudiant ; de favoriser le recours aux échanges, aux aides, au tutorat renforcé ; de mettre en place une véritable politique de développement et de validation du sport universitaire.

L'accès aux études supérieures doit rester ouvert à un coût très modéré et sans condition à l'ensemble des titulaires du baccalauréat, premier diplôme de l'enseignement supérieur et tout lycéen doit être réellement accompagné vers ses futures études dans le cadre d'un contrat. Son accès via une plateforme d'inscription doit être étendu à l'ensemble des formations diplômantes et rééquilibré afin de permettre un accès plus égalitaire aux formations supérieures, sur l'ensemble du territoire, sans discrimination d'établissement ou de lieu de provenance du postulant.

Le système universitaire doit être maintenu et renforcé, notamment pour se substituer à l'offre privée concurrente, onéreuse et souvent peu diplômante Les liens avec la recherche, l'international et le monde professionnel devront être repensés afin que l'ensemble des étudiants puissent bénéficier d'expériences valorisantes et diplômantes durant leur cursus et que les professeurs et chercheurs puissent se nourrir davantage d'échanges permanents et enrichissants. Enfin, préalable à toute réforme, les moyens budgétaires des universités doivent être augmentés de façon conséquente afin qu'elles puissent faire face à leurs missions et à la hausse permanente de leurs charges.

Cette contribution synthétise les raisons principales qui ont conduit les quatre sénatrice et sénateurs du groupe SER à voter contre l'adoption du rapport de la commission d'enquête.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN, ET ÉCOLOGISTE - KANAKY

Tout en le regrettant, la rapporteure fait le constat que les classements internationaux des universités déterminent en grande partie les critères qui orientent les politiques publiques françaises, malgré leurs insuffisances. Elle déplore ainsi qu'ils donnent peu d'importance à la réussite des étudiants et à leur insertion dans le monde professionnel. Néanmoins, elle reconnaît qu'il n'est pas possible d'évaluer « l'excellence académique » en faisant abstraction des données relatives aux éléments quantitatifs de la production scientifique française.

À partir de ce critère, la commission d'enquête a confirmé, de façon consensuelle, le constat du déclassement scientifique de la France, déjà dressé par de nombreuses autres études. Le rapport cite l'étude récente du Hcéres (2025) qui montre que « *la France se situe en treizième position mondiale en fonction du nombre de publications, alors qu'elle était sixième en 2010*. » Elle a été devancée par de grandes puissances scientifiques émergentes (la Chine ou l'Inde), mais aussi par ses voisins européens (l'Espagne ou l'Italie).

Ce décrochage a des causes structurelles. L'un des symptômes en est la perte d'attractivité du doctorat, qui est une spécificité française très alarmante. Le rapport, à l'aide de plusieurs indicateurs, dresse les constats suivants :

— « *l'effectif des nouveaux inscrits en [doctorat] a reculé de 1 % entre 2015 et 2024* » ;

— « *2 % des étudiants entrant dans l'enseignement supérieur français après le baccalauréat poursuivent leur formation en doctorat, contre 3,7 % des étudiants dans l'Union européenne, 9 % des étudiants suisses, 3,4 % en Grande--Bretagne et 5,2 % en Allemagne* » ;

— « *la population française âgée de 25 à 64 ans compte 1 % de docteurs, contre 1,9 % en Allemagne, 2 % en Grande-Bretagne et 3 % en Suisse* ».

Par ailleurs, le rapport souligne avec force qu'une « *large proportion des étudiants inscrits dans les écoles doctorales sont étrangers [37 %]* ». En conséquence, une arrivée moindre d'étudiants étrangers dans le système universitaire pourrait avoir pour conséquence la fermeture de formations doctorales et l'abandon de l'enseignement de disciplines. Sur ce point, les recommandations du rapport sont contradictoires. Il reconnaît que « *la France subit un recul constant dans le classement des pays les plus attractifs pour les étudiants internationaux* », mais il préconise à la fois de leur appliquer des frais différenciés, « *d'engager une régulation de l'accueil des étudiants internationaux* », tout en allant « *chercher les meilleurs étudiants internationaux* ».

La baisse d'attractivité de l'université française se dévoile aussi dans ses difficultés à « *attirer et conserver les meilleurs enseignants-chercheurs* ». La cause essentielle en est la faiblesse des rémunérations proposées et la précarité des conditions matérielles de la recherche et de son financement. Enfin, le rapport estime que la recherche française est victime d'une « *fuite des cerveaux* » qui compromet son avenir.

Le rapport reconnaît explicitement qu'il existe une corrélation quasi linéaire entre les performances d'un système d'enseignement et de recherche et son financement. Le déclassement scientifique de la France est la conséquence de son manque d'investissement. Il souligne ainsi la faiblesse française : « *en 2023, la France a investi 2,2 % de son PIB dans la recherche, soit moins que la moyenne des pays de l'OCDE (2,7 %), que la Corée du Sud (5 %), la Suède (3,6 %), les États-Unis (3,5 %), le Japon (3,4 %), l'Allemagne (3,1 %) et le Royaume-Uni (2,7 %).* »

Ce sous-investissement budgétaire chronique place les universités françaises dans une situation financière catastrophique. Le rapport estime qu'elles devront faire face à un « *déficit d'environ 2 milliards d'euros en 2030 [les] obligeant probablement à des mesures drastiques de limitation de l'offre de formation et des activités de recherche* » (p. 154).

La rapporteure considère donc qu'un effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche est absolument nécessaire, mais il n'est pas chiffré dans le rapport. Elle estime néanmoins que la trajectoire budgétaire prévue par la loi de programmation de la recherche aurait dû être poursuivie et devrait être reprise.

L'augmentation des droits d'inscription à l'université préconisée par le rapport ne peut permettre de résorber cette crise budgétaire, d'autant plus que la rapporteure admet qu'il est essentiel qu'elle s'accompagne d'une réforme des bourses dont le coût n'est pas évalué.

Sur le fond, le rapport hésite entre deux visions de l'université. La première est celle d'un projet libéral qui renforce l'autonomie des universités en les émancipant de toute politique nationale. L'université est alors considérée comme une entreprise qui passe des contrats avec des étudiants qu'elle choisit librement d'accueillir. Sur ce point, les auditions ont montré que l'entrée à l'université était déjà très sélective, puisque, dans les filières en tension, les établissements définissent librement les critères qui leur permettent de rejeter la candidature des étudiants qu'ils ne peuvent accueillir. Dans cette relation contractuelle, il est légitime de demander à l'étudiant de participer davantage au financement de sa formation. En échange, il accède au statut de client et peut évaluer la prestation délivrée en notant ses professeurs. Le critère de la réussite est l'employabilité immédiate du diplômé. Ce modèle est explicitement celui des universités anglo-saxonnes. Mais, dans le même temps, plusieurs recommandations dévoilent la volonté d'un contrôle doctrinaire de l'État sur les enseignements, l'organisation des études et la vie du campus.

Ainsi, il est recommandé d'instaurer par la loi « *le principe de réserve institutionnelle des universités* ». Le rapport ne précise pas comment il s'organise et comment il s'articule juridiquement avec la liberté académique protégée par la jurisprudence constitutionnelle. Il est fait référence à l'article L. 141-6 du code de l'éducation, mais ce même article garantit « *à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique* ». La liberté pédagogique de l'enseignant dans son cours doit rester intangible. Par ailleurs, le principe de neutralité du service public ne peut s'appliquer sur un campus comme dans une école parce que les universités accueillent des étudiants majeurs. De la même façon, le rapport propose de renforcer le contrôle de l'État pour assurer « *le pluralisme dans le fonctionnement des établissements* », sans préciser comment il pourrait l'exercer, notamment en ce qui concerne les débats organisés par des associations représentatives des étudiants.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

Mardi 31 mars 2026

M. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris sciences et lettres (PSL)

Mercredi 1er avril 2026

M. Laurent Batsch, ancien président de l'université Paris-Dauphine

Jeudi 2 avril 2026

M. Lamri Adoui, président de France Universités, président de l'université de Caen Normandie

Mardi 7 avril 2026

M. Thierry Coulhon, président du directoire de l'Institut polytechnique de Paris, ancien président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)

M. Stéphane Braconnier, président de l'université Paris-Panthéon-Assas

M. Xavier Leroux, président de l'Alliance des universités de recherche et de formation (Auref), président de l'université de Toulon

Mercredi 8 avril 2026

Mme Christine Musselin, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), ancienne directrice scientifique de l'Institut d'études politiques de Paris

Lundi 13 avril 2026

M. Olivier Beaud, professeur de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

Mme Coralie Chevallier, présidente du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)

Mardi 14 avril 2026

Mme Dominique Marchand, cheffe du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)

Table ronde de présidents d'université

Mme Frédérique Berrod, présidente de l'université de Strasbourg

M. Éric Berton, président d'Aix-Marseille Université

M. Régis Bordet, président de l'université de Lille

M. Jeanick Brisswalter, président de l'université Côte d'Azur

M. Philippe Roingeard, président de l'université de Tours

Mercredi 15 avril 2026

Table ronde d'organisations étudiantes représentatives

Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) :

Mme Suzanne Nijdam, présidente chargée des relations publiques

Union nationale des étudiants de France (UNEF) :

Mme Salomé Hocquard, vice-présidente

Mme Clara Privé, trésorière

Union nationale inter-universitaire (UNI) :

M. Baptiste Gilli, délégué national

Mme Louise Montangon, représentante

Coordination étudiante :

M. Zinedine Amiane, représentant

Union étudiante :

Mme Éloïse Lefebvre-Milon, secrétaire nationale

M. Lorris Chabert, représentant

Jeudi 16 avril 2026

M. Philippe Aghion, économiste, professeur au Collège de France

Mercredi 29 avril 2026

Mouvement des entreprises de France (Medef) :

M. Olivier Faron, responsable du pôle « compétences, formation et jeunesse »

M. Olivier Gauvin, directeur adjoint du pôle « compétences, formation et jeunesse »

Mercredi 6 mai 2026

Mme Sylvie Retailleau, ancienne ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Frédérique Vidal, ancienne ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Jeudi 7 mai 2026

Cour des comptes :

M. Louis Vallernaud, président de la section « enseignement supérieur et recherche » de la 3e chambre

Mme Delphine Cervelle, conseillère référendaire

Mardi 19 mai 2026

Conférence des doyens de droit et science politique :

M. Baptiste Bonnet, président

M. Jean-Christophe Saint-Pau, ancien président

Table ronde de présidents d'universités

M. David Alis, président de l'université de Rennes

M. Camille Galap, président de l'université Paris-Saclay

M. Edouard Kaminski, président de l'université Paris-Cité

M. Bruno Lina, président de l'université Lyon-I

M. Pierre-Alain Muller, président de l'université de Haute-Alsace

Mercredi 20 mai 2026

Table ronde de présidents d'universités

Mme Isabelle von Bueltzingsloewen, présidente de l'université Lumière Lyon-II

Mme Emmanuelle Garnier, présidente de l'université Toulouse Jean Jaurès

M. Vincent Gouëset, président de l'université de Rennes

M. Arnaud Laimé, président de l'université Paris-VIII Vincennes Saint-Denis

M. Daniel Mouchard, président de l'université Paris-III Sorbonne Nouvelle

Mardi 26 mai 2026

Audition conjointe

Udice :

Mme Nathalie Drach-Temam, présidente, présidente de Sorbonne Université

M. Dean Lewis, vice-président, président de l'université de Bordeaux

L'Initiative :

Mme Carine Bernault, présidente, présidente de l'université de Nantes

M. Régis Bordet, vice-président, président de l'université de Lille

Mercredi 27 mai 2026

Mme Danièle Kahn, présidente de la Conférence des directions d'UFR arts, lettres, langues, sciences humaines et sociales (CDUL)

Mardi 2 juin 2026

Mme Donatienne Hissard, directrice générale de Campus France

Mercredi 3 juin 2026

Table ronde de présidents d'universités

M. Edmond Abi-Aad, président de l'université du Littoral Côte d'Opale

M. Philippe Briand, président de l'université Savoie Mont-Blanc

Mme Christelle Farenc, directrice de l'institut national universitaire Jean-François Champollion

Mardi 9 juin 2026

M. Gilles Roussel, président du comité éthique et scientifique Parcoursup et Mon master, co-rapporteur des Assises du financement de l'université et ancien président de l'Université Gustave Eiffel

Mercredi 10 juin 2026

M. Jérôme Teillard, chef de projet « Réforme de l'accès à l'enseignement supérieur - Parcoursup »

Mardi 16 juin 2026

M. Olivier Ginez, directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, ancienne ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Jeudi 18 juin 2026

Table ronde d'organisation syndicales représentatives des enseignants-chercheurs

CGT FERC Sup :

M. Pierre Baghdad, membre du bureau national

Sup'Recherche -UNSA :

M. Ben Ali Cherif, secrétaire général

SNESUP-FSU :

M. Emmanuel de Lescure, secrétaire général

Mme Stéphanie Rossano, responsable du secteur Recherche

CFDT Éducation Formation Recherche Publiques :

M. Nicolas Holzschuch, secrétaire fédéral

M. Fabrice Balanche, maître de conférences en géographie à l'université Lumière-Lyon-II

Mardi 23 juin 2026

Commission permanente du Conseil national des universités (CP–CNU) :

Mme Anne Joulain, présidente

M. François Martin, premier vice-président

M. Antoine Petit, ancien président-directeur général du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Mercredi 24 juin 2026

M. Xavier-Laurent Salvador, maître de conférences à l'université Sorbonne Paris Nord

Mardi 30 juin 2026

M. Philippe Baptiste, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

Mercredi 8 avril 2026

M. Louis Vogel, sénateur de la Seine-et-Marne, ancien président de l'université Paris-Panthéon-Assas et de la Conférence des présidents d'université

Mercredi 15 avril 2026

M. Simon Roy, responsable de la politique de l'enseignement supérieur à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Lundi 18 mai 2026

Audition conjointe

Mme Isabelle Prat, rectrice déléguée pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation de la région académique Île-de-France

M. Khaled Bouabdallah, recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation de la région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mercredi 20 mai 2026

M. Christophe Testelin, directeur de recherche au CNRS

Mercredi 3 juin 2026

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :

Mme Sabine Sciortino, directrice de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique

M. Audelin Chappuis, sous-directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche à la direction de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique

Mme Marianne Barkan-Cowdy, sous-directrice de la politique des visas à la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Mercredi 10 juin 2026

Mme Andrée Sursock, *senior advisor* à l'*European University Association*

Mardi 16 juin 2026

M. Pierre Vermeren, professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Mercredi 17 juin 2026

Mme Christine Neau-Leduc, présidente de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Mardi 23 juin 2026

M. Vincent Moreau, ancien directeur général des services de l'université de Bordeaux

Mercredi 24 juin 2026

Association nationale des docteurs (ANDès) :

Mme Stéphanie Danaux, présidente

M. Thomas Guérin, vice-président

M. Timothée Martinod, vice-président

Mardi 30 juin 2026

M. Jérôme Fournel, inspecteur général des finances

Direction générale des étrangers en France (DGEF) :

M. Ludovic Guinamant, sous-directeur du séjour et du travail

Mme Camille Fournier, cheffe du bureau de l'immigration professionnelle

Mme Marianne Vantini, cheffe de pôle immigration étudiante et professions réglementées

Mme Sabine Montout, adjointe à la cheffe du pôle immigration étudiante et professions réglementées

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'action et des comptes publics
Inspection générale des finances (IGF)
Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)
Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES)

LISTE DES DÉPLACEMENTS

LUNDI 11 MAI 2026

Université Paris Cité

Commission d'examen des vœux (CEV) de la licence économie parcours sciences économiques et sociales

Mme Camille Signoritto, maîtresse de conférences en économie à l'université Paris-Cité

JEUDI 4 JUIN 2026

Université de Reims Champagne-Ardenne

L'organisation territoriale de l'université et le fonctionnement des sites délocalisés

M. Christophe Clément, président

Mme Emmanuelle Leclercq, vice-présidente déléguée à la formation et à la vie universitaire

M. Fabien Emprin, directeur de l'institut national supérieur du professorat et de l'éducation de l'académie de Reims

Les modalités de contrôle de l'assiduité des étudiants : présentation des outils et des procédures

Mme Emmanuelle Leclercq, vice-présidente déléguée à la formation et à la vie universitaire

Mme Mélanie Hoffert, directrice des études et de la vie universitaire

Mme Emmanuel Hénon, directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Les dispositifs d'accompagnement pédagogique en licence

M. Laurent Hussenet, vice-président délégué à l'innovation pédagogique

Mme Céline Schneider, vice-présidente à la vie étudiante et au campus et universitaire

Mme Catherine Heyrendt, directrice de l'unité de formation et recherche lettres et sciences humaines

Mme Jessica Thevenard-Devy, directrice adjointe chargée de la formation à l'unité de formation et recherche sciences exactes et naturelles

Mme Cécile Collet, chargée d'accompagnement orientation et réussite des étudiants – l'unité de formation et recherche des sciences économiques, sociales et de gestion

Mme Mélanie Hoffert, directrice des études et de la vie universitaire

M. Maxime Donck, chef de service

M. Florent Giordano, responsable licence en gestion

Mme Prisca Perani, lettres et sciences humaines

Mme Séverine Visse-Causse, responsable licence en droit

M. Frank Rosenthal, responsable licence sciences et techniques des activités physiques et sportives

Mme Jessica Jonquet, sciences exactes et naturelles

Mme Suzane El Hage, responsable licence professorat des écoles

L'accueil des étudiants étrangers et les droits d'inscription applicables

Mme Christine Bouteiller, vice-présidente déléguée aux relations internationales

Mme Mélanie Hoffert, directrice des études et de la vie universitaire

Mme Philippine Henry, directrice des relations extérieures et du développement international

LUNDI 8 JUIN 2026

Université de Nantes

Propos introductifs

Mme Carine Bernault, présidente

Mme Dominique Averty, première vice-présidente

Santé du futur : comment l'offre de formation, la recherche et l'innovation portent cet axe d'excellence

M. Gwendal Maringue, secrétaire général du centre hospitalier et universitaire de Nantes

M. Romain Marlange, direction de la recherche et de l'innovation – centre hospitalier et universitaire

Mme Aude Martineau, direction de la recherche et de l'innovation – centre hospitalier et universitaire

M. Antoine Hamel, doyen de la faculté de médecine

M. Régis Josien, directeur du centre de recherche en transplantation et immunologie translationnelle, porteur du labex ImmuNE

M. Juan Sandoval, porteur du projet NExT Talents PercuCob

Illustration de quelques démarches novatrices en matière de formation et recherche : Présentation du parcours Europe

M. Michel Catala, directeur du pôle humanités, professeur d'histoire contemporaine, directeur du « Centre d'excellence Jean Monnet UniPaix »

« Former et Réussir »

M. Arnaud Guevel, vice-président à la formation et l'éducation ouverte

Mme Aurore Deledalle, vice-présidente déléguée à la transformation pédagogique

M. Sylvain Collet, directeur adjoint à la formation - pôle sciences et technologie

M. Ewan Gicquel, vice-président étudiant

Mme Jelena Gervais, élue étudiante au conseil académique

Échanges avec des enseignants de statut ESAS

Mme Leslie de Bont, professeure agrégée d'anglais, responsable pédagogique langues pour spécialistes d'autres disciplines

Mme Stéphane Bellard, professeur agrégé unité formation et recherche sciences et techniques des activités physiques et sportives

Illustration de quelques démarches novatrices en matière de formation et recherche Présentation du *Graduate Programme L-Scie Grad*

Mme Hamida Demirdache, directrice du laboratoire de linguistique de Nantes

Mme Isabelle Roy, professeur des universités en sciences du langage

Rencontres avec les syndicats représentés en conseil supérieur d'administration

Mme Claire Flandrin, Union nationale des syndicats autonomes

M. Mathieu Flora, syndicat Solidaires, unitaires et démocratiques éducation 44

Mme Valérie Rolle, syndicat Solidaires, unitaires et démocratiques éducation 44

M. Samuel Guicheteau, Fédération syndicale unitaire

M. Benoît Huet, Confédération française démocratique du travail - Éducation formation recherche publiques

Les liens avec le monde socio-économique et l'impact sur les formations, la recherche et l'innovation – Illustration à travers l'axe Industrie du futur

M. Frédéric Jacquemin, vice-président innovation et partenariats, I-Site

M. Christophe Binetruy, vice-président entreprenariat

M. Christophe Millet, directeur de l'institut universitaire de technologie de Nantes

M. Yves-Olivier Lenormand, président du Conseil de l'institut universitaire de technologie de Nantes, délégué régional d'Airbus développement et responsable relations institutionnelles d'Airbus Atlantic

M. Erwan Jacquin, membre du conseil d'orientation stratégique et porteur du projet *Meet* 2025

Mme Sandrine Aubrun, coordinatrice Labex océan, ressources, adaptation et climat pour les énergies marines

M. Salvy Bourguet, coordinateur adjoint Labex océan, ressources, adaptation et climat pour les énergies marines

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
PLACER L'EXIGENCE ACADÉMIQUE AU FONDEMENT DE TOUS LES PARCOURS UNIVERSITAIRES				
Recommandation n° 1 : Renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur				
1	Affirmer la fonction des spécialités dans l'orientation des lycéens, en les informant dès la seconde des attendus associés aux différentes formations post bac, et en prenant plus fortement en compte les notes des enseignements de spécialité dans la procédure Parcoursup.	Gouvernement	2027	Textes réglementaires
2	Déterminer plus clairement les modalités de la mise en œuvre des 54 heures annuelles d'orientation au lycée, de telle sorte qu'elle aboutisse à la construction systématique par chaque lycéen d'un projet personnel d'accès à l'enseignement supérieur lui permettant d'identifier les formations répondant à ses aspirations et à ses capacités.	Gouvernement	2027	Textes réglementaires
Recommandation n° 2 : Lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence				
3	Ôter au baccalauréat sa qualité de premier grade universitaire et mettre fin au droit d'accès à l'enseignement supérieur des titulaires du baccalauréat.	Parlement	2027	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
4	Supprimer le pouvoir donné au recteur de prononcer l'inscription dans une formation de premier cycle des candidats n'ayant reçu aucune proposition d'admission dans le cadre de la procédure Parcoursup.	Parlement	2027	Loi
Recommandation n° 3 : Diversifier l'offre de formation post-bac ainsi que les voies d'accès aux parcours universitaires				
5	Proposer une année de propédeutique, sanctionnée par un diplôme spécifique, aux candidats ne disposant pas des prérequis nécessaires à l'accès aux filières universitaires et présentant un projet de formation motivé.	Parlement Gouvernement Universités	2027	Loi Textes réglementaires Mesures administratives
6	Faciliter les parcours universitaires non linéaires, en prenant mieux en compte les réorientations et les allers-retours avec le monde professionnel dans la conception des cursus.	Gouvernement Universités	2027	Textes réglementaires Mesures administratives
7	Poursuivre le développement des formations universitaires d'excellence (doubles licences, doubles cursus associant une grande école, classes préparatoires universitaires).	Gouvernement Universités	2027	Mesures administratives
8	Rééquilibrer l'offre de formation post-bac en engageant un plan de création de places en filières professionnelles courtes et en diminuant les capacités d'accueil des filières universitaires offrant de faibles perspectives de poursuite d'études et d'emploi.	Gouvernement Universités	sans délai	Textes réglementaires Mesures administratives

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
Recommandation n° 4 : Créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence				
9	Renforcer l'accompagnement des étudiants de premier cycle (notamment en première année), en généralisant les tests de positionnement permettant le déclenchement d'un suivi individualisé ou d'une réorientation, et en améliorant le taux d'encadrement des formations de licence par un recours plus large aux enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur (Esas) et la limitation du volume des enseignements dispensés en amphithéâtre.	Gouvernement Universités	2027	Textes réglementaires Mesures administratives
10	Mieux valoriser la mission d'enseignement des enseignants chercheurs intervenant en premier cycle, en renforçant sa prise en compte dans leur évaluation professionnelle et en développant l'évaluation des enseignements par les étudiants.	Gouvernement	2027	Textes réglementaires
11	Développer, en licence générale, les parcours à spécialisation progressive, permettant l'acquisition de savoirs généraux et transversaux avant le choix d'une discipline.	Gouvernement Universités	2027	Mesures administratives

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
12	Renforcer le contrôle de l'assiduité et lutter contre le phénomène des « étudiants fantômes », en systématisant la non réinscription des étudiants qui se présentent de manière discontinue aux cours, stages et examens organisés au titre de leur formation.	Gouvernement Universités	Sans délai	Textes réglementaires Mesures administratives
Recommandation n° 5 : Conforter la qualité des parcours de deuxième et troisième cycles				
13	Affirmer plus clairement le caractère sélectif de l'accès au master, en supprimant la disposition législative prévoyant le droit à la poursuite d'études pour les titulaires du diplôme de licence.	Parlement	2027	Loi
14	Intensifier l'effort de revalorisation du doctorat en développant l'orientation des meilleurs étudiants de deuxième cycle vers les parcours doctoraux, en poursuivant la revalorisation de la rémunération des doctorants, en accroissant le recrutement de docteurs parmi les personnels titulaires de catégorie A+ de la fonction publique et en accélérant la mise en œuvre des préconisations du rapport Pommier-Lazarus.	Gouvernement	Sans délai	Textes réglementaires Mesures administratives
Recommandation n° 6 : Assumer un pilotage de l'accueil des étudiants internationaux au service de l'excellence				
15	Engager une régulation de l'accueil des étudiants internationaux en favorisant les filières prioritaires, les régions sous-représentées (Asie-Océanie et Amériques) et les niveaux master et doctorat.	Gouvernement	2027	Mesures administratives

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
16	Renforcer les exigences et les contrôles en matière de ressources et de maîtrise du français afin de favoriser la réussite des étudiants internationaux et d'éviter le détournement d'objet du visa étudiant.	Gouvernement	2027	Textes réglementaires
17	Dans un contexte de concurrence internationale accrue, renforcer les dispositifs de bourses d'excellence pour aller chercher les meilleurs étudiants internationaux.	Gouvernement	Sans délai	Mesures administratives
18	Rendre systématique le paiement des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires qui n'en sont pas exonérés de droit.	Gouvernement	Sans délai	Décret

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
RENFORCER L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS AU SERVICE DE L'EXCELLENCE ACADÉMIQUE				
Recommandation n° 7 : Augmenter les droits d'inscription au service d'une amélioration des conditions d'enseignement				
19	Porter les droits d'inscription à 900 euros en licence et à 1 300 euros en master, soit 10 % du coût moyen de la formation.	Gouvernement	2027	Arrêté
20	Mener à bien la refonte des bourses sur critères sociaux et renforcer la prise en compte du mérite.	Gouvernement	Sans délai	Décret
21	Garantir une trajectoire constante orientée à la hausse de la SCSP en faveur des universités et des financements liés à la recherche (dans le respect de la trajectoire de la LPR), en assurant la compensation intégrale des mesures nouvelles décidées par l'État.	Parlement Gouvernement	Sans délai	Loi de finances
Recommandation n° 8 : Opérer un véritable « acte II » de l'autonomie des universités				
22	Définir une nouvelle stratégie nationale de l'enseignement supérieur déterminant les objectifs et les priorités de cette politique publique et accompagnée d'une programmation pluriannuelle des moyens.	Gouvernement	2027	Stratégie nationale
23	Refonder les relations entre l'État et les universités dans une logique de contractualisation alignée sur les mandats des présidents d'université et assortie d'une évaluation rigoureuse.	Gouvernement	Sans délai	Mesures administratives Contrats d'objectifs, de moyen et de performance

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
24	Rééquilibrer la part respective des financements récurrents et compétitifs dans les ressources des universités.	Gouvernement	Sans délai	Mesures administratives
25	Renforcer l'autonomie des universités dans la gestion de leurs ressources humaines et de leur offre de formation, en leur permettant notamment de fixer leurs capacités d'accueil, et mener à bien la dévolution du patrimoine immobilier, en facilitant le recours à l'emprunt.	Parlement Gouvernement	2027	Loi Textes réglementaires
26	Encourager la diversification des activités et des ressources propres des universités, notamment en matière de formation continue.	Gouvernement Universités	2027	Textes réglementaires Mesures administratives
27	Permettre l'exercice de nouvelles missions à la carte (vie étudiante, logements, *etc.*).	Parlement Gouvernement	2027	Loi Textes réglementaires
Recommandation n° 9 : Mettre en place une gouvernance resserrée et tournée vers l'excellence				
28	Renforcer la liberté des universités d'adapter leur organisation et leur gouvernance à leurs enjeux propres, sur le modèle des EPE et des grands établissements.	Parlement	2027	Loi
29	Revoir la composition du conseil d'administration, en réduisant le nombre de ses membres, en prévoyant qu'il est composé au moins pour moitié de personnalités extérieures à l'établissement et en accordant davantage de place à la légitimité académique dans la représentation de la communauté universitaire.	Parlement	2027	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
30	Simplifier le fonctionnement des autres instances académiques, en supprimant les compétences décisionnaires de la CFVU en matière de maquettes de formation et d'évaluation, et revoir la composition des collèges électoraux (suppression du droit de vote pour les auditeurs libres).	Parlement Gouvernement	2027	Loi Textes réglementaires
31	Améliorer l'articulation entre le niveau central de l'université et ses composantes.	Gouvernement Universités	2027	Mesures administratives
Recommandation n° 10 : Mieux protéger le pluralisme à l'université				
32	Consacrer dans le code de l'éducation le principe de réserve institutionnelle des universités et assurer le respect de ce principe et du pluralisme dans le fonctionnement des établissements, en renforçant notamment le suivi exercé par l'État sur le respect des exigences qui en résultent.	Parlement	2027	Loi
33	Veiller au caractère systématique de l'engagement de procédures disciplinaires pour les atteintes portées à la liberté académique ou au pluralisme.	Gouvernement Recteurs Présidents d'université	Sans délai	Mesures administratives
34	Revoir la composition du Conseil national des universités, en portant à un tiers la part de ses membres nommés par l'État.	Gouvernement	2027	Décret

ANNEXE : ÉTUDE D'OPINION PORTANT SUR LES UNIVERSITÉS FRANÇAISES



VOS CONTACTS AU SEIN DU PÔLE SOCIETY DE CSA

- Quentin Llewellyn : quentin.llewellyn@csa.eu
- Lola Loyaté : lola.loyate@csa.eu

Sommaire

Méthodologie de l'enquête p. 3

Partie I - Une image globalement positive de l'université dans l'opinion p. 4

Partie II - Si l'université est reconnue pour la solidité de ses fondamentaux académiques, elle apparaît toutefois fragilisée dans sa capacité à assurer l'insertion professionnelle p. 8

Partie III - Un fonctionnement universitaire questionné, entre conditions d'enseignement perfectibles, accompagnement potentiellement défaillant et perturbations perçues p. 14

Partie IV - Le financement et les modalités d'accès à l'université interrogent les Français, entre attachement au modèle actuel et attentes d'évolution p. 18

A. Une sélection à l'université largement acceptée dans son principe mais plus discutée dans ses modalités d'application p. 19
B. Un besoin de financement identifié mais un attachement au modèle actuel, dans un contexte de méconnaissance du coût réel p. 23
C. Une hausse des droits envisageable mais sous conditions : une préférence claire pour une contribution qui vise l'équité, assortie de contreparties concrètes p. 30
D. Si l'université reste majoritairement recommandée, elle suscite une attente d'équité et de cohérence p. 38

Méthodologie de l'enquête

MODE DE RECUEIL

Questionnaire auto-administré **en ligne** sur panel CSA



DATES DE TERRAIN

AVRIL 2026 : 29 → MAI 2026 : 04



CIBLE INTERROGÉE

Échantillon national représentatif de **1 007 Français âgés de 18 ans et plus**

La représentativité de l'échantillon est assurée par la méthode des quotas sur les critères de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle de l'individu, après stratification par régions et de catégories d'agglomération

PREMIÈRE PARTIE

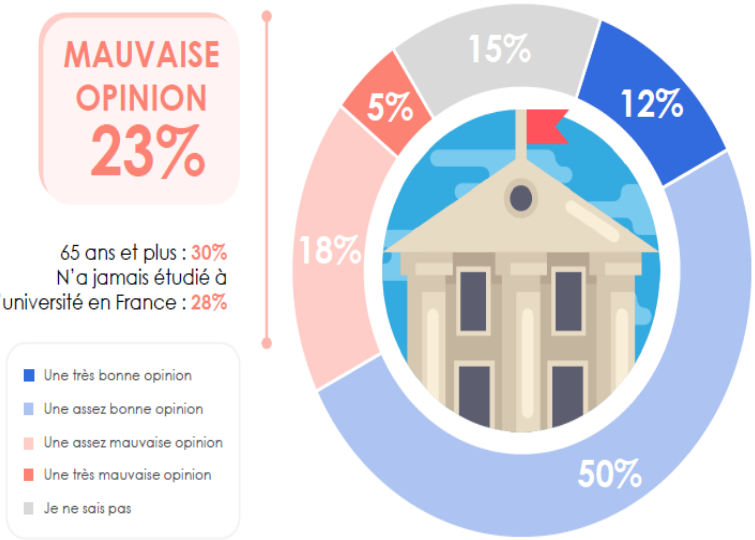


Une image globalement positive de l'université dans l'opinion

Q1. **De manière générale et d'après ce que vous en savez, avez-vous une bonne ou une mauvaise opinion de l'université en France ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

MAUVAISE OPINION 23%

65 ans et plus : 30%
N'a jamais étudié à l'université en France : 28%



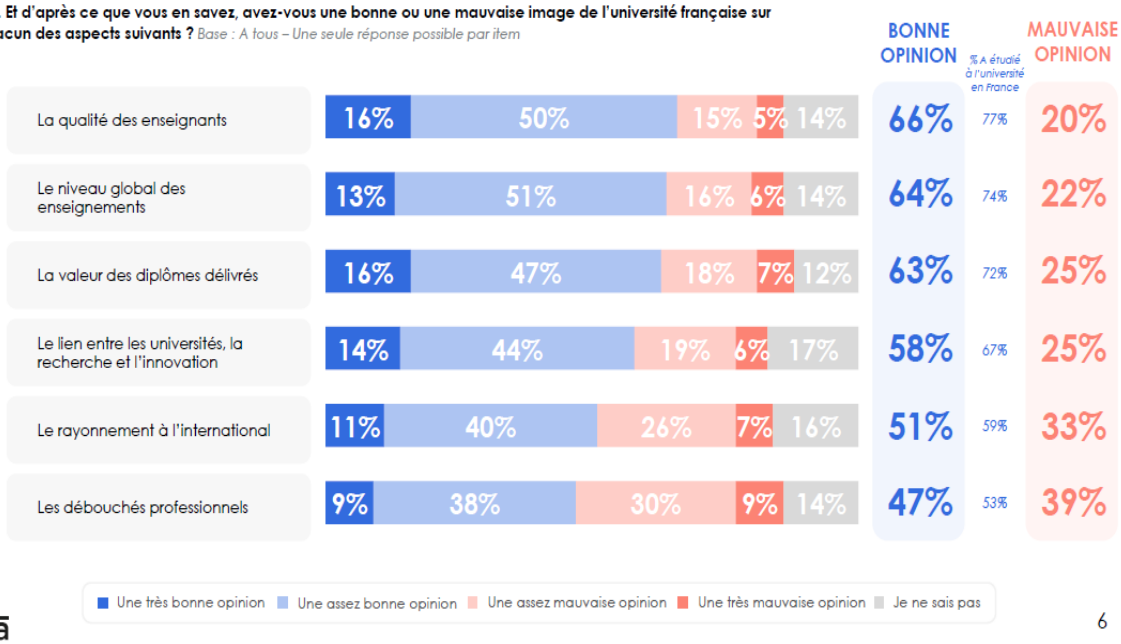
BONNE OPINION 62%

Moins de 35 ans : 75%
(18-24 ans : 80%)
CSP+ : 71%
Diplôme supérieur au Bac : 70%

A étudié à l'université en France : 74%

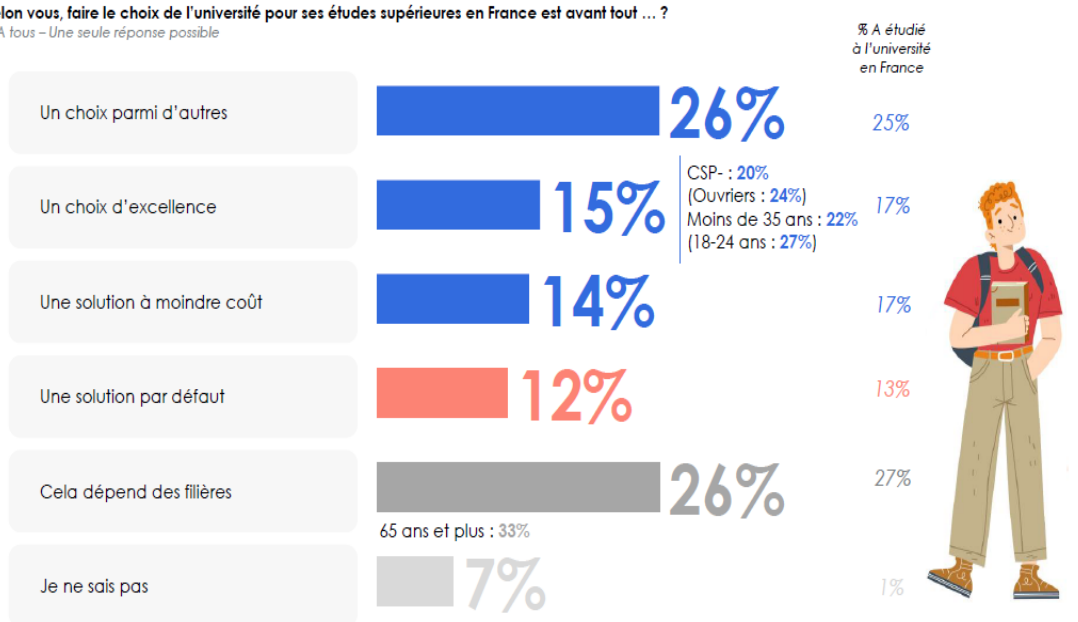
Une image positive d'abord portée par la qualité des enseignements, le niveau des formations et la valeur des diplômes

Q2. **Et d'après ce que vous en savez, avez-vous une bonne ou une mauvaise image de l'université française sur chacun des aspects suivants ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible par item*



L'université est avant tout perçue comme une voie parmi d'autres, dont la valeur dépend des filières

Q3. **Selon vous, faire le choix de l'université pour ses études supérieures en France est avant tout … ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

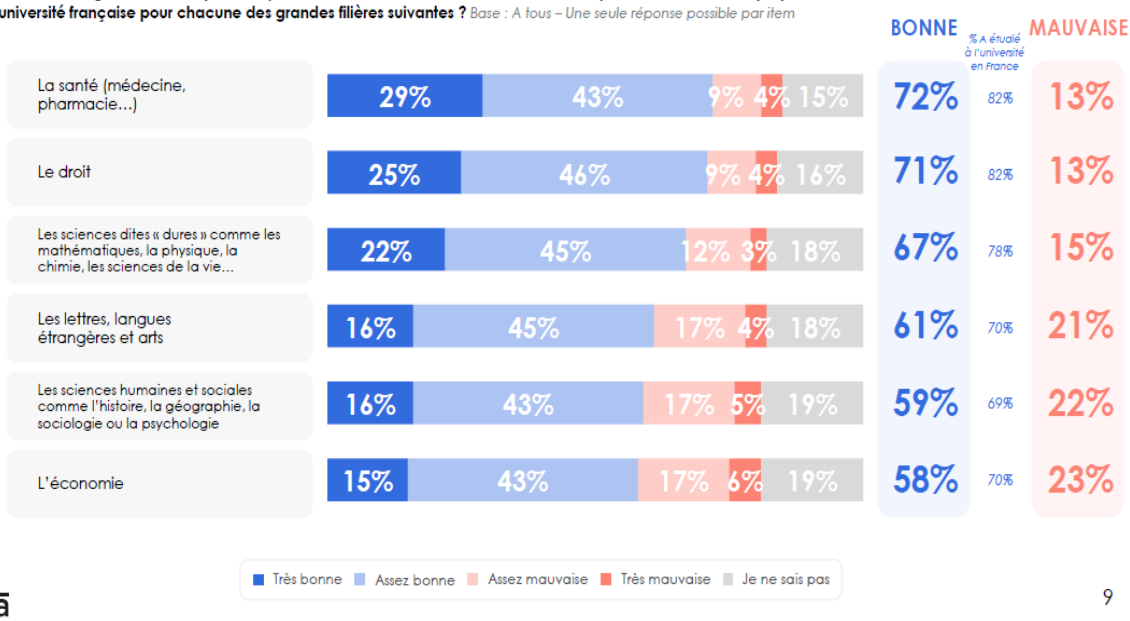


DEUXIÈME PARTIE

Si l'université est reconnue pour la solidité de ses fondamentaux académiques, elle apparaît toutefois fragilisée dans sa capacité à assurer l'insertion professionnelle

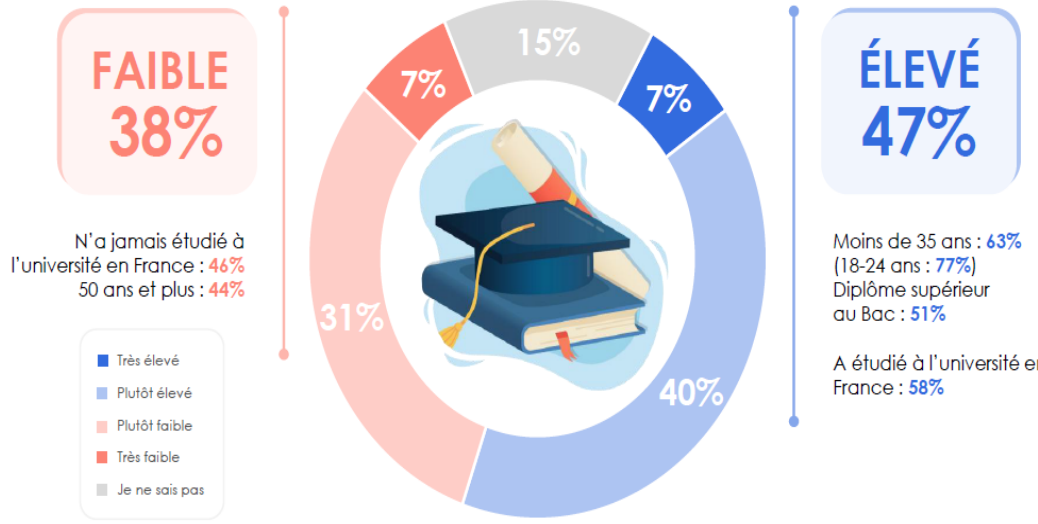
Des formations globalement bien perçues, avec un avantage net pour les filières les plus professionnalisantes

Q5. **De manière générale et d'après ce que vous en savez, comment évaluez-vous la qualité des formations proposées à l'université française pour chacune des grandes filières suivantes ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible par item*



Une perception contrastée du niveau d'exigence des études universitaires

Q6. **Diriez-vous que le niveau d'exigence des études à l'université en France est aujourd'hui... ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

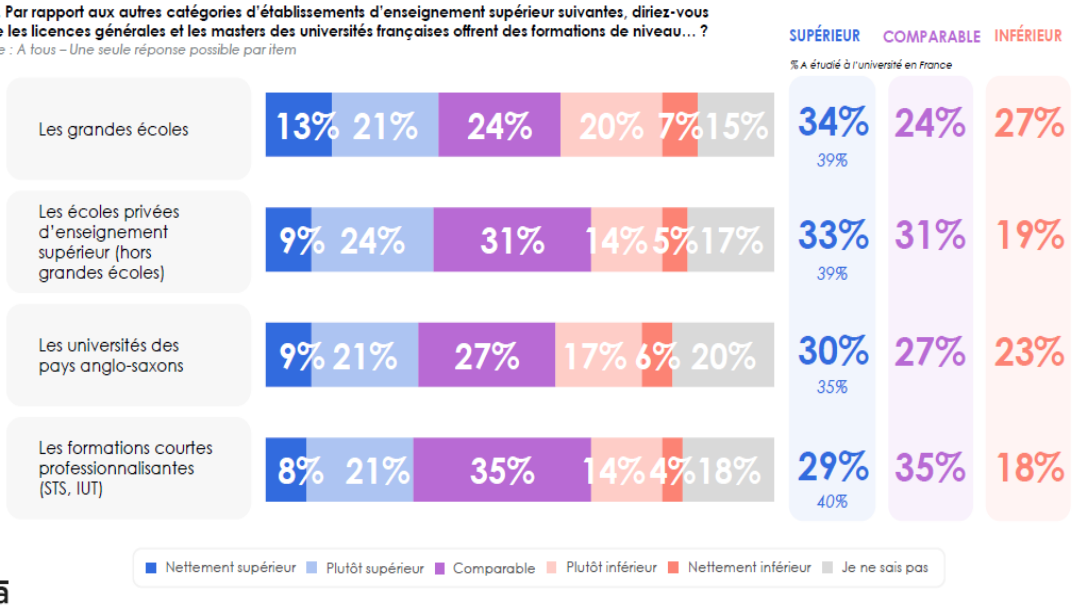


Pour autant, l'université ne souffre pas d'un déficit d'image en matière de niveau face aux autres établissements concurrents

Des formations universitaires jugées plutôt comparables voire légèrement supérieures

Q7. Par rapport aux autres catégories d'établissements d'enseignement supérieur suivantes, diriez-vous que les licences générales et les masters des universités françaises offrent des formations de niveau… ?

Base : A tous – Une seule réponse possible par item



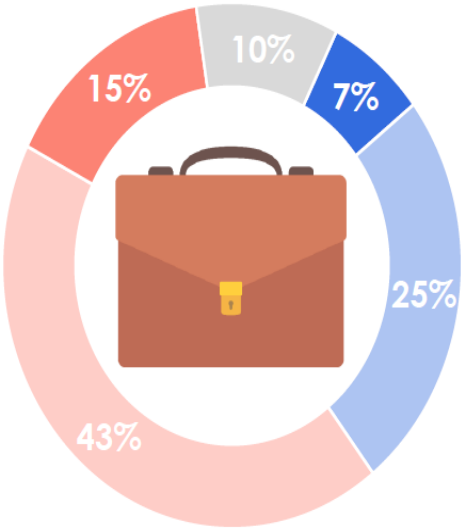
En revanche, une majorité de Français considère que l'université ne prépare pas suffisamment à la vie professionnelle

Q8. Selon vous, l'université française prépare-t-elle bien les étudiants à la vie professionnelle ?

Base : A tous – Une seule réponse possible

NON 58%

50 ans et plus : 65%
(dont 65 ans et plus : 67%)
Diplôme supérieur au Bac : 62%
(Bac+5 et plus : 70%)
A étudié à l'université en France : 61%



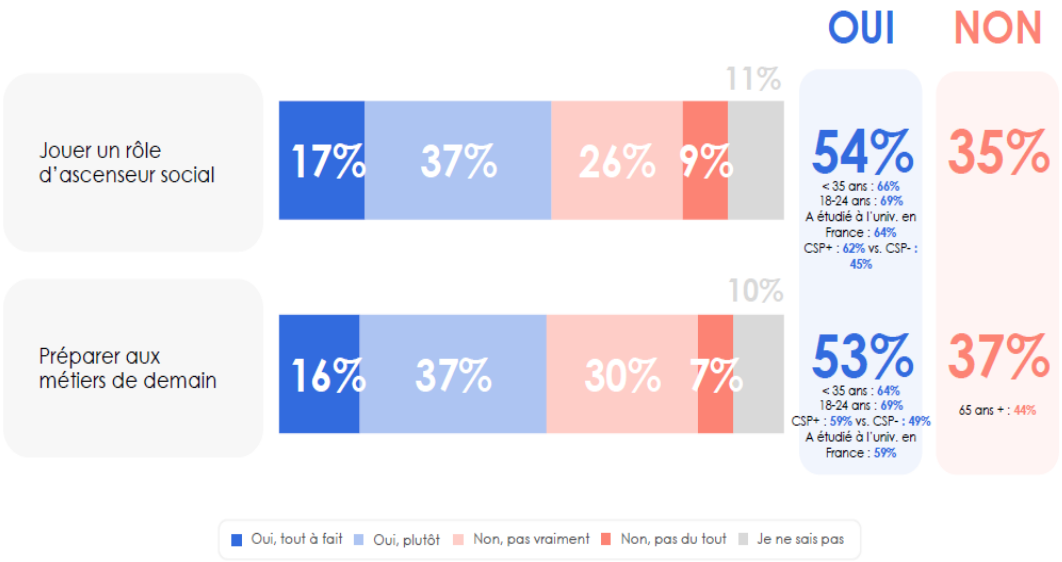
OUI 32%

Moins de 35 ans : 44%
(18-24 ans : 55%)
A étudié à l'université en France : 36%
CSP+ : 37%

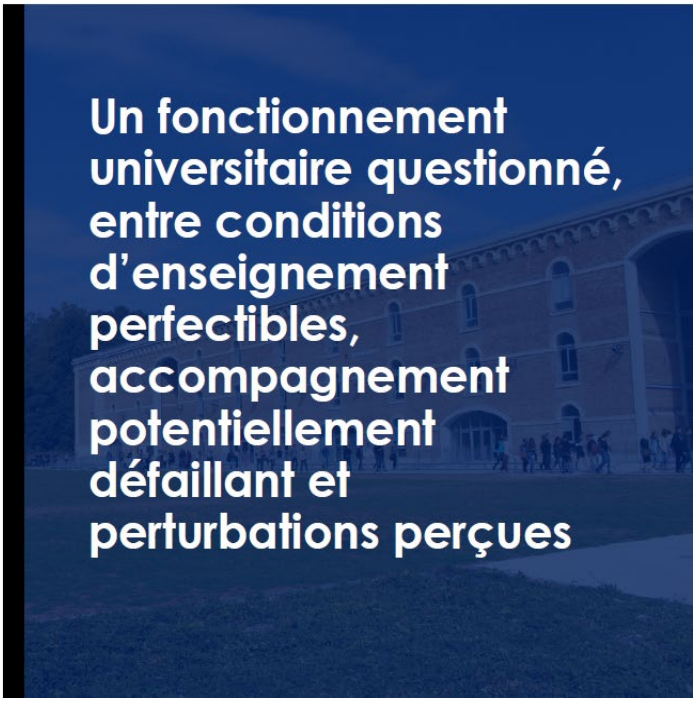
- Oui, tout à fait
- Oui, plutôt
- Non, pas vraiment
- Non, pas du tout
- Je ne sais pas

Si le rôle social et prospectif de l'université est en partie reconnu, la confiance sur ce point est mesurée

Q4. **Selon vous, l'université française est-elle aujourd'hui en capacité de… ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible par item

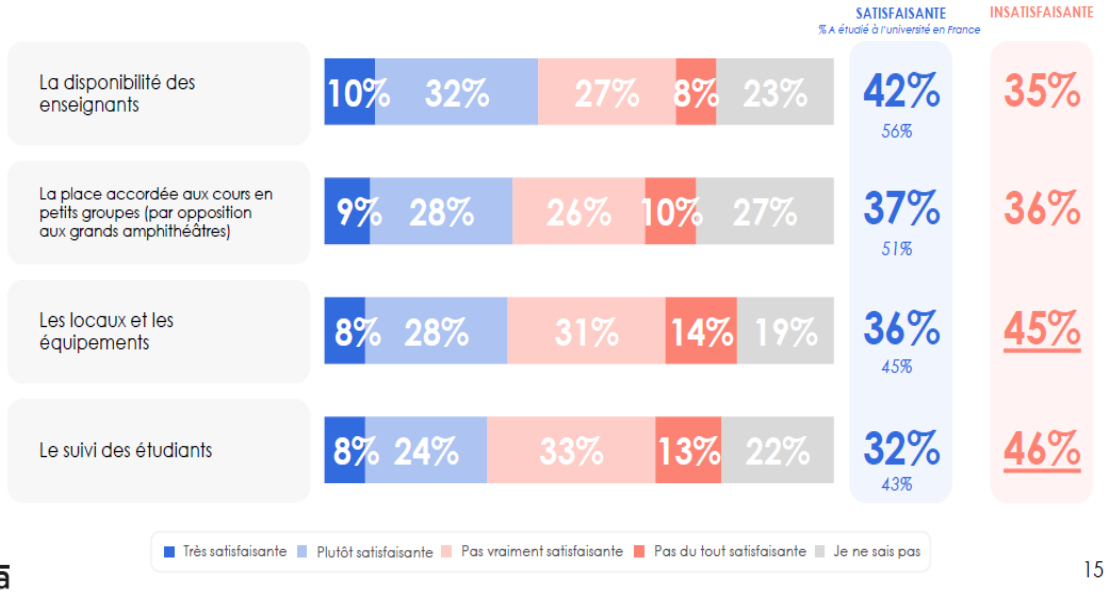


TROISIÈME PARTIE



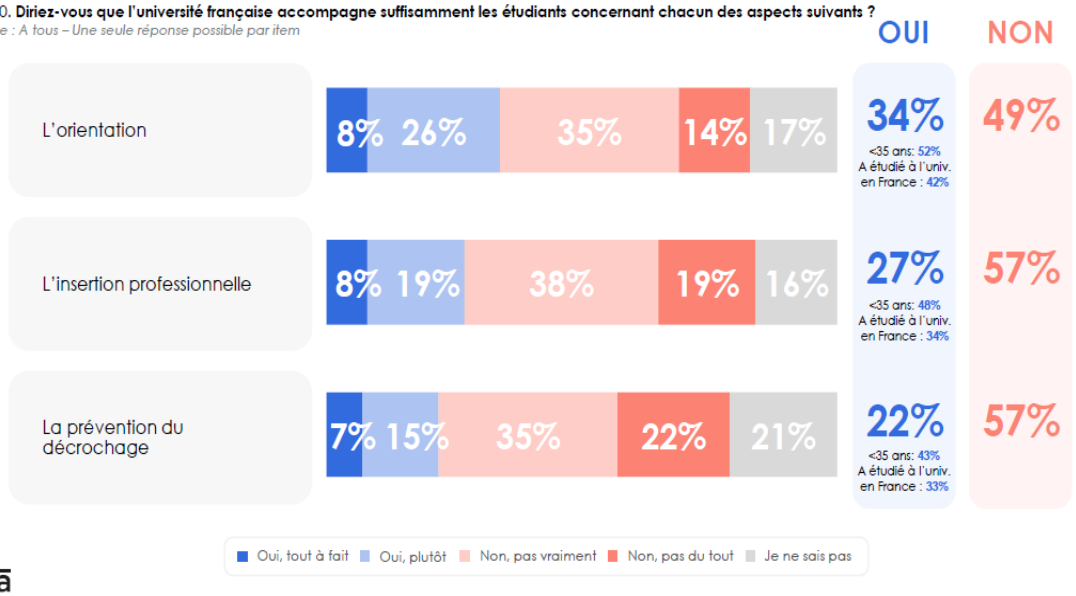
Des conditions d'enseignement jugées globalement peu satisfaisantes, notamment en matière d'encadrement et d'équipements

Q9. **De manière générale et d'après ce que vous en savez, comment jugez-vous les universités françaises sur chacun des aspects suivants ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible par item



Un accompagnement des étudiants qui fait défaut, notamment en ce qui concerne l'insertion professionnelle et la lutte contre le décrochage

Q10. **Diriez-vous que l'université française accompagne suffisamment les étudiants concernant chacun des aspects suivants ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible par item

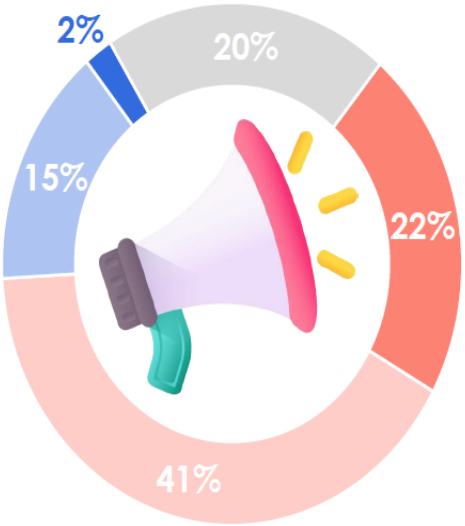


Par ailleurs, une majorité de Français estime que des perturbations affectent régulièrement le fonctionnement des universités

Q11. **Avez-vous le sentiment que certaines mobilisations ou prises de position collectives à l'université en France peuvent perturber le fonctionnement normal des enseignements ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible par item*

RAREMENT / JAMAIS 17%

Moins de 35 ans : **25%**
(18-24 ans : **31%**)



- Oui, souvent
- Oui, parfois
- Non, rarement
- Non, jamais
- Je ne sais pas

SOUVENT / PARFOIS 63%

A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : **72%**
A étudié à l'université en France : **66%**

65 ans et plus : **69%**
Diplôme supérieur au Bac : **67%** (Bac+5 et plus : **71%**)

QUATRIÈME PARTIE

Le financement et les modalités d'accès à l'université interrogent les Français, entre attachement au modèle actuel et attentes d'évolution



A. Une sélection à l'université largement acceptée dans son principe mais plus discutée dans ses modalités d'application

Entre ouverture et sélectivité, un accès à l'université perçu de manière ambivalente

Q12. **Selon vous, l'accès à l'université en France est aujourd'hui… ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

L'ACCÈS À L'UNIVERSITÉ EN FRANCE AUJOURD'HUI EST…

TROP FACILE

24%

65 ans et plus : **34%**
Catégories aisées : **32%**
Diplôme >Bac : **28%**
(Bac+5 ou plus : **32%**)

ADAPTÉ

42%

Moins de 35 ans : **55%**
(18-24 ans : **62%**)
A étudié à l'université en France : **51%**
Diplôme >Bac : **48%**
CSP+ : **47%**

TROP DIFFICILE

17%

Catégorie Pauvres : **26%**

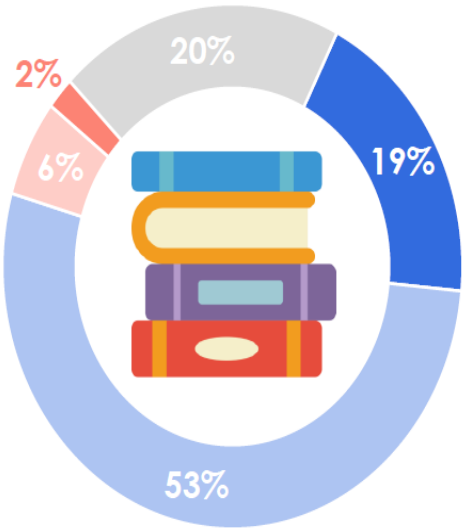
17% JE NE SAIS PAS

Sur le principe, un soutien majoritaire au développement de formations sélectives à l'université

Q13. **Ces dernières années, certaines universités ont développé des formations sélectives dès la licence** (par exemple des doubles licences ou des parcours spécifiques plus exigeants). **Diriez-vous que c'est une bonne ou une mauvaise chose ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*

MAUVAISE CHOSE 8%

Catégorie Pauvres : 13%
CSP- : 10%



- C'est une très bonne chose
- C'est plutôt une bonne chose
- C'est plutôt une mauvaise chose
- C'est une très mauvaise chose
- Je ne sais pas

BONNE CHOSE 72%

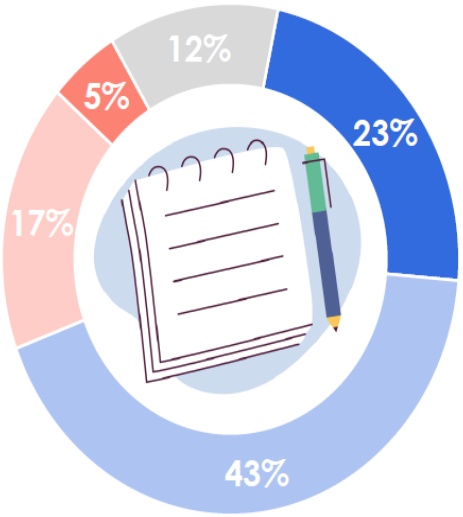
Diplôme supérieur au Bac : 82%
A étudié à l'université en France : 82%
CSP+ : 81% (Cadres : 84%)
65 ans et plus : 78%

En pratique, un soutien qui reste majoritaire mais plus mesuré lorsqu'il s'agit de renforcer la sélection pour tous dès la 1ère année de Licence

Q14. **Seriez-vous favorable à un renforcement de la sélection à l'entrée de l'université dès la première année de licence ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

NON FAVORABLE 22%

Moins de 35 ans : 27%
(18-24 ans : 30%)
Femme : 26% vs. Homme : 18%



- Tout à fait favorable
- Plutôt favorable
- Pas vraiment favorable
- Pas du tout favorable
- Je ne sais pas

FAVORABLE 66%

65 ans et plus : 73%
Homme : 72%
Diplôme supérieur au Bac : 70%

A étudié à l'université en France : 69%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 73%



B. Un besoin de financement identifié mais un attachement au modèle actuel, dans un contexte de méconnaissance du coût réel

Un diagnostic de sous-financement des universités largement partagé par les Français

Q15. **Selon vous, les moyens financiers alloués aujourd'hui aux universités en France sont… ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

LES MOYENS FINANCIERS ALLOUÉS AUJOURD'HUI AUX UNIVERSITÉS EN FRANCE SONT…

SUFFISANTS pour…

18%

DES FRANÇAIS

Moins de 35 ans : **24%**
A étudié à l'université en France : **22%**

INSUFFISANTS pour…

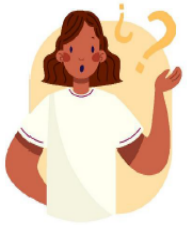
61%

DES FRANÇAIS

Cadres : **73%**
50 ans et plus : **65%**
A étudié à l'université en France : **64%**
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : **68%**

21%

NE SAVENT PAS



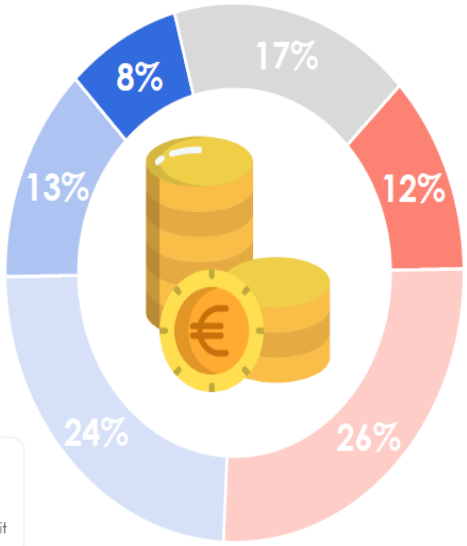
Une perception très contrastée à l'égard du niveau des droits d'inscription, fortement liée aux profils socio-économiques

Q16. **D'après ce que vous en savez, diriez-vous que les droits d'inscription* à l'université en France sont… ?** *C'est-à-dire le montant des frais à payer chaque année pour étudier à l'université. *Base : A tous – Une seule réponse possible*

FAIBLES 45%

Diplôme supérieur au Bac : **60%**
(Bac+5 et plus : **75%**)
CSP+ : **52%** (Cadres : **63%**)
Catégories aisées : **51%**

A étudié à l'université en France : **58%**



Très élevés
Assez élevés
Je ne sais pas
Assez peu élevés
Très peu élevés
C'est quasi-gratuit

ÉLEVÉS 38%

Catégorie Pauvres : **54%**
Diplôme inf. Bac : **51%**
Moins de 35 ans : **43%**
Ouvriers : **46%**

A étudié à l'université en France : **33%**
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : **37%**

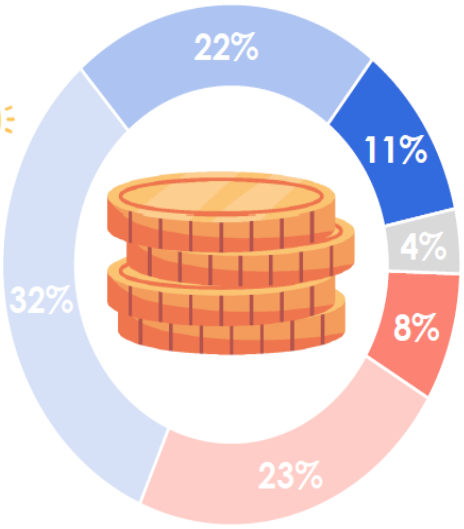
L'information sur le montant réel des droits d'inscription renforce néanmoins significativement l'idée qu'ils sont globalement faibles

Q17. **Après avoir pris connaissance du montant des droits d'inscription à l'université en France pour l'année 2025-2026, diriez-vous que ceux-ci sont, à vos yeux… ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*

Le montant annuel des droits d'inscription à l'université en France pour l'année 2025-2026 s'élève à :

- **178 €** pour une **licence** ou un diplôme national délivré au cours d'études conduisant au grade de licence
- **254 €** pour un **master** ou un diplôme national délivré au cours d'études conduisant au grade de master
- **397 €** pour le diplôme de **doctorat** et l'habilitation à diriger des recherches

Ces montants sont les mêmes pour tous les étudiants à l'exception des étudiants disposant d'une bourse sur critères sociaux qui n'ont pas à payer ces droits d'inscription.



Très élevés
Assez élevés
Je ne sais pas
Assez peu élevés
Très peu élevés
C'est quasi-gratuit

FAIBLES 65%

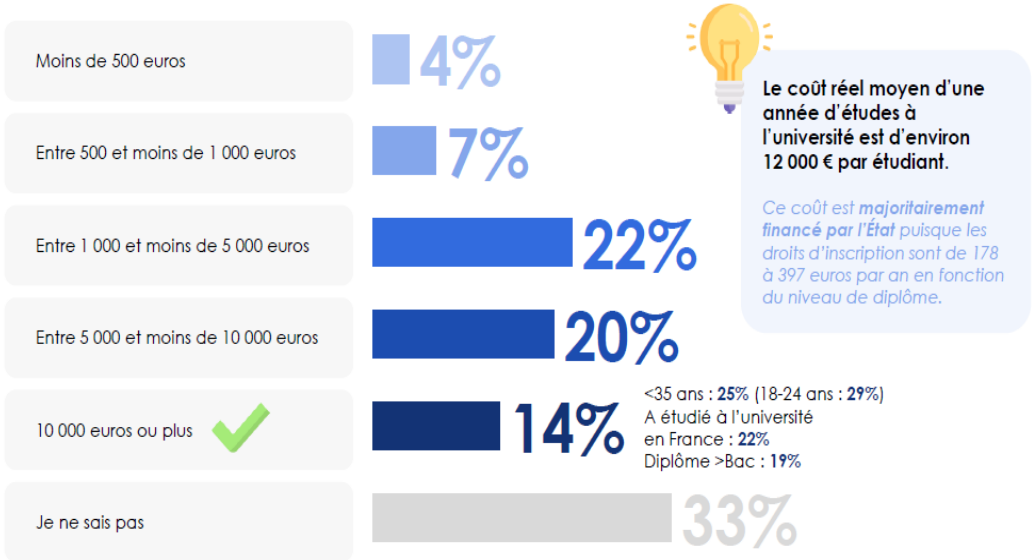
Diplôme supérieur au Bac : **76%**
(Bac+5 et plus : **83%**)
Catégories aisées : **75%**
CSP+ : **73%** (cadres : **77%**)

ÉLEVÉS 31%

Diplôme inf. Bac : **44%**
Catégories modestes : **39%**
CSP- : **37%**
Moins de 35 ans : **35%**
A étudié à l'université en France : **25%**

En parallèle, le coût réel de l'université est très largement sous-estimé dans l'opinion

Q18. **Savez-vous quel est le coût réel moyen d'une année d'études à l'université par étudiant ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

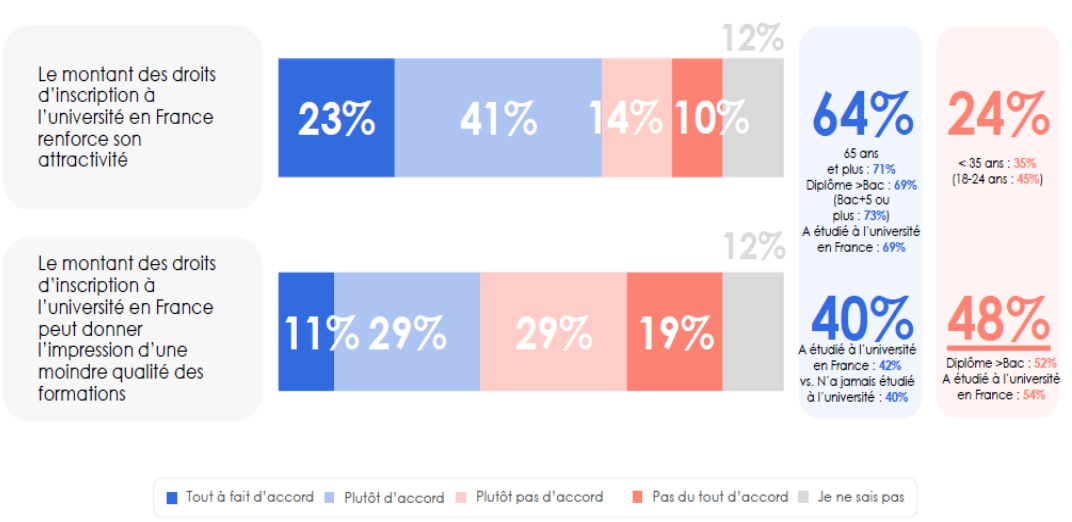


Le coût réel moyen d'une année d'études à l'université est d'environ 12 000 € par étudiant.

*Ce coût est **majoritairement financé par l'État** puisque les droits d'inscription sont de 178 à 397 euros par an en fonction du niveau de diplôme.*

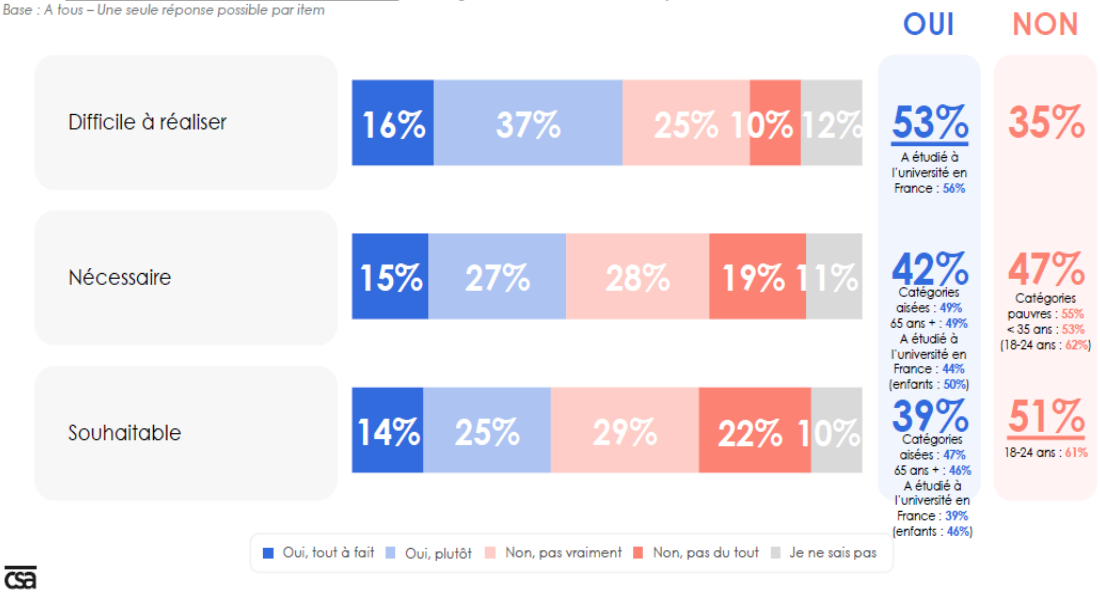
Dans ce contexte, des droits d'inscription perçus comme un atout d'attractivité, sans être majoritairement synonymes d'une moindre qualité

Q19. **Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec chacune des affirmations suivantes ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible par item



Dans l'absolu, une hausse des droits qui interroge et divise, avec un rejet toutefois majoritaire

Q20. Sur le principe et sans évoquer de montants précis, une augmentation des droits d'inscription à l'université en France vous semble-t-elle… ?
Base : A tous – Une seule réponse possible par item





C. Face à des scénarios concrets, une hausse des droits apparaît pourtant envisageable sous conditions : une préférence claire pour une contribution équitable assortie de contreparties

Des positions qui évoluent lorsque l'on passe d'un principe général à des hypothèses concrètes

Les trois hypothèses testées

Dans le cadre de de cette enquête, trois hypothèses d'évolution concernant une hausse des droits d'inscription ont été testées auprès des répondants.

Les différentes hypothèses étaient présentées de la manière suivante, dans un ordre aléatoire :

Plusieurs hypothèses sont parfois évoquées pour faire évoluer les droits d'inscription à l'université en France, tout en maintenant le principe d'un financement public majoritaire et de l'égalité d'accès aux études supérieures.

- ***Hypothèse 1 – Une hausse identique pour tous*** *: Les droits d'inscription à l'université augmenteraient pour tous les étudiants tout en restant inférieurs au coût réel des études. Les étudiants disposant d'une bourse sur critères sociaux seraient toujours exonérés de ces droits d'inscription (c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas à les payer).*
- ***Hypothèse 2 – Des droits d'inscription modulés selon les revenus*** *: Les droits d'inscription à l'université en France seraient plus élevés pour les étudiants issus de familles aux revenus élevés, et très faibles voire nuls pour les étudiants issus de familles modestes.*
- ***Hypothèse 3 – Des droits d'inscription plus élevés dans certaines formations ou à certains niveaux*** *: Les droits d'inscription resteraient faibles pour la plupart des licences, mais pourraient être plus élevés dans certaines formations ou à des niveaux d'études plus avancés (par exemple en master), en fonction des coûts ou des débouchés.*

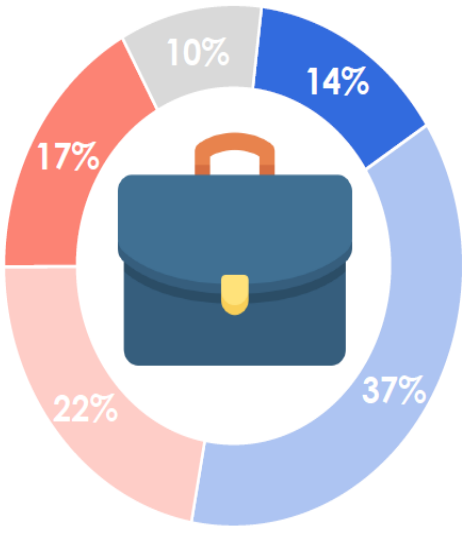
Point d'attention - Les résultats qui suivent doivent être interprétés à la lumière des questions posées : les opinions évoluent lorsque les répondants passent d'un **principe envisagé dans l'absolu** (cf. Q20) à des **scénarios concrets** (cf. Q21 à Q23).

L'hypothèse d'une hausse des droits d'inscription pour tous recueille l'avis favorable d'une courte majorité

Q21. **Hypothèse 1 – Une hausse identique pour tous :** Les droits d'inscription à l'université augmenteraient pour tous les étudiants tout en restant inférieurs au coût réel des études. Les étudiants disposant d'une bourse sur critères sociaux seraient toujours exonérés de ces droits d'inscription *(c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas à les payer)*. **Seriez vous favorable ou défavorable à cette hypothèse ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*

NON FAVORABLE 39%

Catégories modestes : 47%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 46%
A étudié à l'université en France : 42%



FAVORABLE 51%

Moins de 35 ans : 58%
(25-34 ans : 60%)
CSP+ : 51% / CSP- : 46%

A étudié à l'université en France : 53%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 50%

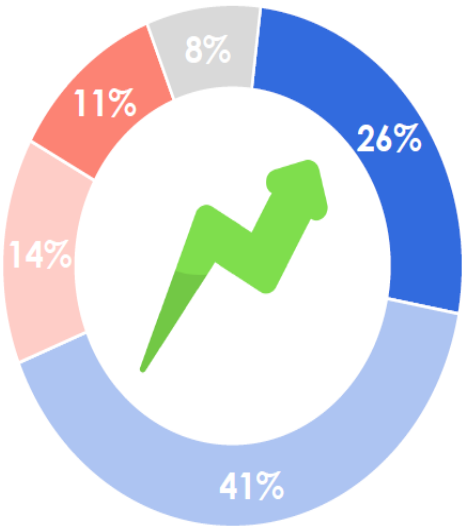
- Tout à fait favorable
- Plutôt favorable
- Plutôt pas favorable
- Pas du tout favorable
- Je ne sais pas

Une hausse des droits nettement mieux acceptée lorsqu'elle est différenciée selon les revenus

Q22. **Hypothèse 2 – Des droits d'inscription modulés selon les revenus :** Les droits d'inscription à l'université en France seraient plus élevés pour les étudiants issus de familles aux revenus élevés, et très faibles voire nuls pour les étudiants issus de familles modestes. **Seriez vous favorable ou défavorable à cette hypothèse ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*

NON FAVORABLE 25%

CSP+ : 33% (Cadres : 41%)



- Tout à fait favorable
- Plutôt favorable
- Plutôt pas favorable
- Pas du tout favorable
- Je ne sais pas

FAVORABLE 67%

18 à 24 ans : 75%
65 ans et plus : 71%
CSP- : 67%

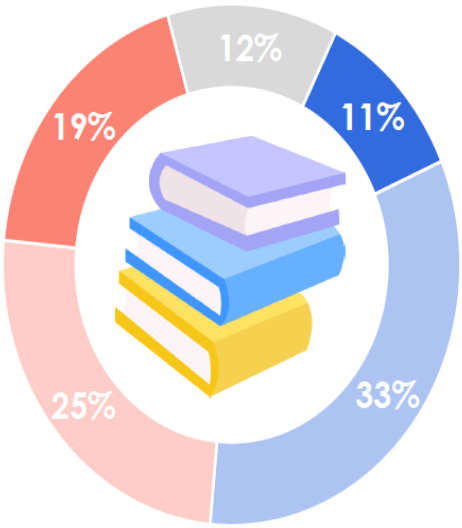
A étudié à l'université en France : 68%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 69%

A l'inverse, une différenciation des droits selon les formations qui divise profondément l'opinion

Q23. **Hypothèse 3 – Des droits d'inscription plus élevés dans certaines formations ou à certains niveaux :** Les droits d'inscription resteraient faibles pour la plupart des licences, mais pourraient être plus élevés dans certaines formations ou à des niveaux d'études plus avancés *(par exemple en master)*, en fonction des coûts ou des débouchés. **Seriez vous favorable ou défavorable à cette hypothèse ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*

NON FAVORABLE 44%

Diplôme > Bac : 54%
(Bac+5 ou plus : 57%)
Catégories modestes : 51%



- Tout à fait favorable
- Plutôt favorable
- Plutôt pas favorable
- Pas du tout favorable
- Je ne sais pas

FAVORABLE 44%

Moins de 35 ans : 50%
CSP+ : 44% / CSP- : 42%

A étudié à l'université en France : 48%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 48%

Des scénarios de hausse inégalement acceptés avec un avantage sans équivoque pour la modulation selon les revenus

DES DROITS D'INSCRIPTION MODULÉS SELON LES REVENUS

Les droits d'inscription à l'université en France seraient **plus élevés pour les étudiants issus de familles aux revenus élevés, et très faibles voire nuls pour les étudiants issus de familles modestes.**

FAVORABLE **67%**

NON FAVORABLE **25%**

UNE HAUSSE IDENTIQUE POUR TOUS

Les droits d'inscription à l'université **augmenteraient pour tous les étudiants tout en restant inférieurs au coût réel des études.** Les étudiants disposant d'une bourse sur critères sociaux seraient toujours exonérés de ces droits d'inscription *(c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas à les payer).*

51%

39%

DES DROITS D'INSCRIPTION PLUS ÉLEVÉS DANS CERTAINES FORMATIONS OU À CERTAINS NIVEAUX

Les droits d'inscription resteraient **faibles pour la plupart des licences,** mais pourraient être plus **élevés dans certaines formations ou à des niveaux d'études plus avancés** *(par exemple en master),* en fonction des coûts ou des débouchés.

44%

44%

En situation d'arbitrage, la modulation selon les revenus s'impose largement comme la solution la plus pertinente

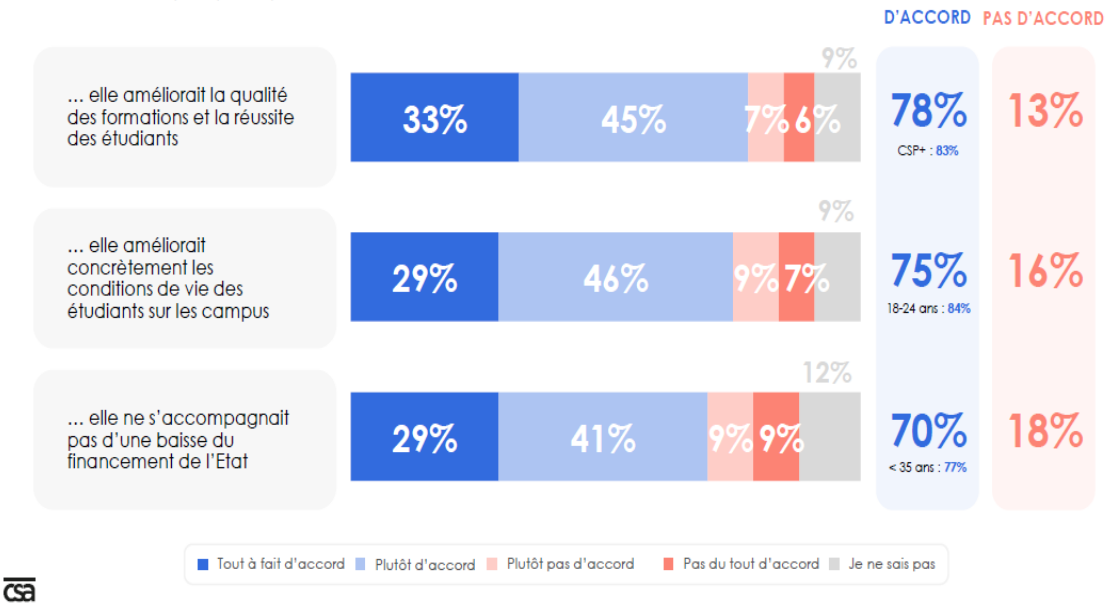
Q24. **Parmi ces trois hypothèses, laquelle vous semblerait la plus acceptable ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible



L'hypothèse 2 – Des droits d'inscription différents et modulés selon les revenus	**49%** (50 ans et plus : 54%)
L'hypothèse 1 – Une hausse identique pour tous les étudiants	**18%** (Moins de 35 ans : 23%)
L'hypothèse 3 – Une hausse ciblée selon les formations et les niveaux de diplôme des étudiants	**17%** (CSP+ : 22%)
Aucune de ces hypothèses	**9%**
Je ne sais pas	**7%** (CSP- : 12%)

Mais l'acceptabilité d'une hausse des droits repose d'abord sur des contreparties tangibles en matière de qualité et conditions d'études

Q25. **Selon vous, une hausse des droits d'inscription à l'université serait-elle davantage acceptable si, en contrepartie… ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible par item





D. Si l'université reste majoritairement recommandée, elle suscite une attente d'équité et de cohérence

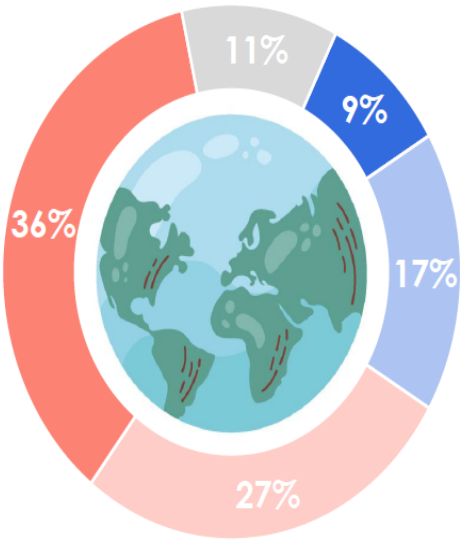
Le non-paiement des droits différenciés par la majorité des étudiants hors UE est largement critiqué

Q26. Depuis la rentrée 2019, les étudiants venant de pays hors Union européenne peuvent se voir appliquer des droits d'inscription plus élevés à l'université : environ 2 900 € par an en licence et 3 900 € en master. Toutefois, en pratique, de nombreuses universités accordent des exonérations, si bien qu'en 2024-2025, seuls environ 10 % de ces étudiants ont payé le tarif plein. **Selon vous, le fait que la grande majorité des étudiants venant de pays hors Union européenne ne paient pas ces droits d'inscription différenciés est…**

Base : A tous – Une seule réponse possible

MAUVAISE CHOSE 63%

50 ans et plus : 77%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 70%



- Une très bonne chose
- Plutôt une bonne chose
- Plutôt une mauvaise chose
- Une très mauvaise chose
- Je ne sais pas

BONNE CHOSE 26%

Moins de 35 ans : 51%
(18-24 ans : 60%)
CSP+ : 31%

A étudié à l'université en France : 41%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 25%

Une très large majorité juge regrettable l'endettement d'étudiants pour des formations privées pourtant disponibles à moindre coûts à l'université

Q27. **Certains étudiants modestes s'endettent pour étudier dans des écoles privées alors que des formations comparables** (en matière de contenu ou de débouchés) **et moins coûteuses existent parfois à l'université. Diriez-vous que cette situation est… ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*

L'ENDETTEMENT DES ÉTUDIANTS POUR ALLER DANS DES ÉCOLES PRIVÉES EST…

PLUTÔT JUSTIFIÉE 14%

JE NE SAIS PAS 13%

Moins de 35 ans : 18%

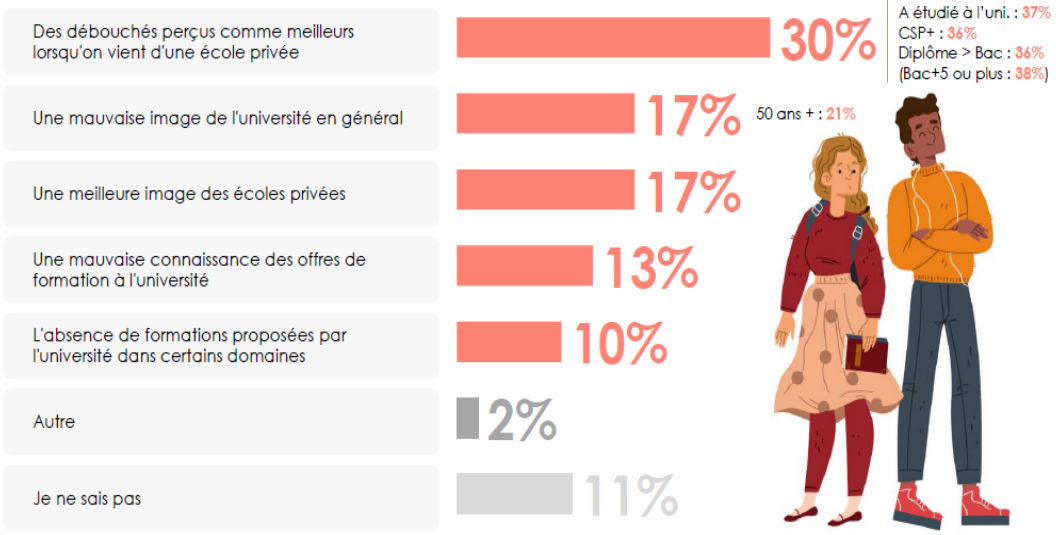
PLUTÔT REGRETTABLE 73%

50 ans et plus : 77%
A étudié à l'université en France : 73%
A au moins un enfant qui étudie ou a étudié à l'université en France : 74%



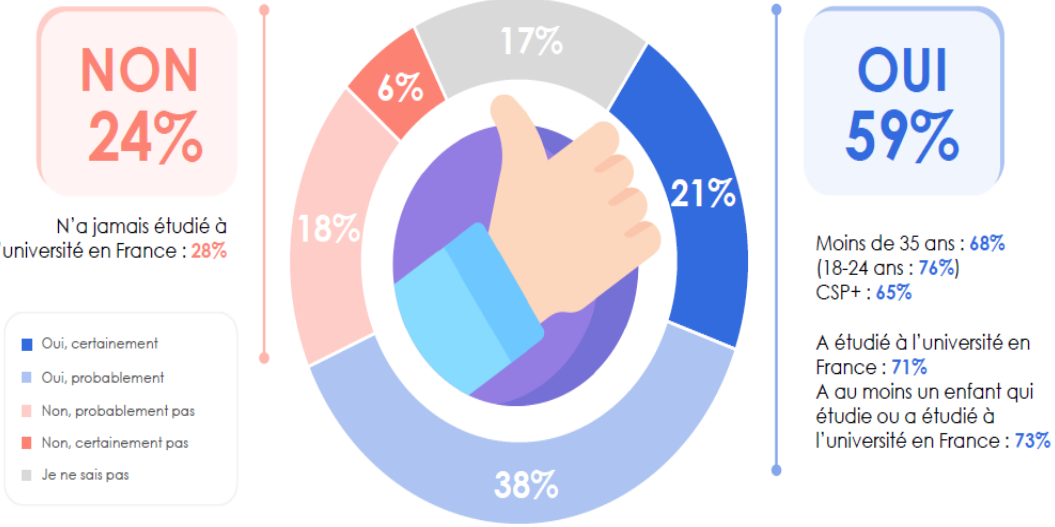
Une situation jugée regrettable mais qui s'explique d'abord par une meilleure perception des écoles privées en matière de débouchés

Q28. **Selon vous, le fait que certains étudiants s'endettent pour étudier dans des écoles privées plutôt qu'à l'université alors que des formations comparables** (en matière de contenu ou de débouchés) **existent s'explique avant tout par… ?** *Base : A tous – Une seule réponse possible*



Malgré des critiques et des incohérences perçues, l'université conserve un capital de recommandation, bien que celui-ci apparaisse modéré

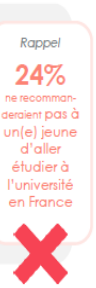
Q29. **Recommanderiez-vous aujourd'hui à un(e) jeune d'aller étudier à l'université en France ?**
Base : A tous – Une seule réponse possible

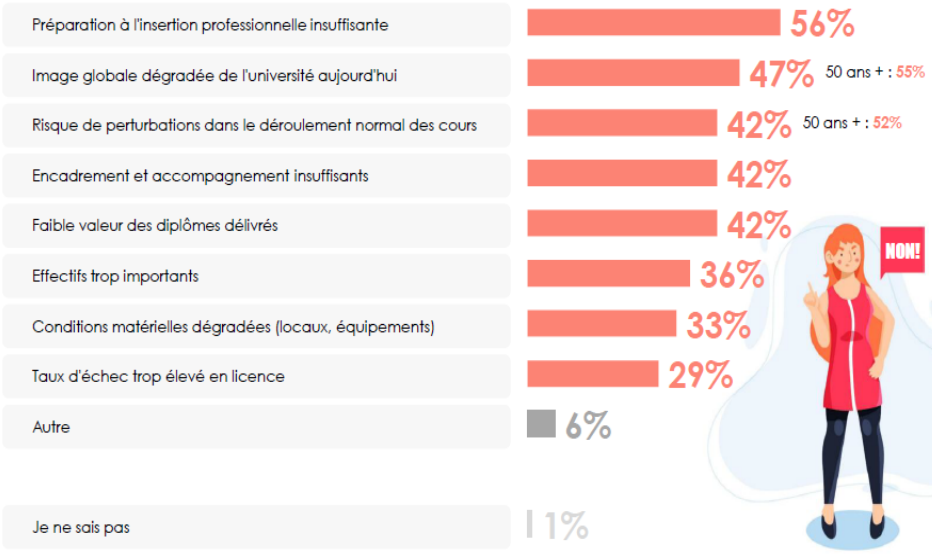


Des freins à la recommandation dominés par les enjeux d'insertion professionnelle, dans un contexte de critiques plus larges sur le fonctionnement et l'image de l'université

Q30. **Pour quelle(s) raison(s) ne recommanderiez-vous pas aujourd'hui à un(e) jeune d'aller étudier à l'université en France ?**
Base : A ceux qui ne recommanderaient pas à un(e) jeune d'aller étudier à l'université en France – Plusieurs réponses possibles

Rappel
24% ne recommanderaient pas à un(e) jeune d'aller étudier à l'université en France





LE CONTRÔLE EN CLAIR

POUR CONSULTER LA PAGE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-la-capacite-des-universites-francaises-a-garantir-lexcellence-academique-du-service-public-de-lenseignement-superieur.html