



Bilan Enseignement Supérieur et Recherche du quinquennat 2007-2012

Enseignement supérieur : ce qu'il faut retenir du quinquennat de Nicolas Sarkozy (synthèse)

Dépêche AEF 166378 du 11-05-2012

Le bilan du quinquennat sur le financement de l'enseignement supérieur : page 2

« Au terme de votre mandat, la France devra être dotée d'universités de réputation mondiale, attirant les meilleurs chercheurs et enseignants du monde entier et permettant à beaucoup plus d'étudiants de suivre une formation qualifiante de niveau supérieur, de réussir leur cursus et de trouver un emploi », écrit le nouveau président de la République Nicolas Sarkozy, dans sa lettre de mission à Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le 5 juillet 2007. Alors que l'enseignement supérieur, et en particulier l'université, n'est pas un thème traditionnellement mis en avant par la droite, le nouveau gouvernement choisit d'en faire une « priorité absolue », comme l'explique le Premier ministre François Fillon dans son discours de politique générale prononcé à l'Assemblée nationale en juillet 2007. Il entend y consacrer 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2012, soit un milliard par an, et se place résolument dans la compétition internationale, les yeux rivés sur la place des établissements français dans les différents classements, en particulier celui de Shanghai. Laurent Wauquiez, qui a succédé à Valérie Pécresse en juin 2011, estime que « l'engagement est tenu ».

Le bilan du quinquennat sur l'autonomie des universités : page 4

Première urgence pour le gouvernement : réformer la gouvernance des universités et leur donner de nouvelles compétences dont la gestion de leur masse salariale. C'est la loi LRU (relative aux libertés et responsabilités des universités), adoptée dès le 10 août 2007. Les universités accèdent progressivement à l'autonomie et une nouvelle philosophie voit le jour, en tout cas sur le papier : « L'allocation des moyens des universités devra se faire en fonction de leurs résultats en matière d'accès de leurs étudiants au diplôme et d'insertion de leurs diplômés sur le marché du travail », écrit le président de la République dans sa lettre de mission à sa ministre. Cinq ans après, ce chantier n'a pas abouti puisque le nouveau modèle d'allocation des moyens mis sur pied (Sympa) n'intègre pas encore cette dimension.

Le bilan du quinquennat sur les politiques de site : page 6

Mais si la « performance » ne joue pas encore son rôle pour allouer les moyens récurrents, le gouvernement fait toutefois ce pari pour répartir les moyens extra-budgétaires. Là encore, l'innovation est de mise puisque 5 milliards d'euros de dotation en capital sont dégagés pour l'opération campus et 22 milliards pour les investissements d'avenir, lesquels seront attribués par appels à projets, sélectionnés par un jury international. Finie donc la logique d'aménagement du territoire et de « saupoudrage des moyens » : la nouvelle philosophie est de concentrer les moyens sur une dizaine de pôles universitaires et de viser l'excellence. C'est le début d'une course contre le temps dans les universités et les PRES de tout le territoire afin de répondre aux appels à projets idex, labex, équipex, IRT, IEED, Satt, Idefi, etc.

Le bilan du quinquennat en termes de carrières des personnels : page 8.

Qui dit autonomie dit nouvelles relations avec la tutelle et pilotage par les résultats : le quinquennat de Nicolas Sarkozy est donc aussi marqué par l'émergence d'une nouvelle approche de l'évaluation, que ce soit celle des établissements et des formations par l'Aeres (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur), ou celle des personnels avec le renforcement des pouvoirs du CNU (Conseil national des universités), qui est censé exercer à partir de cette année une nouvelle mission : l'évaluation quadriennale des enseignants-chercheurs.

Le bilan du quinquennat de Nicolas Sarkozy à l'international : page 10

À l'international, le bilan enseignement supérieur de Nicolas Sarkozy est indéniablement entaché par la « circulaire Guéant » du 31 mai 2011. Alors que le président voulait à son accession au pouvoir que « la France devienne un pays qui attire les meilleurs étudiants du monde entier », cette circulaire rédigée par ses ministres de l'Intérieur et de l'Emploi a pour conséquence, dès l'été 2011, que de nombreux diplômés étrangers de grandes écoles et d'universités se voient refuser leur visa de travail. Ce n'est qu'après une forte mobilisation de la communauté universitaire qu'une nouvelle circulaire est finalement rédigée, mais le mal semble fait en termes d'image et les responsables d'établissements craignent une forte diminution des préinscriptions d'étudiants étrangers à la rentrée 2012. Ce quinquennat est également marqué par l'apparition d'un nouvel acteur : l'Epic CampusFrance - qui regroupe l'ensemble des activités du GIP Campus France, de l'association Egide et des activités internationales du Cnous.

Différents bilans ont également été réalisés dans les domaines

« Coursus et Insertion », notamment :

- Bilan en matière de formation et d'insertion professionnelle (page 12)
- Comment les universités s'emparent de leur nouvelle mission d'insertion professionnelle (page 14)

et « Recherche et Innovation », notamment :

- Investissements d'avenir et crédit impôt recherche : les deux actions phares de Nicolas Sarkozy en recherche (page 15)
- « Tassement sensible » de la participation française aux programmes européens, sauf à l'ERC (page 18)
- Réforme d'ampleur du CIR, évaluation des pôles de compétitivité et « coup de rabot » sur le statut des JEI (page 20)

Quelle hausse des moyens pour l'enseignement supérieur ?

Dépêche AEF 166144 du 11-05-2012

Alors candidat à l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy promettait d'injecter neuf milliards d'euros supplémentaires dans l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation durant son mandat. Une fois élu, il confirme à la nouvelle ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse, dans la lettre de mission qu'il lui adresse en juillet 2007, que sa tâche « est parmi les plus importantes et les plus urgentes pour l'avenir [du] pays » et l'assure qu'elle « bénéficiera des moyens nécessaires pour la mettre en oeuvre ». Lors de son discours de politique générale en juillet 2007, le Premier ministre François Fillon déclare que la réforme de l'université sera une « priorité absolue » du gouvernement, et qu'il entend y consacrer 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2012. Dès 2008, en pleine crise financière, le gouvernement affirme maintenir le cap, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche étant selon François Fillon le seul à augmenter « de façon considérable » dans le PLF (projet de loi de finances) 2009. Aucun poste ne sera non plus supprimé dans ce secteur de la fonction publique. Ce n'est qu'en 2011 et 2012 que la progression des moyens faiblit, le ministère devant « participer à l'effort d'économie » dans le contexte de la crise.

« Engagement tenu » selon Laurent Wauquiez

Les moyens attribués à la Mires ont cru tous les ans entre 2007 et 2012 : + 1,28 milliard d'euros pour le PLF 2008, + 1,8 milliard pour le PLF 2009 de même que pour le PLF 2010, + 706 M€ pour le PLF 2011 et + 769 M€ pour le PLF 2012. Au moment de présenter les grands chiffres du PLF 2012 – avec 25,75 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 25,4 milliards d'euros de crédits de paiement pour la Mires – Laurent Wauquiez assure que « l'engagement présidentiel de consacrer neuf milliards supplémentaires sur 2007-2012 pour l'enseignement supérieur et la recherche est tenu ».

L'objectif est atteint si l'on cumule les crédits budgétaires supplémentaires, l'augmentation de la créance du crédit impôt recherche (3,7 milliards d'euros) et, comme le fait Laurent Wauquiez, un « complément » provenant « des intérêts de l'opération campus (436 millions d'euros), des partenariats publics-privés (732 millions d'euros) et de l'augmentation de diverses dépenses fiscales (67 millions d'euros) ». Ces chiffres ne prennent en compte ni le plan de relance de 2009, qui a injecté 731 millions dans la recherche et l'enseignement supérieur, ni les investissements d'avenir, qui y apportent 22 milliards d'euros.

Des Chiffres contestés

Certaines voix s'élèvent néanmoins, à l'instar de l'économiste Thomas Piketty, pour dénoncer « les mensonges éhontés du quinquennat » en matière de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans une tribune publiée par « Libération », ce dernier entend démontrer qu'« au cours du quinquennat 2007-2012, malgré les discours, l'investissement dans le capital humain a presque stagné en France ». Il concède que le budget total de la recherche et de l'enseignement supérieur est passé de 21,3 à 25,4 milliards d'euros en 2007 et 2012, soit une progression 19,2 % pour le total, et de 16,8 % pour la part concernant les universités et les écoles. Mais il ajoute : « Il faut bien sûr retrancher l'inflation, qui entre janvier 2007 et janvier 2012, s'élève à 9,7 % . La croissance réelle atteint alors péniblement 7 %-8 % sur cinq ans, soit à peine plus de 1 % par an. On peut se consoler en notant que c'est légèrement mieux que la croissance du PIB sur la même période. Mais si l'on ajoute à cela que le nombre d'étudiants a lui-même progressé d'environ 5 % (passant de 2,2 à 2,3 millions), alors la conclusion est claire. ».

Pour Jean-Yves Mérimod, président de l'ENS Cachan, « il est incontestable que les crédits à l'enseignement supérieur et à la recherche ont augmenté, même si cela s'est fait de manière discontinue sur le quinquennat ». Mais il estime que les moyens n'ont pas augmenté d'un milliard par an sur cinq ans comme l'avait promis le chef de l'État. « Nous sommes en réalité très en-dessous, dit-il à AEF. Mon estimation est basée sur un calcul fait par la CPU : en 2007, le budget de l'ESR (les crédits de la Mires, plus ceux consacrés à la vie étudiante) était de 12,8 milliards d'euros. En 2012, il est de 15,2 milliards. Cela fait une hausse d'environ 2,5 milliards d'euros sur cinq ans. Sur cette somme, un milliard va à la CAS pension (compte d'affectation spécial destiné à financer les pensions, auquel les universités doivent cotiser), car les taux ont augmenté durant la période. » Il conclut : « L'augmentation des moyens qui vont vraiment aux universités et à la vie étudiante est donc d'1,5 milliard, donc de l'ordre de 12 % en cinq ans. Il y a deux façons de regarder ce chiffre : considérer qu'en période de crise, c'est un bilan positif, ou estimer qu'en tenant compte d'une inflation de l'ordre de 8 % sur la période, ce n'est pas si exceptionnel que ça. »

Augmentation des dépenses par étudiants

S'agissant précisément des établissements dépendant du MESR, leurs moyens de fonctionnement ont augmenté entre 2007 et 2012 de 25,2 % alors que l'inflation cumulée a été de 6,6 %, avance le ministère. Dans le détail, la progression est de 36 M€ (millions d'euros) en 2007, 86 M€ en 2008, 211 M€ en 2009, 172 M€ en 2010, 81 M€ en 2011 et 42 M€ en 2012. Soit une augmentation totale de 627 millions d'euros durant le quinquennat, à comparer aux 527 millions d'euros d'augmentation sur la période 1997-2006. Si l'on regarde la dépense par étudiant, elle est passée de 10 670 euros en 2007 (toutes filières confondues) à 11 260 en 2009 (dernier chiffre disponible dans Repères et références statistiques 2011). À l'université (IUT compris), cette dépense par étudiant est passée de 9 110 euros en 2007 à 10 220 en 2009.

Autre enveloppe à avoir augmenté pendant le mandat de Nicolas Sarkozy : celle consacrée à la vie étudiante. Selon Laurent Wauquiez, « le montant des bourses aura augmenté de 20 % en moyenne en cinq rentrées, et de 26 % pour les étudiants les plus défavorisés ». Il avance le chiffre de 65 000 boursiers à taux zéro supplémentaires sur la période 2007-2012. Sur l'année 2012, la vie étudiante a bénéficié de 91 millions d'euros supplémentaires, permettant notamment le versement intégral du 10^e mois de bourse. Cette mesure, dont le coût a été chiffré à 160 millions d'euros sur deux ans, correspond à un engagement que Nicolas Sarkozy avait pris en septembre 2009 afin de compenser l'allongement de l'année universitaire.

Une part importante de financement extrabudgétaire

Le quinquennat de Nicolas Sarkozy a également été marqué par le recours aux crédits extrabudgétaires pour renforcer l'investissement dans l'enseignement supérieur et de la recherche via l'opération campus et le programme d'investissements d'avenir.

La part la plus importante de ces financements extrabudgétaires correspond aux investissements d'avenir. La loi de finances rectificative de 2010 a « alloué 21,9 milliards d'euros, soit 62,5 % des crédits du grand emprunt, à des programmes de recherche inscrits au sein de la Mires ». Un apport « décisif », selon la Mec (mission d'évaluation et de contrôle) de l'Assemblée nationale, qui a produit un rapport sur le sujet, par comparaison aux crédits prévus au budget triennal 2011-2013, soit 10,8 milliards d'euros inscrits à la Mires en 2011 et 3,9 milliards d'euros de crédits de recherche pour les organismes et les universités.

Des décaissements qui ne sont pas immédiats

Mais cet apport extrabudgétaire suscite aussi des craintes de la part des parlementaires, qui y voient un risque de faire financer par les investissements d'avenir des opérations qui devraient l'être sur les crédits budgétaires de l'État. Dans son rapport, la Mec souligne qu'« au sens comptable, il n'y a pas d'effet de substitution » entre ces deux types de crédits. Il est toutefois souligné, à travers plusieurs exemples, que « le financement de certaines actions par un passage des crédits budgétaires vers les crédits extrabudgétaires est une réalité ».

Par ailleurs, si les sommes annoncées sont importantes, les décaissements ne sont pas immédiats, d'autant que 45 % des financements des investissements d'avenir sont attribués sous forme de

dotations non consommables, dont seuls les intérêts annuels peuvent être consommés. C'est ainsi qu'en décembre 2011, le rapport de la Mec faisait observer que le volume des décaissements était « encore très faible », puisqu'il se limitait alors « aux 7,1 millions d'euros versés aux instituts Carnot ». Lors de son audition par la mission, en octobre 2010, Laurent Wauquiez évoquait quant à lui « un énorme travail d'accélération des conventionnements », et assurait : « Tous les projets de la première vague auront reçu un premier versement d'ici à la fin de l'année, soit 418 millions d'euros en tout (111 millions d'euros ayant déjà été versés), et 1,3 milliard d'euros de décaissements sont prévus en 2012 ». En ce qui concerne plus particulièrement les idex, à qui les investissements d'avenir réservent 7,7 milliards d'euros, les conventions ont été signées pour six des huit projets sélectionnés en 2012.

5 milliards d'Euros pour le plan Campus mais des retards de mise ne œuvre

Le plan campus est l'autre opération financée par des crédits extrabudgétaires. Il est lancé en novembre 2007 pour « répondre à l'urgence de la situation immobilière des universités », et se voit dotée de 5 milliards d'euros censés provenir de la cession par l'État d'une partie du capital qu'il détient dans EDF. Cette vente n'ayant toutefois rapporté que 3,7 milliards d'euros, le complément (1,3 milliard) est assuré par le programme d'investissements d'avenir. Au terme d'un appel à projets en deux vagues, dix campus sont sélectionnés, auxquels s'ajoutent deux sites supplémentaires dans le cadre du plan de relance.

La première convention de transfert de dotation en capital a été signée en février 2012, à quelques mois de la fin du mandat de Nicolas Sarkozy. Ce transfert de 400 millions d'euros signé avec le PRES de Grenoble devait être suivi par des transferts similaires à Aix-Marseille, puis à Bordeaux et Toulouse. En février, Laurent Wauquiez assurait que « 106 chantiers » avaient été lancés, comparant ce chiffre aux 17 chantiers qui avaient démarré en 2011. Fin 2011, le rapport de la Mec sur le financement extrabudgétaire de l'enseignement supérieur et de la recherche s'était en effet inquiété du fait que « le nombre de projets immobiliers passés au stade opérationnel avec lancement des appels à candidature et des dialogues compétitifs [était] très faible ». Les députés expliquaient toutefois la situation par le fait que les présidents d'université avaient été « pris par surprise », n'ayant jamais eu à mener à bien des opérations immobilières de telle ampleur. Ainsi, en termes financiers, le rapport de la Mec établissait que sur les 5 milliards d'euros de dotation, les avances versées s'élevaient en novembre 2011 à « 56,9 millions d'euros ».

Ces retards suscitent des critiques de la part de l'opposition, qui dénonce de l'argent « fictif » dès lors qu'au bout de trois ans de plan campus, rien n'est encore sorti de terre. Il est aussi des régions qui font entendre leur mécontentement, en s'élevant contre le principe même des PPP (partenariats public-privé) qui constituent la forme retenue pour mener à bien la plupart des projets immobiliers de l'opération campus

(1) 5 milliards d'euros de dotation en capital correspondant à 3,7 milliards d'euros issus de la cession du capital d'EDF fin 2007 et 1,3 milliard d'euros au titre du PIA (dotations non consommables transférées à l'ANR en 2010)

Les universités sont devenues autonomes sur le papier mais des inquiétudes demeurent sur le plan financier

Dépêche AEF 166300 du 11-05-2012

La réforme emblématique du quinquennat de Nicolas Sarkozy pour l'enseignement supérieur est l'autonomie des universités avec l'adoption de la loi LRU le 10 août 2007. Presque toutes les universités sont à ce jour passées aux RCE (responsabilités et compétences élargies) après un audit de l'IGAENR, à l'exception de celles de La Réunion, des Antilles-Guyane et de la Polynésie : 18 en 2009, 33 en 2010, 24 en 2011 et 7 en 2012. Toutefois le chemin vers l'autonomie reste long : un rapport comparatif de l'autonomie des universités dans 26 pays européens, publié en novembre 2011 par l'EUA (Association européenne des universités), classe la France en mauvaise position. Elle atteint la 16e place en ce qui concerne l'autonomie organisationnelle, la 22e pour l'autonomie financière, la 27e en matière de gestion des ressources humaines et la 28e pour ce qui est de l'autonomie académique.

Gestion budgétaire et financière. Les universités autonomes disposent désormais d'un budget global incluant la masse salariale, qui représente parfois jusqu'à trois ou quatre fois le budget géré jusqu'alors. Elles doivent donc remettre à plat leur comptabilité et tous leurs systèmes d'information et se doter de capacités de gestion prévisionnelle de leur budget. Cette autonomie s'accompagne de la certification des comptes des universités, un exercice nouveau réalisé par des cabinets de conseil et de certification. Plusieurs problèmes apparaissent : certaines universités connaissent des dépassements de masse salariale, d'autres accusent plusieurs déficits consécutifs, parfois pour de simples raisons de régularisation d'écriture comptable, mais aussi, par exemple, à la suite d'investissements trop importants ou d'une politique trop généreuse en matière de primes. De manière générale, le passage progressif aux RCE s'accompagne d'inquiétudes fortes de la part des dirigeants universitaires sur l'insuffisance du financement des mesures structurelles comme le GVT (glissement vieillesse technicité) ou décidées par l'État

(augmentation du point d'indice, titularisation des contractuels, prestations sociales interministérielles, politique indemnitaire des Biatss...). Les universités réclament alors « les moyens de leur autonomie »

Pour le budget de fonctionnement est mis en place un nouveau système d'allocation des moyens à l'activité et à la performance, dit « Sympa ». Malgré des ajustements régulièrement apportés, le modèle ne tourne pas faute de fonds suffisants et la performance n'est donc pas prise en compte. De nombreuses voix s'élèvent pour demander un nouveau modèle « post-RCE » qui inclut la masse salariale.

Cinq ans après le vote de la loi LRU, la Cour des comptes estime dans son rapport annuel 2012 que « des lacunes inquiétantes demeurent dans les procédures comptables et les dispositifs de maîtrise des risques » des universités, identifiant deux « zones de risque » qui perdurent : l'immobilier et la gestion de la masse salariale et des emplois

Gouvernance. La gouvernance des universités se veut simplifiée, les conseils d'administration comprenant désormais entre 20 et 30 membres contre une soixantaine auparavant. Les présidents peuvent au maximum faire deux mandats consécutifs de quatre ans. Mais le mode de scrutin actuel (à la prime majoritaire pour les deux collèges enseignants) fragilise le débat stratégique au sein de l'établissement, provoquant des effets de clivage entre professeurs et maîtres de conférences, voire des situations de blocage lorsque deux listes opposées sont majoritaires dans ces deux collèges. Reste également la question de la place des personnalités extérieures qui, pour l'heure, demeure marginale. Ainsi, elles ne participent pas à l'élection du président, contrairement aux préconisations du comité de suivi de la loi LRU. Par ailleurs, les étudiants et les Biatss demandent eux aussi à avoir plus de poids en matière de représentation.

GRH et Recrutement. La réforme permet aux universités de maîtriser leurs crédits de personnel et de gérer leurs emplois : elles peuvent ainsi procéder à des redéploiements, à des repyramidages et recruter des contractuels de haut niveau. Avec le référentiel d'équivalence des tâches, elles sont également censées bénéficier d'une plus grande souplesse dans la gestion de l'activité des enseignants-chercheurs. Elles peuvent aussi récompenser le mérite et l'implication des personnels par l'attribution de primes. Reste la question du recrutement et des promotions : si des comités de sélection à l'échelle de l'établissement remplacent les commissions de spécialistes pour le recrutement des enseignants-chercheurs et si 50 % des promotions se font au niveau local, il n'en reste pas moins que les universités n'ont pas la maîtrise de leur recrutement et que le rôle du CNU (Conseil national des universités) a été renforcé sous ce quinquennat, limitant le pouvoir des établissements (pour plus de détails, voir le bilan sur les personnels). Philippe Gillet, vice-président de l'École polytechnique de Lausanne et ancien directeur de cabinet de Valérie Pécresse, estime aujourd'hui qu'« une université dont la promotion et le recrutement ne se font pas complètement chez elle n'est pas une université autonome ». Il plaide pour un « système fondé sur le jugement des pairs mais interne à l'établissement », précisant que « le CNU est voué à disparaître car l'autonomie se conduit avec des gens choisis »

Relations Université-Composantes. L'autonomie nécessite également de moderniser le dialogue de gestion interne. Les crédits des composantes ne sont désormais plus fléchés mais alloués en fonction « d'une appréciation de la performance des composantes ». Dès 2009, les représentants des IUT et des écoles d'ingénieurs s'inquiètent unanimement de la fin du fléchage des moyens, s'estimant lésés malgré, pour les IUT, l'obtention fin 2009 de contrats d'objectifs et de moyens annexés « à titre transitoire au contrat de l'établissement » entre eux et les universités. Ils vont jusqu'à menacer de sortir des universités puis les bureaux de l'Adiut et de l'Unpiut rédigent en avril 2011 un projet de « nouveau positionnement » institutionnel voté dans chaque conseil d'IUT.

Relations avec les Entreprises. La loi crée aussi une nouvelle mission pour les universités : l'insertion professionnelle, ce qui doit contribuer à rapprocher universités et entreprises via la création des BAIP, la possibilité pour les universités de créer des fondations, universitaires ou partenariales (en avril 2011, le ministère en recense 39 créées depuis 2008,) et la facilitation du mécénat par des avantages fiscaux (pour plus de détails, voir le bilan sur l'insertion professionnelle).

Immobilier. Le dernier volet de la loi LRU est celui la dévolution du patrimoine immobilier, nouvelle compétence facultative. À ce jour, si toutes les universités se sont dotées d'un schéma directeur immobilier, seules trois universités ont décidé de devenir propriétaires : Auvergne, Toulouse-I et Poitiers (. Seule l'université d'Auvergne a pour le moment signé les actes notariés, le 21 mars 2012, et est donc véritablement devenue propriétaire, les deux autres n'ayant signé que leur convention de dévolution. Quatre autres universités visent une dévolution du patrimoine à partir de 2012 : Paris-II, Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise et Avignon.

Pilotage et relation avec la tutelle. En contrepartie de l'autonomie plus grande qui leur est conférée, les universités doivent être en mesure de s'appuyer sur des dispositifs internes de contrôle et de pilotage (tableaux de bord, bilans sociaux), mais aussi être capables de rendre compte à la tutelle de l'exercice de leurs nouvelles compétences. Une réorganisation de l'administration centrale a été lancée fin 2008 pour l'adapter à l'autonomie des universités. Cependant, dans son dernier rapport, le comité de suivi LRU recommande à l'État de « lever les freins à l'autonomie », notamment dans les domaines de la formation et de la recherche, indiquant que la « dynamique ne doit pas être brisée par une reprise en main de la part des services de l'État au prétexte de difficultés qui pourront apparaître ».

Afin de passer à un véritable pilotage par les résultats, la grande question qui s'ouvre pour le prochain mandat est de donner toute sa place au contrat entre l'État et les établissements, sachant qu'aujourd'hui, sa part dans le financement des universités reste très symbolique.

De la « politique de site » à la « politique d'excellence »

Dépêche AEF 166311 du 11-05-2012

L'idée de favoriser les regroupements d'établissements selon une logique territoriale ne naît pas avec le quinquennat de Nicolas Sarkozy, en 2007. La « politique de site » qu'il va mettre en oeuvre pendant son mandat est en effet en germe dès la loi de programme pour la recherche de 2006, qui crée en particulier les PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur). Le concept même de « campus choisis sur une base très sélective » était déjà présent dans la bouche de François Goulard, alors ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, en 2005, au moment de la préparation de cette. En arrivant au pouvoir, Nicolas Sarkozy reprend ces idées pour en faire un axe majeur de sa politique de recherche et d'enseignement supérieur. Le rang modeste des universités françaises dans les classements internationaux (notamment celui de Shanghai, qui existe depuis 2003) est l'une de ses préoccupations : dans la lettre de mission qu'il adresse à Valérie Pécresse, le 5 juillet 2007, le principal indicateur de réussite de la mission qu'il lui confie est « l'amélioration du rang de nos établissements d'enseignement supérieur dans les classements internationaux, avec l'objectif de classer au moins deux établissements français parmi les 20 premiers et 10 parmi les 100 ». Et pour que la France devienne « un lieu d'excellence universitaire et scientifique », il reviendra à sa ministre d'identifier « quelques campus universitaires susceptibles de devenir des campus de réputation mondiale, en particulier le plateau de Saclay qui sera considéré comme un grand chantier présidentiel ». Elle devra aussi veiller à la création de « campus de réputation européenne dans les régions ».

La philosophie du quinquennat est donc de rompre avec la logique d'aménagement du territoire et de « saupoudrage des moyens », comme le souligne Nicolas Sarkozy, en décembre 2009, lors d'un déplacement à Strasbourg consacré aux priorités du grand emprunt : « L'égalité n'est pas l'égalitarisme. Il y a des chercheurs qui cherchent et qui trouvent. Il y en a d'autres qui cherchent et ne trouvent pas, il faut les aider. Il y en a d'autres qui ne cherchent pas du tout. » Dorénavant, les crédits budgétaires resteront alloués selon un modèle de répartition national, mais les crédits extra-budgétaires seront distribués dans le cadre d'appels à projets compétitifs, à commencer par le volet immobilier.

L'opération Campus : une action volontariste...

Après l'adoption de la loi LRU, à l'été 2007, la seconde grande initiative du quinquennat en matière d'enseignement supérieur intervient en novembre 2007, lorsque Nicolas Sarkozy annonce la vente de « 3 % du capital d'EDF » pour lancer un « plan d'investissement de 5 milliards d'euros » dans les universités. Il s'agit alors de « doter les universités des plus beaux campus ». Une cession immédiate de 2,5 % du capital est effectuée le 3 décembre et, le lendemain, Bercy annonce que cette cession a rapporté « environ 3,7 milliards d'euros ». Ces crédits seront utilisés pour « reconstruire des campus dégradés » et pour « créer des campus ex-nihilo à forte visibilité internationale », précise Valérie Pécresse.

En janvier 2008, Nicolas Sarkozy révèle qu'un processus de sélection de « dix premiers grands projets de rénovation universitaire » va être lancé et dès le mois suivant, la ministre présente le détail de ce qui devient l'« opération campus ». En avril, 46 projets sont déposés. Les six premiers lauréats sont dévoilés le 28 mai, tandis que quatre autres sont sélectionnés lors d'une seconde vague, en juillet : il s'agit des sites de Bordeaux, Grenoble, Lyon (575 M€), Montpellier (325 M€), Strasbourg (375 M€), Toulouse (350 M€), Aix-Marseille (500 M€), Condorcet (450 M€), Saclay (850 M€), ainsi que de Paris intra-muros (1) (700 M€). 11 dossiers seront eux aussi soutenus financièrement, mais dans une moindre mesure, en tant que campus « prometteurs » (Lille, Nancy-Metz, Paris-Est, Université européenne de Bretagne, Nantes, Nice-Sophia Antipolis, Clermont-Ferrand) ou « innovants » (Valenciennes, Le Havre, Cergy, Dijon).

... mais des chantiers qui tardent à sortir de terre

Une première « rallonge » de 75 millions d'euros est accordée à l'opération campus dans le cadre du plan de relance, en février 2009. Puis, en décembre, alors que Nicolas Sarkozy annonce le lancement du « grand emprunt », il indique qu'une partie de celui-ci ira au financement de l'opération campus, à hauteur d'1,3 milliard d'euros, pour atteindre l'objectif initial des 5 milliards. « Les signatures de contrats de PPP devraient intervenir d'ici un an et les premiers travaux commencer alors », est-il précisé. Un premier bilan est publié en octobre 2010, montrant que 58 chantiers ont été lancés. Mais c'est à Laurent Wauquiez, devenu ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche fin juin 2011, qu'il revient de signer la « première convention de transfert de dotation en capital de l'opération campus », le 21 février 2012 à Grenoble, d'une

valeur de 400 millions d'euros. Le « premier PPP opération campus » devrait être signé en juillet 2012, avançant alors les responsables grenoblois, pour une livraison du chantier à l'été 2015.

Entre-temps, des avances correspondant aux intérêts de la dotation ont été versées à plusieurs projets, à partir de fin 2010, pour financer des études ou des chantiers pouvant démarrer en dehors des PPP. Grâce à ces crédits, en février 2012, on comptait 106 chantiers en cours. Mais le rythme de concrétisation de ce plan campus est jugé lent par les parlementaires : en décembre 2011, le rapport de la Mec (Mission d'évaluation et de contrôle) de l'Assemblée nationale estime que la mise en oeuvre concrète du plan campus, en termes de construction et de rénovation de l'immobilier, « est à première vue décevant ». « Le monde universitaire constate que quatre ans après la décision, les travaux n'ont pas commencé », résume le rapport, qui précise qu'au 30 novembre 2011, « les avances versées correspondant aux intérêts 2010 et 2011 s'élèvent à 56,9 millions d'euros ».

Pour autant, si l'opération campus a une visée immobilière avant tout, elle a également un impact plus large. En juin 2010, Valérie Pécresse estimait ainsi qu'elle avait joué « un rôle de catalyseur dans les rapprochements entre les différents acteurs (universités, grandes écoles et organismes de recherche) autour de projets pédagogiques et scientifiques ». Une sorte de « galop d'essai » avant les appels à projets du grand emprunt.

Quand les « campus d'excellence »...

C'est lorsque Nicolas Sarkozy annonce le lancement du grand emprunt, en décembre 2009, que l'expression de « campus d'excellence » apparaît officiellement. « Notre objectif est très simple, nous voulons les meilleures universités du monde », déclare-t-il alors. Après la loi LRU, « nous lançons une nouvelle étape » pour donner aux universités « les moyens de l'excellence », assure le président de la République. L'objectif est de « faire émerger cinq à dix campus d'excellence ayant les moyens, la taille critique et les liens avec les entreprises qui leur permettront de rivaliser avec les meilleures universités mondiales ». L'idée est extraite du rapport de la « commission du grand emprunt », co-présidée par les anciens Premiers ministres Alain Juppé et Michel Rocard, qui lui-même s'inspire d'une politique allemande lancée en 2005.

Comme pour l'opération campus, la procédure d'une sélection compétitive des projets est retenue. Les lauréats recevront une dotation en capital « qui pourra se monter à un milliard d'euros », indique ce jour-là Nicolas Sarkozy. Ils seront ainsi « enfin dotés de capitaux propres, garantie de leur autonomie et de la pérennisation de leurs ressources » et qui leur permettront de faire appel au privé. « Pour la première fois, les universités françaises bénéficieront de ressources pérennes, qui ne seront pas soumises aux aléas des arbitrages budgétaires », ajoute Nicolas Sarkozy.

... se transforment en « Initiatives d'excellence »

Les réactions ne se font pas attendre : au lendemain de cette annonce, les syndicats dénoncent un risque de « creusement des inégalités » (Snesup-FSU) et de « séparation croissante entre quelques universités d'élite et les autres » (Unsa-Éducation). Une intersyndicale de l'enseignement supérieur écrit peu après : « Les 11 milliards pour les universités seront l'occasion de doter cinq à dix grands pôles universitaires, en assumant le fait que les autres universités françaises vont passer en seconde division. Ce choix, en rupture complète avec le principe d'égalité républicaine, entérine la création de déserts de recherche et d'enseignement supérieur ». Mais le processus est lancé. Le 27 janvier 2010, René Ricol est nommé commissaire général à l'investissement, chargé de piloter la mise en oeuvre des « investissements d'avenir » décidés dans le cadre du grand emprunt.

Le colloque annuel de la CPU à Nancy, en avril 2010, est l'occasion pour les représentants du gouvernement d'explicitier les logiques de sites et d'excellence. C'est l'exercice auquel se livrent Jean-Marc Monteil, entre-temps chargé de mission auprès du Premier ministre sur le dossier Saclay, et Bernard Belloc, conseiller du président de la République pour l'enseignement supérieur et la recherche. Début mai pourtant, le vocabulaire évolue : l'expression « campus d'excellence » est abandonnée, au profit des « initiatives d'excellence ». L'explication est fournie par François Fillon à l'issue d'un comité interministériel : « Le terme 'campus d'excellence' était impropre. Il renvoie davantage à un lieu de vie dans une université et le président de la République a déjà lancé le plan campus destiné à financer des investissements sur ces lieux de vie. Ici, il s'agit de financer des innovations en matière de formation de haut niveau ainsi que des programmes liés à la recherche et à l'innovation. » L'été passe, et en septembre 2010, la convention ANR sur ce qui va prendre le surnom d'« idex » est publiée au JO. L'appel à projets suit le lendemain.

Huit IDEX et deux « en devenir »

La première « vague » de cet appel à projets phare va s'étaler sur six mois : entre le dépôt, le 7 janvier 2011, de 17 dossiers de candidature jusqu'à l'annonce, le 1er juillet, de trois lauréats retenus par un jury international, présidé par Jean-Marc Rapp : il s'agit des projets de Strasbourg, Bordeaux et PSL. Entre-temps, des présélections ont eu lieu, au mois de mars. Les quatre recalés doivent revoir leur copie, mais ils n'auront pas à repasser la présélection de la seconde vague, qui s'ouvre le 6 juin. Le 20 septembre, onze nouveaux projets sont déposés et, le 6 novembre, cinq sont présélectionnés, rejoignant en « finale » les

quatre de la vague précédente. Enfin, le 2 février 2012, les cinq lauréats de la seconde vague sont dévoilés : il s'agit de Sorbonne Université, Sorbonne Paris-Cité, Saclay, Toulouse et Aix-Marseille.

Au total, le jury a donc distingué huit idex, qui reçoivent les dotations suivantes : 700 M€ pour Bordeaux (soit 23,8 M€ d'intérêts par an), 750 M€ pour Strasbourg, Paris Sciences et Lettres, Aix Marseille et Toulouse (soit 25,5 M€ par an), 800 M€ pour Sorbonne Paris Cité (soit 27,2 M€), 900 M€ pour Sorbonne Université (soit 30,6 M€) et 950 M€ pour Saclay (soit 32,3 M€). Sont inclus dans ces dotations annuelles l'argent touché au titre de tous les appels à projets (labex, équipex, idefi...). Dans la foulée des résultats de la seconde vague, les projets de Lyon/Saint-Étienne et d'Hesam obtiennent un « lot de consolation », soit respectivement 27 M€ et 18 M€ sur trois ans (9 M€ et 6 M€ par an) et « peut-être une labellisation idex dans trois ans »

Une carte déséquilibrée mais un objectif atteint

Ces idex redessinent-ils la carte de l'enseignement supérieur et de la recherche française ? Pour Patrick Fridenson, directeur d'études à l'EHESS et membre du Sgen-CFDT, la réponse est non : « En totalisant les trois idex de la première vague et les cinq de la seconde vague (plus les cas particuliers de Lyon/Saint-Étienne et Hesam), on arrive tout simplement, comme tout le monde peut s'en rendre compte, à la carte des implantations CNRS des années 1960. On a envie de s'écrier : 'Tout ça pour ça !' », écrit-il en mars 2011). « Toujours en ce qui concerne la carte, on ne peut que relever l'absence totale de tout l'ouest, du nord et d'une partie de l'est. Ce sont, en gros, les régions universitaires qui se sont le plus développées depuis les années 1960 », note aussi l'universitaire. Quant à Patrick Monfort, secrétaire général du SNCS, il estime qu'avec l'absence des sites de Lyon, Grenoble et Montpellier dans la sélection finale, « la reconnaissance scientifique internationale dont jouissent nos grands centres ne se retrouve pas dans la reconnaissance politique des idex, ce qui confirme que les critères mis en avant pour faire les choix ne sont pas scientifiques ».

Mais pour le président du jury des idex, l'objectif initial de Nicolas Sarkozy, lui, est bien atteint : « C'est évident que nous n'avons pas huit Harvard, Cambridge ou MIT en puissance. Mais il y a clairement des sites, si tout se déroule comme annoncé, qui peuvent devenir extrêmement compétitifs et parvenir au top 10 ou 20 mondial », déclare Jean-Marc Rapp à AEF, au terme du processus). Pour le Premier ministre François Fillon, la vraie révolution est ailleurs et elle est « culturelle ». En mai 2011, s'exprimant sur la méthode des appels à projets du PIA et sur l'introduction de jurys internationaux, il soulignait ainsi : « On avait l'habitude de distribuer les crédits publics à ceux qui les réclamaient le plus fort [et] en mettant en place d'abord des critères 'd'aménagement du territoire'. S'agissant de la recherche, s'agissant de l'université, nous n'avons plus le droit de faire ça. Nous n'avons plus le droit, d'abord parce que nous n'avons pas les ressources pour disperser nos moyens, mais surtout parce que la compétition est tellement rude qu'il faut absolument que l'argent public aille aux meilleures équipes, à celles qui sont capables de tenir le meilleur rang dans cette compétition internationale. »

(1) La répartition de l'enveloppe de 700 millions d'euros pour Paris intra-muros n'a été annoncée qu'en avril 2010 : 200 millions ont été attribués à Sorbonne Paris Cité, 130 millions d'euros à Sorbonne Universités, 100 millions d'euros au PRES Hesam, et 70 millions d'euros à PSL. 200 millions d'euros sont attribués à la vie étudiante, dont 150 millions au Crous de Paris

Nicolas Sarkozy revalorise les personnels mais bute sur le statut des enseignants-chercheurs

Dépêche AEF 166063 du 11-05-2012

« Nous avons décidé d'augmenter le salaire des jeunes enseignants-chercheurs entre 12 % et 25 %. Mais nous voulons qu'ils soient évalués. L'évaluation est incontournable », déclarait Nicolas Sarkozy lors d'une intervention télévisée le 5 février 2009. Le président de la République résumait ainsi l'esprit de son quinquennat en matière de ressources humaines dans l'enseignement supérieur : la revalorisation des carrières exige des contreparties, particulièrement pour les enseignants-chercheurs.

Dès son arrivée à la tête du MESR en 2007, Valérie Pécresse annonce ainsi sa volonté d'augmenter l'attractivité des carrières de l'ensemble des personnels (enseignants-chercheurs, Biatss...) et met sur pied une commission présidée par Rémi Schwartz. Ce dernier remet son rapport en juillet 2008, formulant une cinquantaine de recommandations sur les statuts, la gestion des carrières et les rémunérations des enseignants-chercheurs et enseignants du supérieur et des personnels Biatoss. En octobre 2008, la ministre annonce les mesures du « chantier carrières », prévoyant une enveloppe de 252 millions d'euros cumulés sur trois ans (2009-2011) : mesures en faveur des jeunes maîtres de conférences, augmentation des taux de promotion, réévaluation des primes et création de la PES (prime d'excellence scientifique), augmentation des rémunérations...

La réforme su statut des Enseignants-Chercheurs

Mais ces mesures statutaires appellent des contreparties, notamment en termes d'évaluation et de modulation de service. Est donc rédigé fin octobre 2008 un projet de décret modifiant le statut des enseignants-chercheurs de 1984, soumis aux organisations syndicales. Il prévoit des mesures de déconcentration d'actes de gestion aux présidents d'université (titularisation, détachement, délégation, promotion, mise à disposition, etc.) ; il précise les principes de la modulation de service ; il définit des nouvelles règles d'évaluation des enseignants-chercheurs ; il simplifie les modalités de recrutement des enseignants-chercheurs étrangers et il intègre les mesures statutaires prévues dans le chantier « carrières ».

Ce projet de décret – conjugué à la réforme de la formation des enseignants et à l'annonce de suppressions de postes – entraîne une très forte mobilisation dans les universités au printemps 2009 qui durera près de quatre mois. Après une médiation menée par Claire Bazy-Malaurie, présidente de chambre à la Cour des comptes et présidente du comité de suivi de la loi LRU, le décret est finalement adopté fin avril 2009. Plusieurs « avancées » sont obtenues par les syndicats, notamment sur les heures complémentaires et la modulation de service qui ne pourra se faire qu'avec l'accord écrit de l'intéressé.

Des « disparités » dans l'application du référentiel des tâches

Corollaire des nouvelles missions d'orientation et d'insertion professionnelle des enseignants-chercheurs, le référentiel des équivalences des tâches, négocié par les syndicats, est publié au JO en août 2009, et son mode d'emploi est rédigé par un comité de suivi. En octobre 2011, la DGRH annonce que la moitié des universités ont mis en place un tableau d'équivalences horaires. Mais certains acteurs estiment qu'il existe « des disparités » dans la façon de l'appliquer d'une composante à une autre, dans la prise en compte de certaines tâches et dans le montant des primes attribuées

Par ailleurs, deux recours sont déposés au Conseil d'État en mars 2010 contre le décret statutaire des enseignants-chercheurs et celui sur les comités de sélection, puis renvoyés en mai 2010 au Conseil constitutionnel. Les articles de la loi LRU sont finalement déclarés conformes à la Constitution en août 2010, et les requêtes sont rejetées par le Conseil d'État

Le CNU renforcé

Malgré l'affaire dite des « auto-promotions », notamment dans la section 19 (sociologie et démographie), c'est finalement le CNU (Conseil national des universités) qui ressort principal vainqueur de la mobilisation du printemps 2009, incarnant la « garantie du statut national des universitaires » contre le pouvoir grandissant des universités autonomes, le « localisme » : il conserve la moitié des promotions et sera chargé d'une nouvelle mission, l'évaluation quadriennale de tous les enseignants-chercheurs. Toutefois, trois ans plus tard, et malgré l'élection d'un nouveau CNU en 2011, cette nouvelle mission n'est toujours pas concrètement entrée en vigueur, les résistances étant encore nombreuses. Le ministre Laurent Wauquiez a même demandé à la DGRH en décembre 2011 de revoir le calendrier « afin de se donner plus de temps »

Le CNU se retrouve également au coeur de deux projets de réforme lancés sous le mandat de Valérie Pécresse et accélérés après l'arrivée de Laurent Wauquiez. Le premier concerne la création d'une nouvelle section 75 de criminologie, jugée plus « politique » que scientifique par la communauté universitaire (syndicats, CPU, associations, l'ensemble des sections du CNU). Le deuxième chantier n'a pas abouti : il s'agissait de réformer les procédures de recrutement des professeurs dans les disciplines à agrégation du supérieur (juridique, politique, économique et de gestion).

Enfin, une réflexion lancée en mars 2011 par Valérie Pécresse reste inachevée : la question de la déontologie des enseignants-chercheurs et des chercheurs lors des procédures de recrutement. Suite à la remise du rapport de Claudine Tiercelin, professeure de philosophie au Collège de France, en mars dernier à Laurent Wauquiez, le ministre avait annoncé la mise en place d'une commission chargée d'analyser la promotion, la mutation des enseignants-chercheurs ou encore les règles et les procédures disciplinaires.

BIATOSS : un rapprochement ITRF-ITA inachevé

Le traitement des personnels Biatss (1) a également fait l'objet d'une attention particulière au cours de ce quinquennat. Valérie Pécresse annonce en mai 2008 des mesures catégorielles, essentiellement une accélération de l'avancement de tous les personnels et une augmentation de l'enveloppe indemnitaire. Le rapport Schwartz préconise « la poursuite du rapprochement ITRF-ITA », le rapprochement de l'ASU et des ITRF, et la création d'une « nouvelle filière administrative et technique unique pour l'enseignement supérieur, sur le modèle de l'actuelle filière des ITRF »

Au final, l'Unsa-Éducation dresse pour les Biatss un bilan « plus que mitigé » du « plan carrières », estimant que les suppressions de postes liées aux repyramidages dans les universités ont limité la portée de l'augmentation des taux de promotion, que le taux indemnitaire dans l'enseignement supérieur est encore loin d'atteindre le taux moyen de la fonction publique et regrettant que l'intégration des assistants ingénieurs

dans le corps des ingénieurs d'études ne se soit pas faite malgré la volonté affichée de Valérie Pécresse à la rentrée 2009.

Par ailleurs, la ministre et Luc Chatel, ministre de l'Éducation nationale, signent un protocole d'accord en mars 2010 avec A&I-Unsa en vue de créer une « filière administrative interministérielle ».

Peu d'évolution pour les PRAG

Dès mars 2010, le MESR et le ministère de l'Éducation nationale ouvrent des discussions sur les modalités d'affectation, le référentiel d'équivalence horaire ou l'engagement dans la recherche des Prag (professeurs agrégés) et des PRCE (professeurs certifiés). En septembre 2011, la négociation aboutit à la diffusion d'une circulaire du MESR demandant aux universités de généraliser les commissions de recrutement, alors que certains syndicats espéraient la publication d'un décret, plus contraignant. Le Sgen-CFDT, mobilisé sur ce dossier, estime au final que « rien n'a bougé ».

Résorption de la précarité ?

En janvier 2010, Nicolas Sarkozy se déclare « tout à fait prêt à envisager la titularisation progressive des contractuels » de l'Éducation nationale : débute alors une concertation au niveau de la fonction publique dite « protocole Tron » (mars 2011) entre le gouvernement et six fédérations syndicales qui aboutit un an plus tard à la loi « Sauvadet » de résorption de la précarité applicable à l'ensemble des fonctionnaires. Après la mobilisation d'une intersyndicale de l'enseignement supérieur, les amendements gouvernementaux portant sur les contractuels recrutés par le biais de convention de recherche sont retirés du projet de loi.

Selon le MESR, 10 000 contractuels dans l'enseignement supérieur, principalement des Biatss et 1 000 autres contractuels recrutés dans les organismes de recherche devraient profiter des mesures prévues par la loi, alors que l'intersyndicale estime qu'il y aurait plus de 50 000 précaires en tout. La loi « Sauvadet » introduit en outre de nouvelles règles en faveur de l'égalité, en prévoyant notamment un minimum de 40 % d'élus au CA de l'un des deux sexes.

(1) Les Biatoss sont devenus Biatss depuis les dernières lois de décentralisation qui ont fait passer la compétence de la gestion des ouvriers aux régions.

Un bilan à l'international entaché par « la circulaire Guéant » sur les étudiants étrangers

Dépêche AEF 166138 du 11-05-2012

Alors que le mot d'ordre du quinquennat de Nicolas Sarkozy a été « l'attractivité » des universités françaises, tant pour les chercheurs que pour les étudiants étrangers, le bilan « enseignement supérieur » de Nicolas Sarkozy à l'international est indéniablement marqué - et entaché - par la « circulaire Guéant » sur les étudiants étrangers. En effet, en juillet 2007, la volonté du président est claire : il demande à Brice Hortefeux, alors ministre de l'Intérieur, de « changer profondément la politique d'accueil des étudiants étrangers en France », émettant le souhait que « la France devienne un pays qui attire les meilleurs étudiants du monde entier ». Cinq ans plus tard, force est de constater que l'image de la France est écornée : les responsables d'établissements d'enseignement supérieur redoutent une baisse des pré-inscriptions d'étudiants étrangers pour la rentrée 2012. La faute à la circulaire du 31 mai 2011, cosignée par Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, et Xavier Bertrand, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, qui a pour conséquence immédiate, dès l'été 2011, des refus de visa de travail pour de nombreux étrangers fraîchement diplômés de grandes écoles.

Long de six pages, il appelle les préfets à interpréter plus rigoureusement la loi de 2006 sur le travail des étrangers, rappelant l'objectif gouvernemental « d'adapter l'immigration légale aux besoins comme aux capacités d'accueil et d'intégration de la société française ». Le texte provoque immédiatement l'émotion de la CGE car il fait explicitement référence aux étudiants étrangers, les ministres écrivant : « La procédure de changement de statut (étudiants demandant un titre de séjour professionnel) devra faire l'objet d'un contrôle approfondi ».

Un mouvement de mobilisation qui prend de l'ampleur

Un regroupement d'étudiants étrangers voit le jour sur Facebook durant l'été - le « collectif du 31 mai » - afin de dénoncer la multiplication des refus de visa de travail. « Avant la circulaire Guéant du 31 mai 2011, cette démarche administrative [dite « CDS » pour « changement de statut »], qui permet de

passer du statut d'étudiant à celui de salarié au moment de la signature d'un contrat de travail, prenait entre trois semaines et un mois. Aujourd'hui, cela peut aller jusqu'à cinq mois, et les refus s'accroissent depuis une semaine », expliquait en octobre 2011 Fatma Chouaieb, porte-parole du collectif. « Cette circulaire est un mot d'ordre pour dissuader les diplômés étrangers de rester en France », dénonçait-elle.

Un mouvement de mobilisation d'ampleur se met en place à l'automne 2011. Après la CGE, c'est au tour de la CPU et des organisations étudiantes de dénoncer la circulaire. L'affaire devient politique à la fin du mois de septembre, lorsque Valérie Pécresse, ex-ministre de l'Enseignement supérieur nouvellement nommée ministre du Budget, écrit à Claude Guéant pour lui demander de la « tenir informée des consignes qui pourraient être transmises aux préfets pour une application de [la] circulaire conforme à la lettre et à l'esprit de notre stratégie d'attractivité universitaire de la France ». Parallèlement, le Sénat qui a nouvellement changé de majorité, adopte en novembre 2011 une proposition de résolution relative au séjour des étudiants étrangers diplômés. Une opération de parrainage d'étudiants étrangers est par ailleurs lancée par des personnalités comme Albert Fert, prix Nobel de physique, ce qui a pour effet de médiatiser davantage le dossier. Le dialogue interministériel est alors engagé. Mais, dans un premier temps, il n'est pas question de revenir sur le texte : selon Laurent Wauquiez, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, l'affaire n'est qu'un problème « d'application » (

Une nouvelle circulaire qui satisfait les Conférences, pas les étudiants

Le premier signe d'apaisement de la part du gouvernement intervient fin novembre 2011, lorsque François Fillon adresse un courrier à la CPU, à la CGE et à la Cdefi, dans lequel il réaffirme l'attachement de la France à « sa tradition d'accueil des étudiants étrangers ». Il précise également que « ces étudiants peuvent demander à bénéficier de l'autorisation provisoire de séjour prévue à l'article L. 311-11 du Cedesa [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile], afin d'acquérir en France une première expérience professionnelle, sans que la situation de l'emploi leur soit opposable et sans qu'il y ait lieu, par conséquent, de tenir compte de la liste des métiers 'en tension' ». Il faut toutefois attendre le mois de décembre pour entendre le ministre de l'Intérieur parler d'une nouvelle circulaire. C'est le 23 décembre que Claude Guéant annonce à la radio son intention de rédiger « une circulaire spécifique sur le travail des étudiants étrangers, afin que les cas de figure soient examinés et que les choses soient plus claires ».

Les conférences académiques sont alors appelées à donner leur avis sur un nouveau texte, qui leur est soumis le 4 janvier 2012, puis se félicitent de constater que leurs amendements ont été pris en compte. Ainsi, Louis Vogel, président de la CPU, déclare : « Tout ce qu'il était possible de faire dans le cadre d'une circulaire a été fait, sachant qu'on ne pouvait toucher ni au décret, ni à la loi ». Il remarque toutefois : « Cela ne veut pas dire qu'il ne reste rien à faire en matière de travail des étudiants étrangers, notamment ceux du premier cycle pour lesquels il y a aussi des questions d'insertion professionnelle à traiter. La loi doit être modifiée. » De leur côté, les associations étudiantes, et particulièrement le collectif du 31 mai, ne se satisfont pas de ce nouveau texte, dénonçant un « effet de communication » et un « coup de bluff ». Pour elles, seul compte le retrait pur et simple de la première circulaire, qui n'interviendra pas.

En parallèle : Création de l'EPIC CAMPUSFRANCE

Au moment même où l'image de la France se trouvait égratignée par l'affaire de la « circulaire Guéant », était publié le décret de création de l'Epic CampusFrance - qui regroupe l'ensemble des activités du GIP CampusFrance, de l'association Egide et des activités internationales du Cnous. Destiné à être « l'acteur de la mobilité étudiante internationale », l'Epic a notamment été créé dans le but de donner une plus grande visibilité à la France auprès des étudiants étrangers.

Malgré la volonté affichée des ministres de tutelle Valérie Pécresse et Bernard Kouchner, la création effective de cet établissement, le 31 décembre 2011, est intervenu plus d'un an après la loi de juillet 2010 créant l'Epic. Christian Demuynck, chargé de la « mission de préfiguration » visant à préparer la mise en place de l'Epic, explique qu'« il est souvent préférable de prendre un peu de temps pour réfléchir et échanger afin de proposer un projet adapté aux exigences et aux enjeux ».

Rattachement des activités du CNOUS, une « Aberration » pour certains

Fin avril 2012, un chapitre se clôt avec la fusion effective du GIP CampusFrance et de l'association Egide. Cela se manifeste par la nomination d'Antoine Grassin, qui occupait préalablement le poste d'administrateur provisoire, au poste de directeur général de l'Epic. Christian Demuynck est quant à lui nommé président du conseil d'administration de l'établissement. « À partir du 1er mai, seul l'Epic subsistera », explique Antoine Grassin. Interrogé sur le nouvel organigramme de l'établissement, il indique que « les personnes qui étaient à la tête des anciennes structures [du GIP CampusFrance et d'Egide] prendront des fonctions de directeurs délégués auprès du directeur général et seront notamment chargées de coordonner les activités dans le secteur qui correspondait auparavant à leur structure d'origine ».

Reste maintenant à rendre effectif le rattachement des activités internationales du Cnous. Dans une interview à AEF, Antoine Grassin avait fait savoir que cela devait intervenir « au 1er septembre 2012 ». Toutefois, ce rattachement est mal perçu, notamment par les organisations étudiantes. Dès le mois de juillet 2010, la Fage avait qualifié ce rattachement d'« aberration ». Cela « va créer deux guichets d'accueil, d'une

part les Crous pour les étudiants français et de l'autre CampusFrance pour les étudiants étrangers », indiquait l'organisation étudiante, s'interrogeant « sur ce clivage symbolique censé améliorer l'accueil des étudiants étrangers ». Selon la Fage, il est au contraire nécessaire pour « les étudiants internationaux de bénéficier d'un guichet unique d'accueil et d'accompagnement, que seul un réseau des oeuvres fort et cohérent peut assurer ».

Un classement européen, « U-Multirank », mis sur les rails

Parmi les dernières actions du quinquennat en matière d'attractivité internationale, il convient aussi de souligner le transfert par le MESR de l'intégralité de la gestion des bourses de mobilité aux universités, en janvier 2012. Pour rappel, ces bourses représentent une aide complémentaire destinée aux étudiants boursiers sur critères sociaux en mobilité à l'étranger. Leur transfert, qui était souhaité par la CPU, « s'inscrit dans la logique de l'autonomie qui repose sur la confiance de l'État en l'université et en la qualité de ses présidents », avait expliqué le ministère. Le montant global des bourses de mobilité, qui seront transférées à partir de la rentrée 2012, est de 25,7 millions d'euros, soit une augmentation de 2 millions d'euros en 2012 par rapport à l'année 2011.

Enfin, l'action de la France à l'international durant ce quinquennat aura aussi été marquée par le lancement d'une initiative au niveau européen : à l'occasion de la présidence française de l'UE, fin 2008, Valérie Pécresse appuie en effet fortement l'idée d'un classement européen des universités. Ce dernier a été validé en avril 2009, à Louvain, à l'occasion de la conférence réunissant les ministres de l'Enseignement supérieur des États signataires du processus de Bologne. Depuis, le projet, baptisé « U-Multirank », suit son cours : en juin 2011, les conclusions du groupe d'étude sur la faisabilité d'un tel classement ont été rendues publiques. Le consortium a estimé ce classement faisable, mais a néanmoins plaidé pour l'ouverture d'une seconde « phase projet » de deux ans, jusqu'en 2014, dont l'appel à projets vient d'être publié. Il a aussi jugé que le meilleur modèle organisationnel pour gérer ce type de production serait « un organisme indépendant sans but lucratif, financé par de multiples sources, et supervisé par un comité des sages ('board of trustees') ».

Le bilan en matière de formation et d'insertion professionnelle

Dépêche AEF 166298 du 09-05-2012

L'insertion professionnelle qui devient une mission à part entière des universités, l'amélioration de la réussite en licence et la masterisation sont les trois chantiers phares du président de la République sortant, Nicolas Sarkozy, entre 2007 et 2012, en termes de formation et d'insertion. Ils sont conduits par Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 18 mai 2007 au 29 juin 2011, puis par Laurent Wauquiez. AEF proposera prochainement un bilan détaillé de ces trois dossiers. Dans l'immédiat, voici quelques éléments permettant d'avoir une vision globale de la politique « formation » et « insertion professionnelle » menée dans le champ de l'enseignement supérieur pendant ce quinquennat.

L'insertion professionnelle, une priorité forte

La loi LRU, en mettant l'orientation et l'insertion professionnelle au même rang que l'enseignement et la recherche dans les missions des universités, oblige ces dernières à repenser au moins partiellement l'organisation de leurs politiques en la matière et leurs liens avec les entreprises. Des schémas directeurs de l'aide à l'insertion et des BAIP (bureaux d'aide à l'insertion professionnelle) sont mis en place dans la quasi-totalité des universités. Mais globalement, ces structures souffrent encore d'un déficit de visibilité à la fois auprès des étudiants et des entreprises. Ce chantier pose notamment la question de l'implication des enseignants-chercheurs dans ces missions, alors qu'ils sont essentiellement évalués sur leurs activités de recherche.

La mesure de l'insertion professionnelle des jeunes diplômés au moyen d'une enquête annuelle désormais commune est le corollaire de cette mission. Pour cela, une enquête sur les masters est mise en place pour la première fois en 2010. Les premiers résultats se révèlent positifs, le taux moyen d'insertion étant de près de 92 %. La publication de ces données sous forme de classement fait toutefois débat, tout comme la méthodologie adoptée. Par ailleurs, dans sa lettre de mission à Valérie Pécresse, Nicolas Sarkozy propose de moduler les moyens attribués aux universités aux résultats en matière d'accès à l'emploi des diplômés. L'indicateur de performance permettant cette modulation, très délicat à mettre en oeuvre, n'a finalement pas vu le jour.

L'amélioration de la réussite en licence

Nicolas Sarkozy demande dès juillet 2007 à la ministre de mettre en place un dispositif d'orientation permettant de garantir que « chaque étudiant rejoint une filière dans laquelle il a des chances de réussir et d'obtenir un emploi ». Le plan licence, doté de 730 millions d'euros pour la période 2008-2012, a fait l'objet selon l'inspection générale de l'enseignement supérieur d'« une mise en mouvement, diverse, inégale, mais réelle » entre les universités et entre les UFR.

L'objectif de diviser par deux en cinq ans le taux d'échec en L1 n'a pas été atteint, malgré les multiples actions de soutien mises en place par les établissements. Pour certains acteurs, le plan licence n'a pas permis de faire évoluer en profondeur les méthodes d'enseignement en fonction des publics étudiants, alors qu'il s'agissait d'une des conditions de l'amélioration de la réussite en licence. Pour faire de la licence générale un diplôme national qualifiant pour l'insertion professionnelle, Valérie Pécresse organise la rénovation de l'arrêté licence d'avril 2002. Le nouvel arrêté réintroduit un cadrage national des modalités d'examens et un seuil horaire de 1 500 heures sur le cycle licence. Sur ce point, les établissements devront trouver un équilibre entre les règles nationales et les décisions qui relèvent de leur autonomie pédagogique. Le comité de suivi de la LRU recommande d'ailleurs de laisser aux universités « une large capacité d'expérimentation quant au contenu et aux programmes des formations », comme le demande la CPU.

Le texte prévoit aussi de renforcer la professionnalisation du cycle licence, via la mise en place de stages facultatifs, de conseils de perfectionnement et la création de référentiels de compétences – toujours en cours d'élaboration. Comme pour l'insertion professionnelle, le statut des enseignants-chercheurs se révèle parfois un obstacle à la mise en œuvre des réformes, d'autant plus que les universités sont incitées, avec les investissements d'avenir, à concentrer leurs efforts sur la recherche plutôt que sur le premier cycle. Mais le colloque de la CPU, en mai 2011, au cours duquel la conférence a exhorté ses membres à engager une révolution pédagogique, a montré que la situation était susceptible d'évoluer rapidement.

La masterisation et les IDEFI

La réforme de la formation des enseignants, entrée en vigueur à la rentrée 2010, consiste, pour schématiser, à recruter les étudiants à bac +5 et non plus à bac +3, et de revaloriser leur salaire. Les universités mettent en place des masters « métiers de l'enseignement » pour les professeurs des écoles, les CPE et les enseignants des disciplines techniques et professionnelles – les enseignants du second degré étant inscrits en masters disciplinaires. Après deux ans de mise en œuvre, la réforme fait presque l'unanimité contre elle. Les critiques se concentrent sur le manque de formation pratique des jeunes recrues qui deviennent d'emblée enseignants à temps plein, à la suite de la suppression de l'année de stage et la difficulté à concilier préparation au concours, découverte du métier et préparation du master. Le devenir des étudiants ayant échoué au concours mais ayant réussi leur master n'est pas non plus réglé.

Le lancement de l'appel à projets idefi (initiatives d'excellence en formations innovantes) en octobre 2011 doit permettre de rééquilibrer les investissements d'avenir vers la formation et de soutenir l'innovation pédagogique, annonce Valérie Pécresse. « Pour avoir les meilleures universités du monde, il faut également primer de nouveaux programmes, de nouvelles méthodes pédagogiques, qui ne sont plus celles d'il y a 50 ans », déclare Nicolas Sarkozy en juin 2011. Au final, 37 projets se partagent 149 millions d'euros. Cet appel à projets est l'occasion pour le ministère d'aborder la question de la formation continue dans les universités. Laurent Wauquiez invite les universités à se positionner sur ce secteur, qu'il qualifie de « nouvelle frontière ».

Formations de Santé

Lors du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les études médicales et paramédicales auront été réformées dans leur ensemble pour intégrer progressivement le système LMD. La PCEM1 et la PCEP1 sont remplacées, à la rentrée 2010, par une L1 santé (ou Paces). Le but est de réduire le « gâchis humain » en première année en développant des passerelles vers d'autres filières universitaires et de favoriser l'émergence d'une culture commune aux professionnels de santé. Au final, trop d'étudiants qui n'ont pas les aptitudes nécessaires pour suivre des cursus de santé s'inscrivent encore dans cette année d'étude, regrette le Dgesip, Patrick Hetzel. La CPU regrette de son côté la faible mutualisation entre enseignements de médecine et de pharmacie et le maintien du caractère tubulaire de la Paces. La mise en place des dispositifs de réorientation à la fin du premier et du second semestres se révèle très hétérogène, selon un premier bilan de la Dgesip.

Par ailleurs, plusieurs professions de santé sont désormais engagées dans un processus d'intégration au système universitaire) : les infirmiers, les infirmiers anesthésistes, les kinésithérapeutes, les ergothérapeutes.

Comment les universités s'emparent de leur nouvelle mission d'insertion professionnelle

Dépêche AEF 166788 du 11-05-2012

La loi LRU fait de « l'orientation et de l'insertion professionnelle » une mission de service public à part entière des universités, au même titre que l'enseignement et la recherche. Si les universités n'ont pas attendu cette loi pour s'en préoccuper, il n'en reste pas moins que ces dernières sont amenées à repenser, au moins partiellement, l'organisation de cette mission et les liens avec les entreprises. Le chantier de l'insertion professionnelle est aussi marqué pendant cette période par le lancement d'une enquête commune aux universités touchant certaines catégories de diplômés.

Un BAIP (bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants) doit être créé dans chaque université (LRU, article 21). Un groupe de travail retient pour l'organisation de ces bureaux la formule de « schémas directeurs », plutôt que celle d'un « modèle normatif et uniforme d'un cahier des charges » (1). L'idée n'est pas d'imposer un modèle unique mais de mettre davantage de cohérence dans les structures parfois nombreuses traitant de l'orientation et de l'insertion professionnelle (2). Car SCUIO-IP, bureaux des stages, services centraux des enseignements, observatoires, services communs de documentation, services de formation continue... constituent parfois des ensembles peu lisibles. Le groupe de travail situe « l'enveloppe nécessaire (...) dans une fourchette de 40 à 50 millions d'euros », tandis que la circulaire sur les BAIP sort le 19 novembre 2008.

L'organisation de l'insertion

Comment s'est concrétisée cette mission ? Les schémas directeurs « établis par les universités témoignent de nettes avancées : engagement de l'équipe présidentielle, sensibilisation des équipes pédagogiques, développement de partenariats (...), modules de préparation à l'insertion professionnelle, acquisition de techniques de recherche d'emploi, aide au bilan de compétences des étudiants », observe le comité de suivi LRU en février 2011. Mais il est « difficile de mesurer l'appropriation par les usagers et les résultats des mesures inscrites dans ces schémas ». Quant à la création des BAIP, elle est marquée par « une grande diversité de structures, de publics et de pratiques ». Si le processus est bien « en ordre de marche », il faudra « du temps pour que la totalité des étudiants bénéficie pleinement des apports des BAIP ». Autre constat : les trois quarts des entreprises ne connaissent pas les BAIP, selon une enquête d'IMS Entreprendre pour la cité (avril 2012).

Plusieurs questions restent posées :

- **l'implication des enseignants-chercheurs.** Celle-ci est « encore très inégale selon les universités et selon les disciplines », souligne le comité de suivi LRU (février 2011). Comment inciter les enseignants-chercheurs à s'impliquer, alors que les activités d'accompagnement de l'insertion professionnelle - et de pédagogie - ne sont pas ou peu reconnues (carrière et primes) ? Mieux valoriser l'investissement pédagogique des enseignants-chercheurs est l'une des propositions du comité d'orientation de la licence, installé par Valérie Péresse, dans son rapport final (mars 2012).

- **les liens universités entreprises.** Lors du 1er « séminaire national des BAIP », Khaled Bouabdallah, président de l'université de Saint-Étienne, témoigne avoir eu « des débats avec des enseignants qui pensent que l'insertion professionnelle n'est pas leur mission ». Bien qu'« en voie de régression », ces réactions existent encore. Pour le comité de suivi LRU, « une plus large participation des professionnels dans les Cevu (Conseil des études et de la vie universitaire) pourrait s'avérer utile ».

- **le portage politique par les universités.** Même si cela dépend des contextes locaux, il semblerait en règle générale que l'insertion professionnelle n'ait pas été durant ces cinq ans la préoccupation première des équipes présidentielles nouvellement autonomes, confrontées à de multiples sollicitations : recherche, gouvernance, investissements d'avenir... Pour autant, elle a indéniablement bénéficié de la dynamique de mouvement, selon laquelle un élément ne peut bouger sans que les autres ne bougent aussi.

La mesure de l'insertion

Un autre temps fort du chantier de l'insertion professionnelle dans les universités est la publication des résultats de deux enquêtes d'insertion de diplômés, enquêtes dont la méthodologie est pour la première fois communes aux universités, ce qui permet sous certaines conditions d'envisager des comparaisons. Cette enquête annuelle décline notamment l'article 20 de la LRU (3). Ses objectifs, répertoriés dans la « Charte de l'insertion professionnelle des diplômés », se révèlent multiples :

- « contribuer à l'information des publics (...) et à la notoriété des filières universitaires »,
- établir « un outil de pilotage au service des universités »,
- « à terme (...) faire reposer une partie de l'allocation des moyens aux établissements sur un indicateur d'insertion professionnelle ».

Les résultats de la 1re enquête sont connus fin 2010. Sur le fond, le taux d'emploi moyen des diplômés 2007 de masters est globalement de 91,4 % toutes disciplines confondues, 30 mois après l'obtention du diplôme. Pourtant, la communauté universitaire multiplie les critiques. Les résultats sont d'abord médiatisés dans « Le Figaro Magazine » du 16 octobre 2010 sous forme de classements qu'accompagne une interview de Valérie Pécresse, avant de l'être sur le site du ministère, cette fois-ci dans l'ordre alphabétique des universités. La CPU regrette une présentation sous forme de classement et ne présentant pas « toutes les garanties scientifiques et méthodologiques » et estime n'avoir pas été suffisamment associée à la diffusion des résultats.

Fin 2011, la 2e édition de l'enquête, est plus consensuelle, même si la parution des résultats sous forme de classement qu'accompagne une interview de Laurent Wauquiez - cette fois par le magazine « Le Point » - ravive des réactions d'hostilité. Mais l'abandon d'outils par le MESR permettant de classer les résultats et l'abandon d'un taux d'insertion professionnel global pour chaque université sont appréciés. La CPU estime aussi avoir été davantage écoutée.

Aujourd'hui, plusieurs questions restent ouvertes :

- **L'allocation des moyens.** Valérie Pécresse a beau déclarer en juillet 2009 que l'indicateur de performance permettant l'allocation d'une partie des moyens aux universités est « quasiment prêt », celui-ci n'a en réalité pas vu le jour. En novembre 2011, Patrick Hetzel, Dgesip, déclare que « l'objectif de construction de cet indicateur est maintenu, mais [qu'il faut] trouver une méthodologie suffisamment robuste ». L'indicateur ne sera pas « brut », mais « relatif, prenant en compte le marché de l'emploi ». Mais comme le rappelle Pascal Olivard, « la CPU est opposée à un indicateur unique relatif à l'insertion professionnelle, cela n'aurait aucun sens ».

- **La labellisation de l'enquête.** Après avoir d'abord reporté un « avis d'opportunité » favorable à cette enquête, la commission « services publics et services aux publics » du Cnis prononce le 15 juin 2011 un tel avis, malgré certaines « réserves ». Celles-ci portent notamment sur l'utilisation des indicateurs de performance permettant de contribuer à allouer une partie des moyens aux universités. En vue d'obtenir le « label d'intérêt général et de qualité statistique », l'enquête doit maintenant passer devant le « comité du label ». Pour schématiser, le label apporterait de la reconnaissance, mais figerait en partie le questionnaire.

- **Les opérateurs de l'enquête.** Pour Pascal Olivard (CPU), les universités doivent être localement les opérateurs de l'enquête : « si l'enquête était réalisée par un opérateur national, nous perdriions [la] possibilité d'obtenir des réponses propres à nos contextes locaux ». Plutôt que de labelliser l'enquête, mieux vaudrait « accréditer les observatoires » pour éviter le recours à un tel opérateur national. Mais en novembre 2011 il déclare : « Pourquoi pas un label, si nous restons les opérateurs de la mesure de l'insertion ». Au niveau national et non plus local, le MESR envisageait-il « à terme de déléguer la compilation des questionnaires au Cereq ou à l'Apec » ? « Ce n'est pas d'actualité », répondait Patrick Hetzel fin 2011.

- **Le principe de comparaison.** Attention à ne comparer ce qui ne peut pas l'être, avertissent des présidents : universités mono ou pluridisciplinaires, n'accueillant pas les mêmes publics, etc. Pour Pascal Olivard (CPU), les caractéristiques de la population étudiante (taux de boursiers, années de retard au bac...) devraient être prises en compte. Certains items posent question : la durée au-delà de laquelle est enquêtée l'insertion (30 mois), le seuil de réponses au-dessous duquel les résultats ne sont pas pris en compte... Autre chantier : l'enquête du réseau des IUT, très détaillée, doit-elle entrer dans le cadre de cette enquête commune, moins précise ?

(1) Le groupe de travail sur les BAIP est coprésidé par Jean-Michel Uhaldeborde, ancien président de l'université de Pau et des pays de l'Adour, et Thomas Chaudron, président du Centre des jeunes dirigeants d'entreprise.

(2) Deux modèles d'organisation sont envisagés : l'un « unitaire et centralisé » plutôt dans les établissements « monodisciplinaires et monosites » où le BAIP « peut être confondu avec le Scuio », l'autre « réticulaire et coordonné » plutôt dans les établissements « pluridisciplinaires et plurisites » où le BAIP « est conçu comme la tête d'un réseau ».

(3) Article 20 de la LRU : les établissements rendent publiques « des statistiques comportant des indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes, de poursuites d'études et d'insertion professionnelle des étudiants ».

Investissements d'avenir et crédit impôt recherche : les deux actions phares de Nicolas Sarkozy en recherche

Dépêche AEF 166143 du 07-05-2012

Réforme du crédit impôt recherche en 2008 pour accroître l'effort de R&D des entreprises et lancement, en 2010, du « grand emprunt », un programme d'investissements d'avenir doté de 35 milliards d'euros, dont près de 22 milliards pour la recherche et les universités : telles sont les deux actions phares de Nicolas Sarkozy en matière de recherche, un domaine considéré tout au long du quinquennat (2007-2012) comme une « priorité », mais pour lequel le président n'a pas toujours su trouver les mots en s'adressant

aux chercheurs. La politique de recherche est menée par Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 18 mai 2007 au 29 juin 2011, puis par Laurent Wauquiez

Investissements d'avenir : 22 milliards d'€ pour la Recherche

Les investissements d'avenir ont été préparés par une commission coprésidée par les anciens Premiers ministres Alain Juppé et Michel Rocard, et sont pilotés par un CGI (Commissariat général à l'investissement), dirigé par René Ricol et placé sous l'autorité du Premier ministre François Fillon. Les vagues successives d'appels à projets ont fait émerger, après examen systématique par des jurys internationaux, quantités de lauréats dans le domaine de la recherche. Deux principales critiques émergent néanmoins. La première est celle d'une crainte que la concentration des financements sur les équipes « d'excellence » ne conduise à une « désertification » de certaines régions. La seconde porte sur l'attribution d'une partie des crédits sous forme de dotations en capital dont seuls les intérêts annuels pourront être consommés. L'équipe du candidat socialiste à l'élection présidentielle, François Hollande, promet d'étendre le périmètre des « idex » (initiatives d'excellence) pour éviter l'effet de désertification.

Le CIR passé à plus de 5 milliards d'€ pour soutenir la R&D privée

S'agissant du crédit impôt recherche, son montant a considérablement augmenté après la réforme de 2008, passant de 1,6 milliard d'euros en 2007 à 5,3 milliards d'euros en 2012. L'objet de la réforme consistait à simplifier le mécanisme tout en y instaurant une prime à l'embauche de docteurs et à la sous-traitance de travaux de recherche aux laboratoires publics. Devenu l'une des premières dépenses fiscales du pays, le dispositif ne cesse de susciter l'inquiétude, notamment du Parlement, quant à son efficacité réelle et aux « effets d'aubaine » dont il permettrait aux grands groupes de profiter. Les syndicats de chercheurs dénoncent quant à eux un instrument qui n'empêche en rien les grands groupes de délocaliser leur R&D. En attendant son évaluation promise pour 2013, aucun des rapports produits à ce jour par le Parlement, la Cour des comptes ou l'IGF (Inspection générale des finances) n'a toutefois conclu à des dérives telles qu'elles justifieraient sa remise en cause immédiate. De nombreuses voix – dont celle de François Hollande – n'en demandent pas moins des aménagements pour qu'il profite davantage aux PME. Certains veulent aussi en étendre la portée aux dépenses d'innovation.

+ 19 % pour la MIREs

Le budget de la Mires (mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur) a quant à lui augmenté de 19 % en crédits de paiement entre la loi de finances pour 2007 (21,3 milliards d'euros) et celle de 2012 (25,4 milliards d'euros). L'augmentation est de 17 % pour le programme « formations supérieures et recherche universitaire », passé de 10,6 milliards d'euros en 2007 à 12,5 milliards d'euros en 2012. Les crédits du programme « recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires » ont pour leur part augmenté de 33 % (3,8 milliards d'euros en 2007, 5,1 milliards d'euros en 2012), ceux de la « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de 7 % (1,16 milliard d'euros en 2007, 1,25 milliard d'euros en 2012) et ceux de la « recherche spatiale » de 11 % (1,26 milliard d'euros en 2007, 1,39 milliard d'euros en 2012).

Les crédits de la recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ont progressé de 3 % (1,31 milliard d'euros en 2007, 1,35 milliard d'euros en 2012), tandis que ceux de la recherche et l'enseignement supérieur en matière économique et industrielle ont augmenté de 70 %, passant de 576 millions d'euros en 2007 à 982 millions d'euros en 2012. L'enseignement supérieur et la recherche agricoles ont vu leurs crédits augmenter de 11 % (276 millions d'euros en 2007, 307 millions d'euros en 2012). Les deux seules baisses concernent la « recherche duale (civile et militaire) », en diminution de 3 % (198 millions d'euros en 2007, 193 millions d'euros en 2012), et la « recherche culturelle et culture scientifique », dont les crédits ont subi une érosion de 17 % (150 millions d'euros en 2007, 124 millions d'euros en 2012).

Promesse tenue

Le président de la République avait promis neuf milliards d'euros supplémentaires pour la recherche et l'enseignement supérieur durant son mandat. L'objectif est atteint si l'on cumule les crédits budgétaires supplémentaires (4,1 milliards d'euros), l'augmentation de la créance du crédit impôt recherche (3,7 milliards d'euros) et, comme le faisait Laurent Wauquiez lors de la présentation du budget 2012, un « complément » provenant « des intérêts de l'opération campus (436 millions d'euros), des partenariats publics-privés (732 millions d'euros) et de l'augmentation de diverses dépenses fiscales (67 millions d'euros) ». Ces chiffres ne prennent en compte ni le plan de relance de 2009, qui a injecté 731 millions dans la recherche et l'enseignement supérieur, ni les investissements d'avenir (22 milliards).

L'ANR et L'AERES toujours contestées

Hormis les investissements d'avenir et le crédit impôt recherche, la politique de la recherche sous Nicolas Sarkozy s'inscrit dans la continuité de la réforme engagée sous le précédent quinquennat de Jacques Chirac, avec en particulier la création en 2005 de l'ANR (Agence nationale de la recherche) pour

développer la recherche sur projet, et l'adoption, en 2006, de la loi de programme pour la recherche, dite « pacte pour la recherche », qui confie notamment l'évaluation des équipes et des organismes de recherche, ainsi que des écoles doctorales, à une nouvelle autorité indépendante, l'Aeres (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur). Une partie de la communauté scientifique continue aujourd'hui de contester ces deux institutions : la première parce que les crédits affectés à la recherche sur projets amoindrissent d'autant les crédits récurrents des laboratoires et donc les moyens d'une recherche fondamentale sur le long terme, la seconde parce qu'elle aurait affaibli le rôle des organismes de recherche, auxquels revenait auparavant la prérogative d'évaluer les unités de recherche, et que les méthodes de l'Aeres sont parfois jugées « opaques ».

Rapprochement des Organismes et des Universités

Sous Nicolas Sarkozy, l'État se dote d'une « stratégie nationale de recherche et d'innovation » et met en place cinq alliances thématiques de recherche chargées de coordonner les acteurs et la programmation des priorités définies par la stratégie nationale (1). Dans le même temps, les grands organismes de recherche (CNRS, Inserm) sont réorganisés en instituts thématiques et la gouvernance des EPST (établissements publics à caractère scientifique et technologique) est resserrée autour d'un seul PDG, là où il y avait auparavant un président et un directeur général. Les organismes sont aussi invités à se rapprocher des universités qui, en accédant à l'autonomie grâce à la loi LRU (libertés et responsabilités des universités) du 10 août 2007, deviennent des opérateurs de recherche à part entière. Des accords-cadres sont signés entre les organismes et la CPU (Conférence des présidents d'université), associant tout particulièrement le CNRS et l'Inserm. Toutes ces orientations suscitent une vive opposition des syndicats de chercheurs et déclenchent plusieurs mouvements de protestation jusqu'en 2009, contre le « démantèlement » des organismes.

Gestion de la Recherche, Carrière, Recherche partenariale

De nouvelles modalités communes de gestion de la recherche sont aussi engagées dans un souci de simplification mais aussi d'économies dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques). Parallèlement, l'État lance un plan pour revaloriser les carrières des chercheurs et des enseignants-chercheurs, avec en particulier l'instauration d'une prime d'excellence scientifique, stabilise le statut des doctorants avec le « contrat doctoral » et s'attache à développer les partenariats public-privé, notamment à travers les instituts Carnot et les pôles de compétitivité, mais également des instances comme le Csis (Conseil stratégique des industries de santé).

International et Espace

La politique de recherche à l'international a surtout été marquée par les grands dossiers européens, à commencer par la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, durant laquelle a été lancée la première « programmation conjointe » associant neuf pays dont la France, et a été inauguré l'IET (Institut européen d'innovation et de technologie) à Budapest (Hongrie). La France est aussi à l'initiative, avec neuf autres États-membres, d'une « coopération renforcée » pour débloquent enfin le dossier du brevet européen, qui bute néanmoins encore sur la question de la juridiction associée. Elle s'est malgré tout déjà déclarée candidate à l'accueil du siège de cette future juridiction commune. Pour la préparation du futur programme-cadre de recherche et développement « Horizon 2020 », Laurent Wauquiez appuie les mesures de simplification envisagées par la Commission européenne, tout en plaidant pour une « politique d'excellence » et non de « saupoudrage ». Le financement par l'Union européenne des très grandes infrastructures de recherche a par ailleurs donné lieu à de vifs échanges.

Le couple franco-allemand s'est quant à lui doté d'une « feuille de route » pour « accroître la qualité et l'efficacité de la recherche et de l'enseignement supérieur par une coopération renforcée ». Enfin, la France a élaboré sa « stratégie spatiale », présentée par Laurent Wauquiez à la fin mars 2012..

La Recherche française dans le monde

Selon les dernières statistiques disponibles de l'OCDE, l'intensité de la recherche française, exprimée en pourcentage des dépenses de R&D par rapport au PIB (produit intérieur brut), est passée de 2,08 % en 2007 à 2,26 % en 2010, retrouvant ainsi le niveau atteint en 2002 (2,24 %), mais restant toujours en dessous de l'objectif de 3 % affiché par l'Union européenne. Le nombre de chercheurs est pour sa part passé de 278 500 en 2007 à 295 700 en 2009, soit une augmentation de 6,2 %. Quant aux demandes de brevets internationaux PCT (traité de coopération en matière de brevets), elles sont restées stables entre 2007 et 2009, à un peu plus de 6 800 par an, plaçant la France au cinquième rang mondial des déposants derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et la Corée. Pour les publications scientifiques, les statistiques du dernier rapport de l'OST (Observatoire des sciences et des techniques) s'arrêtent en 2008 et ne permettent donc pas d'établir un bilan sur la durée du mandat de Nicolas Sarkozy.

(1) Les cinq alliances sont : Aviesan (Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé), créée en avril 2009 ; Ancre (Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie), créée en juillet 2009 ; Allistene (Alliance nationale des sciences et technologies du numérique) créée en décembre 2009 ; AllEnvi (Alliance nationale de recherche pour l'environnement), créée en février 2010 ; Athéna (Alliance thématique nationale en sciences humaines et sociales) créée en juin 2010.

« Tassement sensible » de la participation française aux programmes européens, sauf à l'ERC

Dépêche AEF 165743 du 04-05-2012

Durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, la France conserve sa 3e place derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni pour la participation de ses chercheurs au PCRD (programme-cadre de recherche et développement) de l'Union européenne. À mi-parcours du 7e programme-cadre, elle perçoit un total de 1,54 milliard d'euros, soit 12,1 % du total des financements attribués aux participants, indique un document du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche intitulé « Évaluation du 7e PCRD à mi-parcours », daté de décembre 2010. Toutefois, le document souligne que le pays enregistre un « tassement sensible de sa participation dans quasiment tous les domaines thématiques ». Le taux de participation de la France dans les réponses aux appels à projets est de 8,1 % dans le septième programme-cadre contre 9 % dans le sixième. La tendance à la baisse se vérifie aussi dans les contrats signés : la France est présente dans 9,7 % des contrats du 7e PCRD, alors qu'elle l'était dans 10,6 % des contrats du 6e PCRD. Et la part des financements qu'elle perçoit au titre du 7e programme (12,1 %) diminue également par rapport au 6e programme (13 %).

« La France est un des grands pays qui participent le moins aux réponses aux appels comparativement aux résultats qu'elle obtient finalement dans les projets retenus », indique le rapport. La « concurrence » entre le PCRD et les dispositifs de financement nationaux (ANR et autres), « dont l'accès est jugé plus facile et moins lourd bien que plus sélectif et dont l'importance s'est accrue depuis quelques années, et la saturation des équipes françaises qui en résulte, sont des hypothèses avancées pour expliquer la relative désaffectation des réponses françaises au 7e PCRD ».

En revanche, l'ERC (Conseil européen de la recherche), qui attribue des bourses d'excellence très sélectives, enregistre une forte participation française : 334 projets hébergés par des institutions de recherche françaises sont financés par des bourses de l'ERC, dont 202 bourses attribuées à des jeunes chercheurs, selon un document de l'ERC actualisé en février 2012. À ce chiffre s'ajoutent 51 bourses françaises accordées en dehors du territoire français.

Horizon 2020 : la France défend une « politique d'excellence »

80 milliards d'euros : c'est le montant total de l'enveloppe consacrée au prochain PCRD qui couvre la période 2014-2020, dans la proposition de la Commission européenne rendue publique fin novembre 2011, intitulée « Horizon 2020 », et qui fait actuellement l'objet de négociations au Conseil de l'Union européenne et au Parlement, où la commission l'ire doit voter le rapport principal le 5 novembre 2012. Des discussions sont en cours autour de ce montant, que doit déterminer le règlement financier pluriannuel européen qui devrait être adopté d'ici la fin 2013 et que le Parlement européen souhaiterait porter à 100 milliards d'euros. La France ne plaide pas pour ce dernier choix, comme le laisse entendre l'ancien président de la HRK, l'équivalent allemand de la CPU, Peter Gaethgens : « Cela fait vingt ans que nous avons des discussions autour de l'agriculture. L'Union européenne la soutient fortement et nous pensons qu'il serait préférable de consacrer cet argent ailleurs, mais les lobbyistes de ce secteur font pression » (.

Sans évoquer le budget, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Laurent Wauquiez s'est montré satisfait de ce texte déclarant, le 6 décembre 2012 en marge du Conseil compétitivité à Bruxelles, qu'il « offre un bon équilibre entre la recherche fondamentale et l'industrie ». Par ailleurs, se faisant l'écho de discussions entre les États membres autour de l'accessibilité de certains pays (de l'est et du sud de l'Europe) aux programmes financés dans ce cadre, il a rappelé le choix de la France qui « défend très clairement une politique d'excellence » et ne veut « pas de saupoudrage ». « Horizon 2020 n'est pas un outil d'aménagement du territoire européen », résume-t-il.

Laurent Wauquiez salue en outre le fait que « la commissaire [Máire Geoghegan-Quinn] a pris à bras le corps la question de la simplification des règles de participation » dans sa proposition pour Horizon 2020. Ce sont ces règles qui sont en cause dans les procédures d'audits menés au CNRS et au CEA par la Cour des comptes de la Commission européenne pour le 6e PCRD. La Commission européenne a en effet conclu que certains coûts avaient été déclarés de manière « injustifiée » et a demandé un remboursement de certains financements. Le CNRS a lancé quatre recours auprès du tribunal de première instance des Communautés européennes en novembre 2009, pour contester la créance réclamée par la Commission européenne. La question avait été abordée dans la réponse française au livre vert sur le financement de la recherche proposé par la Commission européenne. La France y proposait en outre quatre grandes priorités pour le prochain programme-cadre (2014-2020) organisées autour d'une recherche d'excellence, d'une meilleure coordination des instruments de financement et d'une capacité d'innovation accrue.

Brevet européen : la France candidate pour accueillir la juridiction

La France est à l'initiative, avec neuf autres États-membres, d'une « coopération renforcée » pour débloquent enfin le dossier du brevet européen. Cette étape étant franchie, la France se porte candidate pour accueillir le siège de la division centrale du futur tribunal européen, chargé d'arbitrer les litiges en matière de brevet, un choix soutenu par le Medef. L'Allemagne et le Royaume-Uni revendiquent également

l'hébergement de la juridiction, qui générera des revenus conséquents. Ce point restait, à l'issue du Conseil compétitivité des 5 et 6 décembre 2011, le seul sujet en suspens dans le processus de création du futur brevet européen, un projet vieux de trente ans, qui permettrait d'alléger les coûts de dépôts de brevet en Europe, comme le rappelle l'OCDE. La présidence polonaise, « qui soutenait la capitale française », a échoué à faire parapher l'accord international. Les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont fixé à juin 2012 la date butoir pour parvenir à un accord.

ITER : bras de fer budgétaire

Quelques mois après sa prise de fonction, Valérie Pécresse signe l'accord sur lter (réacteur expérimental thermonucléaire international) qui installe définitivement le projet de recherche à Cadarache (Bouches-du-Rhône) (. Après de nombreux retards, Valérie Pécresse fait un point sur le calendrier en août 2010 et rappelle en particulier l'engagement de l'Union à financer la part européenne et notamment le besoin additionnel de crédits d'engagement pour la période 2012-2013, estimé à un maximum de 1,4 milliard d'euros. À l'occasion du Conseil compétitivité de l'Union européenne du 5 décembre 2011, Laurent Wauquiez indique que la France a « tapé du poing sur la table » à propos d'lter et de GMES (programme européen de surveillance de la Terre), déclarant qu'il ne laisserait pas « flinguer les deux projets qui marchent ». Le 13 décembre 2011, le Conseil de l'Union européenne décide d'allouer un montant supplémentaire de 1,2 milliard d'euros en crédits d'engagement pour le réacteur thermonucléaire expérimental international lter en 2012-2013 – ce montant s'ajoutant aux 100 millions d'euros qui avaient déjà été inscrits au budget 2012 de l'UE. Le 20 avril 2012, le Parlement européen adopte ainsi un budget rectificatif qui inscrit 650 millions d'euros supplémentaires en crédits d'engagement au budget 2012 de l'Union européenne, au profit du projet lter.

Présidence française de l'Union Européenne

Lors de la présidence française de l'UE de juillet à décembre 2008, Valérie Pécresse lance la première programmation conjointe (coopération de recherche associant plusieurs États membres), sur le thème de la maladie d'Alzheimer. Neuf pays (France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Italie, Irlande, Suisse, République tchèque, Espagne) s'engagent à y participer lors du conseil des ministres de décembre 2008. La ministre française fait également adopter la « Vision 2020 de l'espace européen de la recherche », rédigée par la France, et demande aux ministres de la recherche portugais (Mariano Gago) et luxembourgeois (François Biltgen) de rédiger un rapport sur la carrière et la mobilité des chercheurs européens, sujet inscrit à l'ordre du jour du conseil compétitivité de juin 2009. Valérie Pécresse propose également, dès juillet 2008, de créer un centre de recherche européen sur le climat.

Sous l'égide de la présidence française de l'Union européenne, Valérie Pécresse et José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, inaugurent en septembre 2008 l'IET (Institut européen d'innovation et de technologie) à Budapest (Hongrie), avec comme objectif de « de mieux organiser l'Espace européen de la recherche », priorité du processus de Ljubljana (Slovénie).

Valérie Pécresse se prononce par ailleurs pour que l'ERC finance des « programmes blancs » proposés non plus seulement par des chercheurs individuels, mais par des équipes. En octobre 2009, la ministre demande aussi que la prime d'excellence scientifique soit accordée à son montant maximal – 15 000 euros par an – aux jeunes chercheurs lauréats de l'ERC menant leurs travaux en France. Elle émet également le souhait que l'ANR finance les projets de recherche, classés « admissibles » par l'ERC.

« Feuille de route » pour le couple franco-allemand

Le renforcement des relations bilatérales avec l'Allemagne est formalisé à travers l'établissement d'une « feuille de route » commune destinée à « accroître la qualité et l'efficacité de la recherche et de l'enseignement supérieur par une coopération renforcée », présentée le 6 février 2012 à l'occasion d'un conseil des ministres franco-allemand à Paris. Le document définit « cinq priorités avec un calendrier, des objectifs de convergence et des financements correspondants pour un montant total d'environ 27 millions d'euros en 2012 », l'un des objectifs étant d'« atteindre une masse critique plaçant l'Europe au meilleur niveau mondial ».

Espace : adoption d'une stratégie nationale

Lors d'un déplacement à Kourou (Guyane française), la ministre annonce que la France va préparer un « document stratégique national » en vue de la réunion des membres des de l'Esa (Agence spatiale européenne), prévue pour se tenir en 2012. En juin 2011, Valérie Pécresse avance l'idée d'organiser à la rentrée 2011 un séminaire réunissant six agences spatiales nationales (France, Europe, États-Unis, Russie, Italie et Allemagne) pour élaborer une programmation commune. Le rapport sur la stratégie spatiale française est présenté par Laurent Wauquiez fin mars 2012. Par ailleurs, 252,5 millions d'euros ont été attribués à trois projets spatiaux dans les investissements d'avenir.

Réforme d'ampleur du CIR, évaluation des pôles de compétitivité et « coup de rabet » sur le statut des JEI

Dépêche AEF 165579 du 04-05-2012

Pérenniser et stimuler les dépenses de R&D de toutes les entreprises, accroître l'attractivité de la France en R&D et augmenter la capacité d'innovation et la compétitivité des entreprises : tels sont les trois objectifs de la réforme de 2008 du crédit impôt recherche. Cette mesure d'ampleur simplifie et amplifie le CIR dont le montant est passé de 1,4 milliard d'euros au titre de 2006 à environ 4 milliards au titre de 2008. La simplification supprime la part du crédit d'impôt calculée selon l'accroissement en volume des dépenses de R&D, ainsi que le plafond du crédit fixé auparavant à 16 millions d'euros. À partir de l'année 2008, le CIR est ainsi basé uniquement sur le volume de R&D déclaré par les entreprises. Désormais, il est égal à 30 % des dépenses jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses de R&D, et à 5 % au-delà. Si le CIR est un dispositif globalement jugé comme étant efficace, des voix s'élèvent pour demander la réorientation du dispositif vers les PME.

Autres mesures importantes mises en place avec la réforme : le doublement du taux de CIR perçu en cas de sous-traitance à des laboratoires publics, et le doublement de l'assiette du CIR en cas d'embauche de docteurs. Sur ce point, Laurent Wauquiez, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche rappelle que « le crédit impôt recherche doublé en cas de coopération avec la recherche publique ou d'embauche de jeunes docteurs a permis depuis 2007 une augmentation de 61 % du nombre d'entreprises confiant de la R&D à des organismes publics, et une augmentation de 78 % du nombre d'entreprises embauchant de jeunes docteurs ».

Un dispositif évalué. Depuis la réforme de 2008, le crédit impôt recherche n'a cessé d'être évalué. Plusieurs questions ont suscité des interrogations : À qui profite le CIR, les PME ou les grands groupes ? À quels secteurs ? Y a-t-il des effets d'aubaine dont profitent les grands groupes ? Ainsi, de nombreux rapports se sont penchés sur ses questions, depuis celui du sénateur Christian Gaudin à celui de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, en passant par celui de l'Inspection générale des finances. Sur la question des bénéficiaires du CIR, les avis divergent. À titre d'exemple, Alain Claeys, député PS de la Vienne et maire de Poitiers, estime que « les PME perçoivent en moyenne 237 484 euros de CIR (...) contre 3,6 millions d'euros pour les grandes entreprises ».

Toutefois, ces différents rapports s'accordent sur le fait qu'il faut pérenniser le dispositif, tout en estimant néanmoins « qu'il pourrait être davantage ciblé vers les PME ». Cependant, certaines données relatives à l'impact de la réforme de 2008 sur l'embauche des docteurs et la recherche partenariale sont encore insuffisantes, une situation décrite dans un rapport de l'ANRT (Association nationale de la recherche technologique). Une nouvelle évaluation du crédit impôt recherche sera menée en 2013.

Deuxième dépense fiscale. Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2010, notamment les PAP (projets annuels de performances), montrent qu'avec quatre milliards d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2010, le crédit impôt recherche est la deuxième dépense fiscale la plus coûteuse pour l'État. Son montant est néanmoins en baisse par rapport à 2009 (5,8 milliards d'euros), année marquée par une nouvelle mesure adoptée dans le cadre du plan de relance de l'économie, qui permet aux entreprises de se faire rembourser « immédiatement » leur crédit d'impôt au lieu d'attendre le délai de trois ans normalement prévu.

Crédit d'Impôts Innovation. Depuis quelques mois, certains parlementaires réclament l'instauration d'un crédit impôt innovation, qui couvrirait notamment l'achat de brevets, le développement de nouveaux produits et les dépenses liées à la réalisation de prototypes, non pris en charge dans la formule actuelle du crédit impôt recherche. L'économiste Michel Godet, le Comité Richelieu, le GFI (groupement des fédérations industrielles ou plus récemment des hommes politiques comme Michel Destot, le député maire PS de Grenoble ou François Bayrou, le président du Modem, ont demandé la mise en place de ce nouveau crédit d'impôt.

Pôle sde compétitivité : Phase 2.0

Créés en 2005, les 71 pôles de compétitivité sont évalués une première fois entre novembre 2007 et juin 2008 par les cabinets de conseil Boston Consulting Group et CM International. Les 71 pôles sont ainsi classés en trois catégories selon leur degré de maturité. La phase dite 2.0 (2009-2011) est ensuite lancée. Au-delà du maintien des grands principes du premier dispositif (priorité aux projets collaboratifs de recherche et développement, appui public aux structures locales d'animation des pôles, action coordonnée des collectivités et de l'État), les pôles doivent désormais financer des projets structurants tels que les plates-formes d'innovation, lancées dans le cadre des investissements d'avenir. Enfin, il leur est conseillé de développer d'autres dimensions de l'écosystème d'innovation et de croissance, telles que le déploiement à l'international, la protection de la propriété intellectuelle et l'intelligence économique. Au sortir de cette évaluation, six pôles perdent leur label. Ils sont remplacés par six nouveaux pôles dédiés aux écotecnologies, après un appel à candidatures dédié au renforcement de ce secteur dans l'écosystème des pôles.

La phase 2.0 est prolongée jusqu'en 2012, date à laquelle une nouvelle évaluation effectuée par le consortium Erdyn, Bearing Point et Technopolis débute en février, pour un retour des résultats prévus pour le mois de juin. L'évaluation a un double objectif : évaluer la politique générale des pôles de compétitivité et chacun des 71 pôles.

Des moyens en baisse. Au delà des évaluations successives, la question qui prédomine concerne avant tout les moyens attribués aux pôles de compétitivité, notamment dans la phase 3 à venir. Passant de 226 à 216, puis à 185, le nombre de projets déposés au FUI (fonds unique interministériel) a baissé de 41 unités entre le neuvième appel à projets du FUI, lancé en octobre 2009 et le onzième, clos en novembre 2010. Un état de fait confirmé par Luc Rousseau, directeur de la DGCIS, qui déclarait en novembre 2011 « que les crédits du FUI diminueraient en 2012 ». Selon Jean-Claude Carlu, directeur du programme « pôles de compétitivité-FUI d'Oséo », cette baisse peut se justifier « par le lancement des différents appels à projets dans le cadre des investissements d'avenir, ce qui est tout à fait logique ». IRT, IEED, projets structurants des pôles de compétitivité, plates-formes d'innovation : il est vrai que les pôles sont particulièrement sollicités. Néanmoins, les pôles de compétitivité sont le socle de ces nouveaux IRT et IEED, en tant que labellisateurs des projets.

FUI. La question de la pérennité du FUI s'est également posée à plusieurs reprises au cours de ce quinquennat. Si un rapport d'Antoine Masson, ancien chargé de mission pour les pôles de compétitivité au sein du MESR préconise sa suppression à partir de 2013, d'autres acteurs comme le ministre de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique, Éric Besson, jugent « essentiel de le pérenniser et de le doter de moyens conséquents ».

En cumulé, l'ensemble des appels à projets relatifs aux pôles de compétitivité a permis de soutenir 886 projets depuis 2005. Ces projets représentent un montant de dépenses de R&D de près de 4,5 milliards d'euros, mobilisant 15 000 chercheurs et un financement public de 1,7 milliard d'euros dont 1,1 milliard d'euros par l'État. Malgré ces statistiques, l'avenir des pôles, s'il n'est pas officiellement compromis, inquiète.

Jeunes Entreprises innovantes

Mis en place par loi de finances pour 2004, le statut de jeune entreprise innovante confère aux PME de moins de huit ans qui engagent des dépenses de R&D représentant au moins 15 % de leurs charges, un certain nombre d'avantages (exonérations d'impôts et allègement des cotisations sociales). Toutefois, cet avantage a été revu à la baisse par la loi de finances pour 2011. Elle introduit trois nouvelles dispositions qui entraîneront « une économie budgétaire de l'ordre de 57 millions d'euros par an dès 2011 », soit une goutte d'eau dans l'océan budgétaire en comparaison avec les quatre milliards du crédit impôt recherche. Est ainsi prévu de fixer « un plafond de rémunération mensuelle brute par personne (...) à 4,5 fois le SMIC », qui devrait permettre d'économiser 1,7 million d'euros chaque année. Deuxième disposition : « un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement, fixé à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 103 860 euros pour 2010 », dont l'économie attendue atteindra 31 millions d'euros par an. Enfin, la troisième mesure porte sur « une diminution progressive des exonérations au cours de la vie de l'entreprise », ce qui engendrera une économie de 24 millions d'euros par an.

Ces nouvelles dispositions ont suscité de vives réactions. Ainsi, l'association des start-up de biotechnologies France Biotech a demandé au Parlement de « retirer l'article du PLF 2011 visant à tuer le statut de jeune entreprise innovante ». Une enquête de l'Afdel et du SNJV indique qu'après la réforme des JEI « 80 % des entreprises bénéficiaires ont réduit leurs investissements en R&D ». Pour le cabinet de conseil Sogedev, « si le statut de JEI venait à disparaître, un tiers des entreprises [concernées] se verraient dans l'obligation de licencier ».

Impact incertain. Toutefois, un rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales estime que « l'impact du dispositif global d'aide aux JEI sur leur développement reste à mettre en évidence empiriquement ». Il rappelle qu'« une seule étude a évalué l'impact du dispositif des jeunes entreprises innovantes », concluant à « un impact positif sur l'emploi (+ 8 %) et sur la productivité des entreprises aidées (+ 24 %) ». « Ces résultats doivent cependant être considérés avec beaucoup de prudence », fait observer le comité d'évaluation.

Lors du PLFRSS 2011, l'Assemblée nationale a rejeté des amendements demandant le retour au statut antérieur du dispositif de la JEI mais dans le cadre du PLFR 2011, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant le statut de JEI (jeune entreprise innovante), déposé par Gilles Carrez (UMP, Val-de-Marne), rapporteur général de la commission des Finances. Cet amendement « vise à revoir les taux dégressifs d'exonération de cotisations sociales de manière plus avantageuse pour l'ensemble des JEI ». En contrepartie, il prévoit « une baisse des exonérations d'impôt sur les sociétés ». L'amendement propose notamment de réaménager la dégressivité mise en place l'an passé ».